



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LIDERAZGO EN LA MESA DE
CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA DE JAÉN -
CAJAMARCA, 2017

Línea de investigación:

Gobernabilidad, Derechos Humanos e Inclusión Social

Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Sociología

Autor

Lucero Rojas, Manuel Alberto

Asesora:

Nomberto Bazán, Víctor Raúl

ORCID: 0000-0003-2449-8459

Jurado:

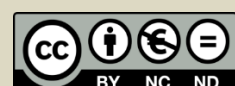
Valcárcel Aragón, Mario Sabino Rodolfo

Villena Morales, Flor de María

Vergara Campos, Carlos Miguel

Lima - Perú

2024





Universidad Nacional
Federico Villarreal

VRIN | VICERRECTORADO
DE INVESTIGACIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LIDERAZGO EN LA
MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA
POBREZA DE JAÉN - CAJAMARCA, 2017**

Línea de Investigación: Gobernabilidad, Derechos Humanos e Inclusión Social

Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Sociología

Autor

Lucero Rojas, Manuel Alberto

Asesor

Nomberto Bazán, Víctor Raúl
ORCID: 0000-0003-2449-8459

Jurado

Valcárcel Aragón, Mario Sabino Rodolfo
Villena Morales, Flor de María
Vergara Campos, Carlos Miguel

Lima – Perú
2024

Índice

Resumen.....	9
Abstract.....	10
I. Introducción.....	11
1.1. Descripción y formulación del problema.....	11
1.1.1. Pregunta general.....	14
1.1.2. Preguntas Específicas.....	14
1.1.3. Delimitación.....	14
1.2. Antecedentes.....	15
1.3. Objetivos.....	19
1.3.1. Objetivo General.....	19
1.3.2. Objetivos Específicos.....	19
1.4. Justificación.....	20
1.5. Hipótesis.....	20
1.5.1. Hipótesis General.....	20
1.5.2. Hipótesis Específicas.....	20
II. Marco teórico.....	21
2.1. Bases teóricas sobre el tema de investigación.....	21
2.1.1. La Elección Pública.....	21
2.1.1.1. Individualismo Metodológico.....	26
2.1.1.2. La Elección Racional.....	27
2.1.1.3. La Política como Intercambio.....	30
2.1.2. La Política como Cultura.....	35
2.1.2.1. La concepción simbólica.....	35
2.1.2.2. En torno a la cultura política.....	40
2.1.2.3. La práctica discursiva.....	44
2.1.3. Características de la MCLCP.....	49
2.1.3.1. Definición de la MCLCP.....	49
2.1.3.2. La MCLCP en la práctica.....	52
2.1.3.3. Ciclo de concertación.....	54
2.1.3.4. Temas y Acuerdos.....	57

2.1.3.5.	Efectos e impactos	59
2.1.3.6.	Decisiones públicas.....	62
2.1.3.7.	Consideraciones	67
2.1.4.	La Voluntad Política	69
2.1.4.1.	Las autoridades políticas.....	71
2.1.4.2.	Las organizaciones burocráticas	85
2.1.5.	La Dinámica Participativa.....	90
2.1.6.	Claves de la sostenibilidad.....	97
2.1.6.1.	Factores del éxito	97
2.1.6.2.	Los agentes externos	111
III.	Método	116
3.1.	Tipo de investigación	116
3.2.	Ámbito temporal y espacial	116
3.3.	Variables	116
3.4.	Población y muestra	120
3.5.	Instrumentos.....	120
3.6.	Procedimientos.....	121
3.7.	Análisis de datos	123
IV.	Resultados.....	125
4.1.	Datos preliminares	125
4.1.1.	Complejidad del contexto	125
4.1.2.	Bienes perseguidos.....	126
4.1.2.1.	Identificación	126
4.1.2.2.	Clasificación	127
4.1.2.3.	Categorización	130
4.1.3.	Asistencia a reuniones.....	131
4.1.4.	Procesos efectuados	133
4.2.	Involucramiento de actores	135
4.2.1.	Costos del involucramiento.....	135
4.2.2.	Valoración del espacio	143
4.2.3.	Incentivos recibidos	145

4.3.	Dificultad de los bienes.....	147
4.3.1.	Viabilidad de los bienes	148
4.3.2.	Concertación de intereses	151
4.3.2.1.	Acuerdos arribados	151
4.3.2.2.	Variación de delegados.....	158
4.3.3.	Patrocinio de la participación.....	161
4.3.4.	Relación con beneficiarios.....	165
4.3.5.	Involucramiento según bienes.....	167
4.4.	Agencia externa	173
4.4.1.	Medios empleados	173
4.4.1.1.	Coordinación de actores.....	173
4.4.1.2.	Control de líderes	180
4.4.1.3.	Convocatoria al espacio	184
4.4.2.	Prácticas e interacción.....	193
4.4.2.1.	Identificación de actores	194
4.4.2.2.	Formas discursivas.....	194
4.4.2.3.	Conducción del espacio	198
4.4.2.4.	Percepciones sobre relación.....	200
V.	Discusión de Resultados	204
VI.	Conclusiones.....	217
VII.	Recomendaciones	219
VIII.	Referencias.....	221
IX.	Anexos	229

Lista de Tablas

Tabla 1 Pilares conceptuales de la Escuela de la Elección Pública	22
Tabla 2 Dilema burocracia-electorado.....	33
Tabla 3 Objetivos y funciones de la MCLCP	49
Tabla 4 Conceptualizaciones de la MCLCP	51
Tabla 5 Impactos de experiencias participativas consolidadas.....	61
Tabla 6 Características de lógica de las organizaciones gubernamentales	87
Tabla 7 Factores que influyen en el rendimiento de la Voluntad Política.....	90
Tabla 8 Factores condicionantes de la representatividad según circuitos participativos.....	97
Tabla 9 Clasificación de las formas de participación según complejidad del contexto.....	99
Tabla 10 Clasificación de casos participativos por complejidad de contextos y bienes.....	103
Tabla 11 Papel de los actores externos y claves de la legitimidad	106
Tabla 12 Hipótesis de éxito para experiencias participativas	107
Tabla 13 Factores condicionantes del éxito de experiencias participativas.....	107
Tabla 14 Factores condicionantes del éxito según circuitos de influencia	109
Tabla 15 Factores del involucramiento según circuitos de influencia 1	110
Tabla 16 Factores de la concertación según circuitos de influencia 2	110
Tabla 17 Funciones del Coordinador y Comité Ejecutivo Provinciales o Distritales.....	112
Tabla 18 Roles cumplidos por agentes externos para sostener la experiencia	115
Tabla 19 Variables e indicadores de la investigación.....	118
Tabla 20 Categoría, criterios, base de datos y muestra.....	120
Tabla 21 Fuentes primaria y secundaria	121
Tabla 22 Fases, Actividades y propósitos.....	122
Tabla 23 Parámetros referenciales para determinar la complejidad del contexto	125
Tabla 24 Bienes perseguidos y categoría de bienes.....	126
Tabla 25 Bienes perseguidos, categoría y tipos durante 2016 y 2017	128
Tabla 26 Subgrupo B con menor asistencia de 2016.....	138
Tabla 27 Subgrupo B con menor asistencia de 2017	140
Tabla 28 Subgrupos A y B, Estado y sociedad civil en 2016 y 2017	142
Tabla 29 Participación continuada 2016-2017 en el subgrupo B	143
Tabla 30 Extractos del relato etnográfico	146

Tabla 31 Testimonio sobre bienes obtenidos 2016-2017	149
Tabla 32 Reuniones ordinarias y extraordinarias en 2016 y 2017.....	151
Tabla 33 Resumen de la deliberación dada en reuniones de 2016 y 2017	154
Tabla 34 Bienes públicos difusos tratados en el periodo 2016-2017.....	157
Tabla 35 Autoridades políticas presentes en reuniones de la MCLCP-Jaén, 2016-2017	160
Tabla 36 Tabla de contingencia y prueba χ^2 para asistencia de Estado, 2016 y 2017	170
Tabla 37 Coordinación en el proceso Proyecto Hospital II-2.....	174
Tabla 38 Coordinación en el proceso Tarifas y Calidad de Servicio de Electro Oriente	175
Tabla 39 Mesas Temáticas abordadas en la MCLCP-Jaén.....	178
Tabla 40 Observaciones a la convocatoria a bienes públicos difusos	190
Tabla 41 Bienes públicos tratados junto a otros, 2016	191
Tabla 42 Bienes públicos tratados junto a otros, 2017	192
Tabla 43 Asistentes a bienes públicos difusos, febrero y agosto de 2017	193
Tabla 44 Fragmentos de testimonio de Coordinador Provincial	200
Tabla 45 Matriz de consistencia	230

Lista de Figuras

Figura 1 Relación entre Mercados y Agentes según la Elección Pública.....	24
Figura 2 Tipos de causas de la Acción Colectiva	30
Figura 3 Electores, poder legislativo y burocracia en modelo de Romer y Rosenthal	34
Figura 4 Electores, poder legislativo y burocracia en modelo ciclo político de los negocios	34
Figura 5 Características generales de la Cultura.....	36
Figura 6 Centralidad del discurso patriarcal sobre espacios público y privado.....	48
Figura 7 Transversalidad de objetivos y funciones de la MCLCP	50
Figura 8 Factores que determinan acuerdos y acciones desde la MCLCP	52
Figura 9 Ciclo de los procesos de concertación.....	55
Figura 10 Procesos clave y de soporte desarrollados por la MCLCP.....	56
Figura 11 Clasificación de temas por objetivos de la MCLCP.....	57
Figura 12 Círculo virtuoso en mesas de concertación	60
Figura 13 Proceso general de las políticas públicas.....	62
Figura 14 Proceso de las políticas públicas: agendación	63
Figura 15 Proceso de las políticas públicas: gestión.....	66
Figura 16 Niveles de análisis para estudiar la MCLCP	67
Figura 17 Esquema de factores condicionantes de la voluntad política	71
Figura 18 Índice de Democracia Participativa en el Perú (1980-2007).....	73
Figura 19 Dependencia de la discrecionalidad al carácter vinculante	77
Figura 20 Relación inversa para la voluntad política.....	78
Figura 21 Círculo virtuoso en la relación participación y voluntad política.....	80
Figura 22 Circuitos de influencia.....	94
Figura 23 Tipos de participación y niveles de compromiso	96
Figura 24 Categorías de bienes, complejidad acumulada y circuitos de influencia aptos	108
Figura 25 Proceso metodológico de la investigación	121
Figura 26 Categoría y tipo de bienes tratados en 2016 y 2017.....	129
Figura 27 Categoría y tipo de tema según recurrencia en reuniones, en 2016 y 2017	131
Figura 28 Variabilidad en la cantidad de asistentes a reuniones ordinarias	132
Figura 29 Participación Estado y sociedad civil.....	133
Figura 30 Línea de tiempo correspondiente a los procesos de la MCLCP- Jaén	134

Figura 31 Desviaciones estándares de los segmentos identificados, 2016	135
Figura 32 Desviaciones estándares de los segmentos identificados, 2017	136
Figura 33 Subgrupo A con mayor asistencia de 2016	137
Figura 34 Subgrupo A con mayor asistencia de 2017	139
Figura 35 Tasas de asistencia a reuniones de 2016 y 2017, según subgrupos	141
Figura 36 Unidades de significado asociadas a los conceptos de la Acción Voluntaria	144
Figura 37 Registro de asistencia de octubre, 2017	153
Figura 38 Mayor continuidad de representante de entidades públicas	159
Figura 39 Tipo de beneficiarios y relación con organizaciones sociales, 2017	165
Figura 40 Tipo de beneficiarios y relación con organizaciones sociales, 2016.....	166
Figura 41 Prueba χ^2 para asociación: subgrupos por bienes perseguidos, sociedad civil, 2016.	168
Figura 42 Prueba χ^2 para asociación: subgrupos por bienes perseguidos, sociedad civil, 2017.	169
Figura 43 Distribución prom. arit. vs cant. de reu. según categoría de bienes, 2016	171
Figura 44 Promedios prom. arit. vs cant. de reu. según categoría de bienes, 2017	172
Figura 45 Evidencia de acción colectiva	176
Figura 46 Tipo de organizaciones que componen los Subgrupo A y B, 2017.....	182
Figura 47 Organizaciones asistentes al PP 2017.....	183
Figura 48 Consignación de responsables en citaciones	185
Figura 49 Expresiones de convocatoria en invitaciones	187
Figura 50 Invitación febrero, 2017	192
Figura 51 Performance discursiva de los involucrados	195
Figura 52 Relatoría de sesión 12/2017, MCLCP-Jaén.....	196
Figura 53 Técnicas de Conducción empleadas por el Coordinador	199
Figura 54 Categorías interrelacionas de representaciones desde el Coordinador.....	201
Figura 55 Categorías de representaciones desde Estado.....	202
Figura 56 Categorías de representaciones desde Sociedad civil.....	202

RESUMEN

La presente investigación pregunta sobre los factores que inciden en la sostenibilidad de experiencias participativas locales. Se enfoca en un estudio de caso, la MCLCP de la provincia de Jaén, proponiéndose el objetivo averiguar en qué medida ésta depende de la agencia de su Coordinador Provincial designado o de la confluencia participativa de sus actores. Los desarrollos teóricos iniciales inducían que en contextos complejos las variables claves residen en el rol de los agentes externos promotores y en la capacidad de lograr objetivos; la MCLCP de Jaén que se reúne impostergablemente desde hace más de 17 años parecería cumplir estas premisas. Mediante el análisis mixto, aplicando parámetros estadísticos e interrelacionando categorías cualitativas, se examina la participación, los bienes y la agencia en la concertación. El estudio encontró una sólida esfera deliberante de actores, escasos logros materiales y limitaciones a los roles del Coordinador; que, sin embargo, evidenciaron representaciones, prácticas e interacciones tuteladas. Se concluye que, si bien la confluencia participativa y voluntad política se muestran consistentes al soportar los costos del involucramiento, persiste la dependencia de éstos hacia la agencia del Coordinador para sostenerlos dentro de la práctica de concertación.

Palabras clave: experiencia participativa, circuitos de influencia, sostenibilidad del espacio, bienes públicos, agencia externa.

ABSTRACT

This research asks about the factors that affect the sustainability of local participatory experiences. It focuses on a case study, the MCLCP of the province of Jaén, with the objective of finding out to what extent it depends on the agency of its designated Provincial Coordinator or on the participatory confluence of its actors. The initial theoretical developments induced that in complex contexts the key variables reside in the role of the external promoter agents and in the ability to achieve objectives; the MCLCP of Jaén, which has been meeting urgently for more than 17 years, seems to fulfill these premises. Through mixed analysis, applying statistical parameters and interrelating qualitative categories, participation, goods and agency in the concertation are examined. The study found a solid deliberative sphere of actors, few material achievements and limitations to the roles of the Coordinator; that, however, showed tutored representations, practices and interactions. It is concluded that, although the participatory confluence and political will are consistent in bearing the costs of involvement, their dependence on the coordinator's agency persists to sustain them within the concertation practice.

Keywords: participatory experience, circuits of influence, sustainability of space, public goods, external agency.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Descripción y formulación del problema

Al inicio de la década del 2000, el Perú comienza una nueva etapa política signada por el intento de fortalecer el sistema democrático en todo el país. Existía un cierto consenso entre el gobierno y las fuerzas políticas para democratizar el Estado y reimpulsar la descentralización. Lo que se buscó fue dar respuesta al modelo de desarrollo centrado en la lógica del mercado predominante en el periodo anterior por una con intervención de la ciudadanía (Jímenez, 2001).

En dicho contexto, se institucionalizaron mecanismos que pudieran captar la reavivada movilización de la ciudadana en distintos niveles territoriales. Fue así como se crearon nuevos espacios participativos y de concertación que articularon el ejercicio político ciudadano, entre los cuales se hallaron los consejos de coordinación, los comités de vigilancia, los presupuestos participativos, la *Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza* (en adelante MCLCP), el *Consejo Nacional del Trabajo*, la *Consulta Nacional Puertas Abiertas*, la *Iniciativa Nacional Anticorrupción* y la *Comisión de la Verdad y Reconciliación*, entre otras instancias que fueron innovadoras para entonces. La ciudadanía demandaba más democracia y los gobernantes respondían incluyendo elementos de un modelo participativo.

La fundación de esta nueva etapa participacionista en el aparato estatal comienza con el gobierno de transición del año 2000-2001. Fueron creadas las *mesas de concertación* en dicho lapso con un intenso trabajo liderado por el Padre Gastón Garatea; posteriormente, en 2006 sumaron 1,372 instaladas en todo el país (MCLCP, 2007). Los *presupuestos participativos* fueron instruidos a través de la Ley N° 28056 en 2003, aunque habían iniciados años antes. Y los *consejos de coordinación* partieron con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972

en 2003. Han transcurrido más de 17 años y el recorrido de cada uno de estos mecanismos representa historias aparte, pero ciertamente entrelazadas con el devenir sociopolítico e institucional del país.

Durante todo este tiempo, estos mecanismos participativos, sirviendo a sus propósitos, han dado contribuciones importantes. En el caso de los presupuestos participativos, se ha logrado priorizar mejores proyectos en función a las necesidades reales, comprometer a la población en el cumplimiento de objetivos, realizar seguimiento control y vigilancia de la ejecución del presupuesto, concretizar las agendas de desarrollo territorial, entre otros (Dirección General del Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas, 2010). Por otra parte, podría afirmarse que la MCLCP ha aportado manteniendo la lucha contra la pobreza en la agenda nacional¹, profundizando procesos como elaboración de planes o la descentralización, ampliando la presencia de los pobres en todos los ámbitos donde existen mesas, hacer seguimiento a las políticas públicas con participación ciudadana², y más (MCLCP, 2007).

Indiscutiblemente, para estos momentos dichos aportes deberían haberles permitido conquistar un determinado grado de consolidación. Sin embargo, en la actualidad muchos de estos espacios han perdido relevancia frente a la ciudadanía y las autoridades, y en algunas situaciones, desaparecido. Por ejemplo, con relación al presupuesto participativo existen avances parciales pues prácticamente han sido olvidadas en las ofertas electorales y agendas políticas, carecen de presencia de agrupaciones políticas, y, pese a cumplirse obligatoriamente, están infravaloradas por las autoridades subnacionales. Respecto a las mesas de concertación, luego de un primer periodo de crecimiento acelerado, éstas fueron desactivándose progresivamente en gran parte del territorio nacional o teniendo actividad discontinuada.

¹ Un caso emblemático es el de la introducción de 11 prioridades sobre la infancia en los presupuestos anuales.

² Otro caso emblemático, el seguimiento concertado a los Programas Presupuestales que vienen dándose desde 2008.

A contracorriente parece ir una de las experiencias participativas más destacadas que tiene lugar en la provincia de Jaén, Región Cajamarca. La *Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza* de dicha provincia (en adelante MCLCP-Jaén) lleva más de 17 años activa sin interrupciones significativas, lo cual la convierte en un caso paradigmático a nivel nacional. Pese a conocidas dificultades como la rotación de autoridades locales y los cambios en las organizaciones sociales, el retroceso de la cooperación internacional y la casi total anulación de su presupuesto asignado, la MCLCP-Jaén pareciera desafiar las tendencias socio políticas vigentes.

Durante todo este tiempo, a nivel provincial, se ha posicionado sobre asuntos de relevancia pública y ha mantenido la respuesta de las organizaciones ciudadanas, la intervención del empresariado local y la presencia de autoridades políticas. En todo caso, se presenta como una experiencia participativa y de concertación madura que camina por sí misma, logrando resultados efectivos. Entre sus aportes están: impulso a la ejecución de los presupuestos participativos anuales, resolución de algunos conflictos en el sector educación, aportes en los programas para la disminución de la DCI, fomento de la transparencia gubernamental y sensibilización a la sociedad, entre muchos otros (Anexo M.).

Autores de las ciencias sociales han tratado de responder a la interrogante relativa a los factores que permiten la sostenibilidad en el tiempo de experiencias participativas. Múltiples factores han sido apuntados, siendo los elementales la voluntad política de autoridades y la fortaleza participativa de la sociedad conjugados apropiadamente en un círculo virtuoso de legitimidad para el primero y poder para el segundo (Arroyo y Irigoyen, 2005; Bebbington et al., 2005; Panfichi y Dammert, 2005). Pero lo cierto es que, de no haber capacidad de concertar intereses, así como efectividad para lograr objetivos de distinta naturaleza, el espacio no tendría éxito (Tanaka y Meléndez, 2005).

Luego de 17 años, la MCLCP-Jaén atraviesa momentos cruciales; sus promotores y demás actores se eventualmente se desgastarán por lo que los cambios son inevitables. Si bien es conocida como una experiencia madura, se desconoce si ello basta para incitar la concertación en el espacio de manera continua de cara a su futuro. Se sabe también que requiere de la agencia humana encarnada en el Coordinador Provincial designado para activarla mensualmente. Urge conocer cuáles son las posibilidades del espacio participativo de concertación local para permanecer vigente, determinando cuán dependiente y de qué modo es para con la solidez de la intervención de sus actores o de la agencia de su Coordinador Provincial.

1.1.1. Pregunta general

¿En qué medida la experiencia de la MCLCP-Jaén depende de la agencia del Coordinador Provincial o de solidez de la participación de sus actores, durante el año 2017?

1.1.2. Preguntas Específicas

- ¿Qué características presentan la participación de la sociedad civil y la voluntad de autoridades y decisores públicos dentro del espacio de concertación?
- ¿Qué relación establecen el grado de complejidad de los bienes tratados y el nivel de involucramiento de sociedad civil y voluntad política en el espacio?
- ¿Qué medios emplea el agente externo para sostener la concertación entre la sociedad civil y los decisores públicos dentro del espacio de concertación?

1.1.3. Delimitación

- Ámbito temporal: 2017
- Ámbito espacial: Perú, Región Cajamarca, Provincia Jaén
- Enfoque: Mixto secuencial, cuantitativo-cualitativo complementario
- Alcance: Exploratorio, descriptivo, correlacional

- Diseño: No experimental, transversal, estudio de caso, etnográfico

1.2. Antecedentes

La revisión bibliográfica sobre el tema encontró las siguientes investigaciones académicas:

- *Participación, concertación y confrontación en espacios locales. El Caso de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza del Departamento de Puno.* (Panfichi y Dammert, 2005)

Este trabajo se centró en examinar las circunstancias y procesos que han hecho posible la formación y la operación de la MCLCP del departamento de Puno. Se realizó con una metodología cualitativa donde fueron aplicadas 12 entrevistas y revisión bibliográfica para lograr una visión global y profunda del tema. Su hallazgo principal atribuye la repercusión democratizadora de las prácticas de concertación a factores en dos niveles analíticos: por un lado, el ámbito político nacional/regional cuyas idas y venidas han impactado en el funcionamiento de las mesas, y, por otro lado, el ámbito social-regional relativa a la tradición organizativa y de lucha que es el sustento social de las mesas.

- *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización. Una lectura a partir de doce experiencias.* (Arroyo y Irigoyen, 2005)

Se planteó como propósito explicar la “heterogénea y compleja situación de las experiencias participativas; asimismo, esclarecer los caminos de su construcción y afianzamiento que se avecinaban. A través de la sistematización de 36 experiencias de mesas de concertación, los autores observaron la situación y tendencias de la participación social en la descentralización a nivel local, derivando conclusiones a nivel nacional. Encuentran que la exigencia por participación es relativamente elástica a cambios en los costos y calidad de ella misma. Los costos están referidos a la representabilidad y la

inversión que acarrea participar; la calidad habla de la condición de la representación y la utilidad obtenida por participar. Y es relativamente elástica en la medida que la participación social se convierta en participación ciudadana. Para entonces, los autores estimaban que esto se tenía posibilidad de consolidarse a niveles locales puesto que la ola democratizadora todavía tenía fuerza; sin embargo, corría muchos peligros.

- *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina.* (Bebbington et al., 2005)

Los autores reconocen que los espacios públicos de concertación local tienen gran relevancia sobre el desarrollo de base y sobre el beneficio de la vida asociativa de las comunidades pobres. Esa es la razón que los conduce a proponerse conocer más a fondo acerca de la capacidad específica de concertación de estas comunidades pobres para actuar en los espacios públicos locales, así como su relación con las instituciones de interés público; a partir de ahí, captar lo que la participación en dichos espacios involucra para ellos, para agencias de desarrollo y para instituciones promotoras. Metodológicamente, dicha investigación condensa los principales descubrimientos a partir del estudio de 42 experimentos con la democracia local ocurridos en América Latina; de tal modo dar cuenta de la participación de las organizaciones de base. Los hallazgos indican que estos espacios contribuyen a fortalecer la vida asociativa y a la democratización del poder, aportan a generar confianza en la acción colectiva pública y a desarrollar formas de gobernabilidad democrática, y ayudan a afectar la distribución de recursos públicos en favor de los pobres y mejorar su calidad de vida

- *¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana? Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales.* (Tanaka y Meléndez, 2005)

El texto analiza las claves que explican el éxito o el fracaso de las experiencias de participación ciudadana. Recoge 51 experiencias exitosas y 10 no exitosas acaecidas en los últimos años en el país que otras ONG le reportaron. Con ese material de análisis, aísla las variables que conducen al éxito de las experiencias participativas. No busca dar una explicación multicausal; por el contrario, extrae lo verdaderamente importante estableciendo jerarquías entre posibles variables explicativas. Para ello clasifica los casos según el grado de complejidad de la comunidad donde se desarrollan (complejidad baja, complejidad media-alta), primeramente, y al tipo de bienes que se persiguen con la participación (bienes privados grupales, bienes públicos específicos y bienes públicos difusos), en segundo término. El hallazgo principal es que en prácticamente todos los casos es categórica la intervención de uno o más agentes externos que cargan parte de los costos de la acción colectiva y entregan acicates para la participación.

- *Red de Redes para la Concertación. Entre el Mito y la Realidad. La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.* (Henríquez, 2005)

Henríquez emprendió la tarea de sistematizar esta experiencia, desarrollándose una visión de conjunto por primera vez. Se basó en un laborioso ordenamiento de la información provista por la MCLCP nacional. Pone el peso en la construcción de la institucionalidad de la MCLP, reconociéndola como una *red de redes*, así como en sus lazos con la descentralización iniciada dos años atrás. Contribuye dando una visión crítica, indicando tanto avances y potencialidades como vacíos, debilidades y retos.

- *Futuro sin Pobreza. Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas.* (MCLCP, 2007)

Constituye un balance prospectivo; consta de dos secciones grandes. La primera intitulada *Balance de la lucha contra la pobreza 2001-2006*, especifica el enfoque de la MCLCP y caracteriza brevemente la pobreza en el país. Ahonda en la actuación de los diferentes agentes con relación a la lucha contra la pobreza, incluyendo los resultados conseguidos en esos años. Acaba indicando tres grandes retos en los ámbitos de la sociedad, la economía y el Estado; además ofrece una serie de sugerencias y urgencias. La segunda parte, denominada *El papel de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*, resume el proceso de construcción nacional de la MCLCP, examina la función cumplida durante el lapso, así como sus limitaciones y logros. Finaliza planteando retos para el trabajo de la MCLCP a futuro. Añade un apéndice donde plantea propuestas concertadas hacia el desarrollo humano, la lucha contra la pobreza y la descentralización.

- *Balance del desempeño de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza (2006-2012). Aprendizajes y lecciones de un espacio de concertación público privado* (Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social [MIDIS], 2014).

Durante 2012, el gobierno contemporáneo decidió trasladar a la MCLCP desde la PCM al MIDIS. Para ello, desde esta última institución, se propuso hacer un balance de la experiencia de concertación hasta la fecha. La empresa Proyecta Lab, ganadora de la consultoría, fue la encargada del estudio al siguiente año. El informe recogió mediante una sistematización agendas abordadas, procesos emprendidos, aprendizajes obtenidos, desafíos futuros y recomendaciones de sus propios actores concertadores en seis regiones y en la MCLCP.

En general, el estudio arriba a conclusiones como que la MCLCP sintetiza, converge y capitaliza un proceso histórico democratizador y descentralista de la lucha contra la pobreza y por el desarrollo social. Además, que es una experiencia histórica referencial en la tarea de construcción de Estado y Sociedad Civil, de promoción de la inclusión y cohesión social. Asimismo, es un actor multidimensional en sí mismo y es promotor de un sistema nacional y descentralizado de cultura y práctica de diálogo y concertación. También, entiende que es un espacio de construcción de conocimiento y práctica transdisciplinaria, que ha aportado a un enfoque de derechos y una perspectiva multidimensional de la pobreza. Y que muestra logros generales y específicos, tangibles e intangibles en su propósito de concertar para luchar contra la pobreza.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Determinar cuánto influencia la agencia del Coordinador Provincial o la solidez de la participación para la continuidad de la experiencia de la MCLCP-Jaén, durante el año 2017

1.3.2. Objetivos Específicos

- Analizar los patrones de confluencia participativa de la sociedad civil y de la voluntad política de decisores públicos dentro del espacio de concertación
- Entender la relación entre los resultados de la concertación y el nivel de participación de la sociedad civil junto a la voluntad política implicadas en el espacio
- Conocer los medios empleados por el agente externo para sostener la concertación entre la sociedad civil y los decisores públicos dentro del espacio de concertación

1.4. Justificación

Hay necesidad de esclarecer las posibilidades que tiene la MCLCP-Jaén para sostenerse más allá de sus actores más persistentes ante inevitables cambios que la atravesarán. Es conveniente ya que el estudio ilumina la agencia de los protagonistas dentro del espacio, facilitando enfocar o destacar estrategias de autofortalecimiento. También se ponen a prueba algunas premisas provenientes de marcos conceptuales consolidados en contextos favorables, corroborándolas o ajustándolas. Así, se busca clarificar la evolución de la democracia participativa, aspecto que no ha sido suficientemente estudiado en el presente.

1.5. Hipótesis

1.5.1. Hipótesis General

La experiencia de la MCLCP-Jaén está sostenida principalmente por la agencia del Coordinador Provincial y en menor parte por la consolidación de los circuitos de influencia, durante el año 2017.

1.5.2. Hipótesis Específicas

- El involucramiento de la participación de la sociedad civil y la voluntad política de los decisores públicos se caracteriza por confluir en circuitos de influencias, donde el primero se cimienta en la convicción y el segundo se basa en la conveniencia.
- A mayor complejidad de los bienes tratados y perseguidos expresado en su concreción, concertación y participación, menor nivel de involucramiento de la sociedad civil y los decisores públicos en el espacio de concertación.
- Los medios usados por el agente externo para sostener la concertación son primero coordinar a los involucrados, convocar adecuadamente, controlar competencias, y luego patrocinar participantes, entregar incentivos selectivos y contactar beneficiarios.

II. MARCO TEÓRICO

2.1. Bases teóricas sobre el tema de investigación

Se revisarán algunas perspectivas como son la Elección Pública, que permite introducir y contrastar supuestos fundamentales, y la concepción simbólica de la Cultura, que suministra una perspectiva con la cual entender la interacción social. Este es el marco más amplio sobre el cual leer y profundizar.

Precisiones importantes sobre la MCLCP-Jaén se realizan a fin de enlazar la teoría más general con las particularidades que el presenta. Asimismo, aportes especializados en experiencias participativas perfilarán los factores que propician y sostienen la participación de la sociedad civil y la voluntad de los políticos dentro de la dinámica de concertación.

2.1.1. *La Elección Pública*

Es conocido que la Escuela de la Elección Pública³ se erige sobre tres pilares conceptuales: el individualismo metodológico, la elección racional y la política-como-intercambio (Buchanan, 2005). Aplica las tres perspectivas, típicamente usadas por la economía positiva para el estudio de la esfera privada, a la investigación de los fenómenos políticos que los asume de manera general como colectivos. “La esencia de esta teoría consiste en aplicar o ampliar el modelo de actuación de *homo economicus* en el mercado (la esfera privada) al campo de la esfera pública, analizando el comportamiento de los individuos en el ámbito político o colectivo” (Buchanan, 1988, p. 39).

³ Nacida en la disciplina de la Economía tuvo el afán de explicar las fallas del Estado en la asignación de recursos, pero pronto orientó su mirada a los procesos políticos de toma de decisiones (que definen políticas públicas, entre otros) ya que presume que la economía puede verse afectada ante la influencia de los hechos que suceden en la arena política.

Tabla 1*Pilares conceptuales de la Escuela de la Elección Pública*

Individualismo Metodológico	Elección racional	Política como Intercambio
Sostiene que los términos que explican los hechos sociales se encuentran en los individuos, sus propiedades o relaciones (Elster, 1986); es decir, el individuo que toma decisiones es la unidad básica de todo análisis de fenómenos sociales. De la misma forma, la Elección Pública entiende el individualismo metodológico “como método de análisis [que] sugiere simplemente que toda teoría, todo análisis se resuelve finalmente en consideraciones a las que hace frente el individuo como agente decisor.” (Buchanan, 1998, p. 306)	Explica que la acción social tiende a “desarrollar estrategias de maximización de sus intereses, estrategias para conseguir satisfacer sus intereses lo más posible en función de los recursos con los que parten de antemano” (Paramio, 2005, p. 16). Desde la perspectiva de la escuela de la Elección Pública, el comportamiento político sigue el mismo modelo economicista, según la cual la toma de decisiones de individuos y grupos (votantes, grupos de interés, instituciones, partidos políticos, gobiernos, burócratas y otros) responde al egoísmo maximizador de beneficios.	Conforme a la Elección Pública, es el campo de la toma de decisiones que no son de mercado operando en términos de acuerdos contractuales, es decir, de transacciones con carácter voluntario donde el consentimiento de las partes crea y valida sus obligaciones sin necesidad de coacción formal (Casas, 2011). Esto hace que la mirada se oriente a los individuos cuyas interacciones generan tales complejos procesos de intercambio que constituyen esencialmente el mercado político. Son ellos quienes emplean sus intereses económicos para efectuar elecciones públicas.

Aborda los problemas de asignación de recursos en el mercado, pero también las decisiones que ocurren fuera de él, en la esfera política que denomina mercado político, y que irremediablemente le influyen. La lógica de la elección y las reglas por las que se orienta, en el campo de la política, serían análogas a las elecciones que suceden en el mercado. Eso hace que se preocupe por el procedimiento y las reglas que conducen a determinadas decisiones o elecciones en el campo político, suponiendo que éstas son tomadas por individuos motivados por la maximización de su utilidad. Tigró (1997) afirma:

Cada elección colectiva en el proceso político es el resultado de las preferencias de los agentes involucrados en la elección (ciudadanos en un referéndum, alcaldes en un ayuntamiento, parlamentarios) y las reglas y procedimientos que les permiten pasar de diferentes preferencias de cada individuo para una sola elección colectiva. (p. 424)

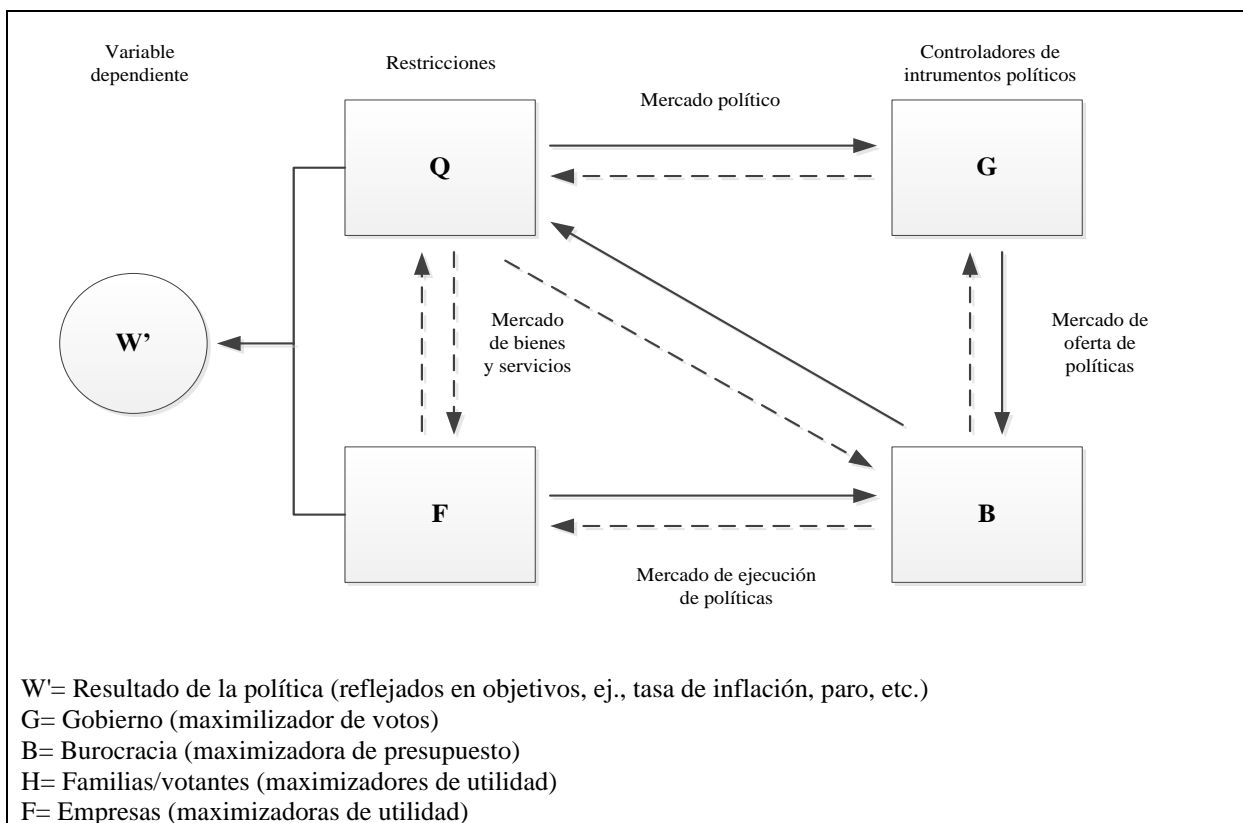
Los individuos participantes en elecciones colectivas no solo pueden ser votantes, familias u otros, sino gobernantes y burócratas. Los comportamientos ostentados por ciudadanos en votaciones, referendos, partidos políticos, grupos de presión, u otras organizaciones; políticos en las instituciones públicas; burócratas dentro de órganos administrativos públicos; son de intercambio mutuo que busca maximizar su utilidad (Gutiérrez, 2011) y puede incluir cooperación. Buchanan y Tullock (1993) confirman:

Los hombres cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio, en la cual él persigue su propio interés proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio directo para el individuo que se encuentra al otro lado de la transacción. Básicamente, la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante. [...] En realidad, ellos «intercambian» inputs con la seguridad de un output comúnmente compartido. (p. 44).

Uno de sus representantes, Peacock (1992), diagramó esquemáticamente los vínculos entre individuos o grupos, y los mercados que sus intercambios originan, así:

Figura 1

Relación entre Mercados y Agentes según la Elección Pública



Nota. Adaptado de *Elección Pública. Una Perspectiva Histórica*, de Peacock, 1995, p. 26. Copyright 1995 Alianza Editorial.

Se observan cuatro agentes y cuatro tipos de mercado: los votantes (que son las familias) y las empresas, relacionadas en el mercado de bienes y servicios, el gobierno y la burocracia, vinculados en el mercado de oferta de políticas, las empresas y votantes con la burocracia, conexos en el mercado de ejecución de políticas, y, finalmente, los votantes y el gobierno, emparentados dentro del mercado de político. Se postula que dichos agentes se comportan siempre racionalmente buscando maximizar sus beneficios: los votantes apuntan a maximizar su utilidad, los gobiernos hacia los votos, la burocracia al presupuesto, y las empresas sobre beneficios propiamente económicos.

Según esta perspectiva teórica, la interrelación entre votantes y gobierno, situada en el mercado político, tiene por bienes de intercambio, desde el primer agente, el apoyo social y político traducido en votos, y desde el segundo, programas políticos y de gasto público. Dentro del mercado de ofertas de políticas, el gobierno fija a los burócratas programas de gobierno para ser ejecutados, en tanto los últimos ofrecen medidas para promover los objetivos del gobierno. En el mercado de ejecución de políticas, los burócratas ponen en acción los programas y resultados alcanzados anteriormente por medio de elección para los receptores, votantes y empresas. Por último, en el mercado de bienes y servicios, empresas y votantes se vinculan para intercambiar típicamente mercancías (Ayala, 1996).

Los resultados de políticas, por ejemplo, la maximización del bienestar social, crecimiento económico o empleo, son consecuencia del comportamiento del gobierno en el control de los instrumentos políticos, en tanto sufre restricciones encarnadas en el comportamiento de votantes y empresas. Se resume en que los instrumentos políticos del gobierno representan la variable independiente, restringidos por el comportamiento de votantes y empresas, y los resultados de política constituyen la variable dependiente.

Han sido desarrolladas múltiples teorías a partir de la Elección Pública que intentan clarificar desde el punto de vista del análisis económico positivo el comportamiento de los agentes en relación a los otros dentro de los mercados político (la relación Q y G en la Figura 1), de oferta de políticas (relación G – B) y de ejecución de políticas (relación F – B). Una de ellas es la teoría de las votaciones que analiza los resultados de distintos sistemas de votación, o la influencia del votante mediano; otra es la teoría de la burocracia; luego, la teoría de los bienes públicos; y, entre otras más, la teoría de la acción colectiva.

Múltiples críticas cayeron sobre el modelo descripto y sus teorías que la han puesto en cuestión. En orden a perfilar un marco explicativo del objeto de estudio, se procederá con el análisis más profundo y la relativización de los supuestos⁴. Esta es la labor desarrollada en seguida.

2.1.1.1. Individualismo Metodológico. Muchas críticas han sido efectuadas al individualismo metodológico. Noguera (2003) aceptaba, por ejemplo, que tomarlo dificultaría explicar “la existencia y apariencia ‘solidificada’ de ... constricciones o determinaciones ... en términos consistentes con el IM [o individualismo metodológico]” (pp. 121, 122); reduciría las explicaciones a categorías referidos a los individuos dejando de lado conceptos como instituciones, reglas, estatus; problematizaría la cuestión de “las normas sociales y la acción regulada por éstas”, ignorando su papel en la vida social; y, carecería de herramientas conceptuales para revelar el origen y mantenimiento del orden social (p. 126).

Pese a todas las críticas, para el tipo de problema de investigación abordado se hace convincente incluir la perspectiva del individualismo metodológico. Concordante con la definición de esta perspectiva en la Tabla 1, la presente investigación se ocupada en desentrañar las características exactamente de una relación establecida entre individuos o grupos dentro de un espacio público, la MCLCP-Jaén. En efecto, la investigación se interesa por los individuos y sus grupos, y cómo éstos interactúan definiéndose a sí mismos y a los otros. Por tanto, no se trata de rebatir las críticas a la perspectiva sino hacerse de ella para dar un enfoque apropiado al objeto de estudio, las relaciones entre individuos/grupos.

⁴ Buchanan (2005)., en general, reconoció que, para el individualismo metodológico y la elección racional, “... la elección pública debería ser consciente de que la solidez, y el poder predictivo, del modelo económico estricto del comportamiento se atenúa en cierta forma cuando nos desplazamos del mercado privado a la elección colectiva” (p. 216). Asimismo, concebir la política-como-intercambio implica aceptar una visión de la toma de decisiones en política del tipo consensualista que, en definitiva, no debe reducir la comprensión de esta.

2.1.1.2. La Elección Racional. La perspectiva de análisis de la Elección Racional entra desde el individuo suponiéndolo "...aislado y egoísta que elige libremente y racionalmente entre cursos de acción alternativos después de calcular sus posibles costos y beneficios" (Jasper, 1997, p. 24) sin importar los contextos sociales y culturales. Simplemente cree al individuo en la capacidad para tomar decisiones que maximicen su beneficio, pudiendo elegir en el mercado (político), contando con suficiente información para hacerlo, y en posibilidad de utilizar efectivamente sus recursos según sus objetivos (Paramio, 2005); supuesto que claramente no siempre se cumplen en la realidad.

Dichos supuestos lo colocan en las antípodas de perspectivas teóricas del tipo culturalista y estructurales. Al concebir al individuo aislado, descontextualizado, da por descontado que existen normas sociales, reglas morales, convicciones colectivas o vínculos afectivos que regulan sus elecciones. Ignora las constricciones que ejercen sobre los individuos, por ejemplo, la clase social en el conjunto de recursos con los que cuenta.

Las críticas son diversas, sin embargo, se retomará algunos de los modelos de esta teoría, matizada por otros aportes. A partir de ahí, se espera tener las herramientas para captar aspectos importantes del objeto de estudio: la participación de agentes de la sociedad civil y el Estado, que muchas veces es de largo aliento, en procesos de concertación de la MCLCP-Jaén, cuyos objetivos son resultados de alguna manera reconocibles.

La acción colectiva: Este concepto de, aquello que emprenden un conjunto de individuos con un mismo propósito, es apropiado al caso de la MCLCP-Jaén en la medida de que implica comprometerse en acciones producto de la concertación de propósitos diferentes en uno compartido. Aunque desde la perspectiva de la Elección Racional la acción colectiva aparenta ser

algo inasible, fue Mancur Olson (1991) quien introdujo el análisis económico de la acción social a la acción colectiva.

Quizá el principal hallazgo de Olson fue identificar el problema del *free rider* (también llamado, el polizón, el francotirador o el gorrón). La paradoja consistía en que dentro de un colectivo con intereses en común siempre hay una parte notable de individuos para quienes el costo (o esfuerzo) de actuar en pos de dichos intereses es menor a la expectativa calculada de conseguir beneficios (o los frutos de la acción), y, consiguientemente, no se tengan suficiente razón para movilizarse; de ahí que sea frecuente la actitud de polizón, a la espera de que otros asuman los costos, que siempre son individuales, para disfrutar de los beneficios, que son generales, para todo el grupo.

Pese a la paradoja, la acción colectiva no es extraña en la realidad social. Sin renunciar a una explicación basada en la acción racional, Olson incorpora la idea de los *incentivos selectivos*. Paramio (2005) lo sintetiza en pocas líneas:

La movilización colectiva se producirá cuando, además de la esperanza de obtener el objetivo compartido por todo el colectivo con dicha movilización (un bien público, que beneficia a todos los miembros del colectivo independientemente de que participen o no en la acción para su consecución), exista un mecanismo que incentive la participación en la acción, en la forma de beneficios selectivos, privados, para quienes lo hagan. (p. 21)

Dotar de incentivos a individuos con intereses comunes parece ser, como acertadamente Olson discernió, la clave a través de la cual organizaciones esencialmente ganan o mantienen a sus participantes aumentando su potencial de acción colectiva. La acción colectiva figura como subproducto de los incentivos selectivos suministrados a la participación de individuos en grupos

de intereses afines, llámese sindicatos, asociaciones, partidos políticos, movimientos sociales, u otros.

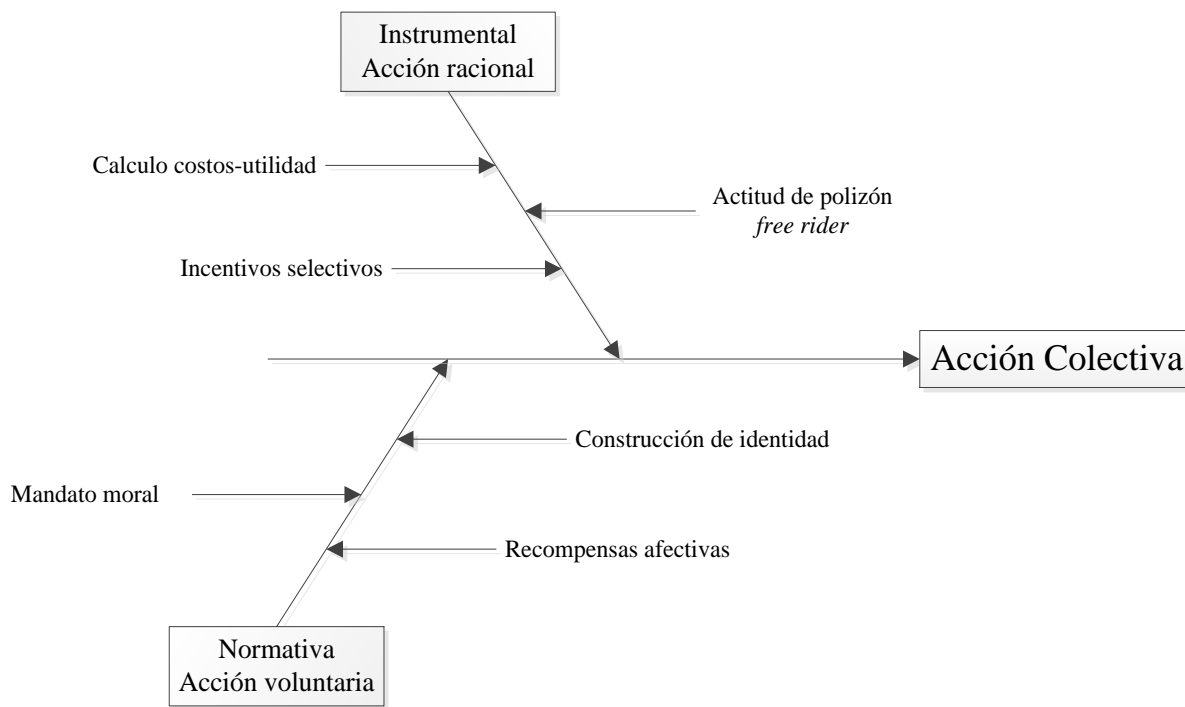
Saliendo de los marcos de la Elección Racional, debe aceptarse está el hecho que la función de utilidad⁵ no es la misma en todos los individuos: unos pueden perseguir recompensas materiales (riqueza, dinero, bienes) y otras simbólicas (prestigio, reconocimiento, afecto). Incluso, suele haber en los colectivos individuos movidos por un mandato moral, el deber interiorizado; o individuos impulsados en vista de la oportunidad de expresarse, construir identidad colectiva, o por simple placer (Hirschman, 1986).

En la misma línea, la Elección Racional versa sobre un supuesto que no debe ser absolutizado: las elecciones de los individuos presuponen identidades ya definidas y que ellos están incrustados en una realidad social invariable. La modernidad contemporánea justamente acarrea permanente cambio a todo nivel, dificultando asentar identidades con preferencias fijas. Por tanto, en el contexto de incertidumbre no son extraños individuos que tratan de hallar sus preferencias comprometiéndose en acciones colectivas. Tampoco son menores los casos de individuos que no intentan maximizar su utilidad sino buscar identidad en el colectivo y las acciones embarcadas: tribus urbanas, congregaciones religiosas o sectas.

⁵ Aquí el debate sobre la función de utilidad pasible de diferir entre individuos y que puede ser no cuantificable.

Figura 2

Tipos de causas de la Acción Colectiva



Hasta este punto, con los matices proporcionados a la perspectiva teórica y siguiendo un enfoque atomista, es posible graficar la relación entre la acción colectiva y aquello que la condiciona desde dos grandes ángulos (ver Figura 2).

2.1.1.3. La Política como Intercambio. Buchanan admitía que la Elección Pública “en un sentido amplio es una forma diferente de ver el proceso político distinto de la manera de ver que surge desde la óptica de la política como poder” (Buchanan, 1990, p. 26). Como sistema de análisis, la Elección Pública encontraba un continuo entre mercado y política sobre los cuales actuaba a libre voluntad el mismo individuo maximizador de utilidad.

En la práctica, el intercambio económico y político no ocurre entre iguales y las personas no contratan ni intercambian por voluntad propia en todos los escenarios. Inevitablemente,

“existen costos de transacción, problemas de información, derechos de propiedad y conflictos distributivos” (Ayala, 1996, p. 302), entre otros. Se observa cuando muchas veces los individuos y grupos están forzados a celebrar contratos sin más opción, a decidir sin contar con suficiente información, a tener reducido acceso a centros de poder donde se toman decisiones, o a estar desprovistos de capacidad política para organizarse y emprender acciones colectivas.

Siendo así, las relaciones establecidas entre agentes o actores dentro los mercados políticos, de oferta de políticas, y de ejecución de políticas requieren también ser ajustadas. Sobre el cuerpo teórico de Buchanan y Tullock se ha dado un amplio desarrollo teórico que, entre otras cosas, analizan minuciosamente las relaciones mencionadas: teorías del sistema de votaciones, teorías de la burocracia y teorías de la búsqueda de la renta. A continuación, se recoge algunos modelos que relacionan electores/familias, gobernantes/políticos y burocracia señalando los objetos de intercambio.

- a) **Modelo de Niskamen:** Se ocupa de estudiar el comportamiento económico de la burocracia orientado a maximizar el presupuesto de sus respectivas agencias, luego de haberse dado la elección colectiva.

Concretamente, cuando el gobierno central o congreso le encarga presupuesto a una agencia para producir una cantidad de bienes públicos que generen beneficio a la población, la burocracia producirá bajo la tendencia a incrementar prestigio y poder de la agencia, y no según el criterio de eficiencia paretiano. Lo único que deben cumplir es cubrir los costos de producción ordenada en el presupuesto, la estructura de los costos es determinada bajo sus propios objetivos.

Sucede esto debido a que mientras todos pueden conocer el presupuesto transferido y el nivel de producción requerido, solo los burócratas conocen cuando los costos son

iguales a los beneficios públicos o cuando una alta oferta produce utilidad pública marginal. Se configura un escenario donde los burócratas gozan de libertad para maximizar su presupuesto.

- b) **Modelo de Romer y Rosenthal:** Este modelo agrega otros factores que estimulan el comportamiento burocrático descrito en el modelo de Niskamen. Reconoce que los burócratas fuerzan a los electores a elegir entre alternativas extremas de gasto público y que mantienen un control sobre el sistema electoral acorde a sus objetivos, pero también identifica qué demandas electorales y grupos de presión influyen sobre ellos.

Trasladada esta interrelación al dilema de los prisioneros⁶ donde la mejor posibilidad está en (D), brindando solo moderada recompensa a la burocracia y moderada subordinación al electorado (dado que compromete menos recursos y esfuerzos de las partes); y la peor está en (A), ofreciendo altas cuotas de estas; se observará en un primer momento esa elección. Pero en un superjuego (o repetición del juego) electores y burócratas se harán eventualmente conscientes de lo conveniente para ambos de elegir (A), apareciendo cooperación entre ellos.

⁶ Con un sencillo ejemplo, el de A que cría ganado y B que cultiva maíz, Mueller (2003) demuestra que la cooperación frente al robo mutuo es la estrategia más beneficiosa para ambos. La cooperación para el intercambio de los bienes que poseen y necesitan es un juego de suma positiva, mientras que el robo, del cual también podrían salir beneficiado alguno de ellos, es un juego de suma cero, incluso negativa. “Lo que A gana, B pierde. Si robar y protegerse de él, resta valor a la capacidad de A y B para producir maíz y ganado, se convierte en un juego de suma negativa” (p. 9). Con el comercio cada uno busca mejorar su posición individual y terminan mejor; con el robo es todo lo opuesto. Cuando los individuos toman conciencia de esto, cooperan.

Tabla 2*Dilema burocracia-electorado*

	Alta recompensa a la burocracia	Moderada recompensa a la burocracia
Alta subordinación al electorado	2,2 (A)	2,1 (B)
Moderada subordinación al electorado	2,1 (C)	0,0 (D)

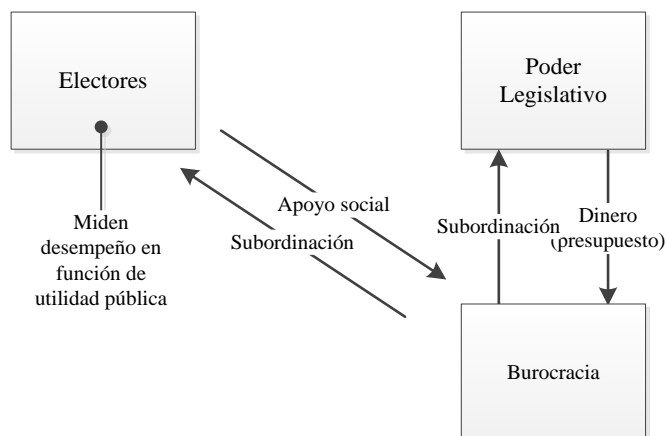
Nota. Adaptado de *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las modernas teorías del Estado*, de Ayala, 1996, p. 267. Copyright 1996 UNAM y Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor.

Lo que la Tabla 2 informa es que entre electores y gobernantes por un lado y burócratas por otro se entabla una relación de conveniencia. Pese al alto costo, conviene cooperar y entregar cuotas altas de recompensa a los burócratas y subordinación al electorado. “Si cada uno presume que el otro tendrá el buen sentido de actuar de una forma cuasicooperativa, sus conjeturas serán correctas, se hallarán en un equilibrio y cada uno de ellos recibirá un resultado final favorable” (Gutiérrez, 2011, p. 101).

No obstante, “los electores (o el poder legislativo) tiene el poder de supervisar a los burócratas y les otorgan, de acuerdo con su desempeño medido como una función de utilidad pública, una recompensa (en dinero o apoyo social). Los burócratas, por su parte, tienen la opción (alta o moderada) de aceptar la subordinación a los deseos de los votantes” (Ayala, 1996, p. 267).

Figura 3

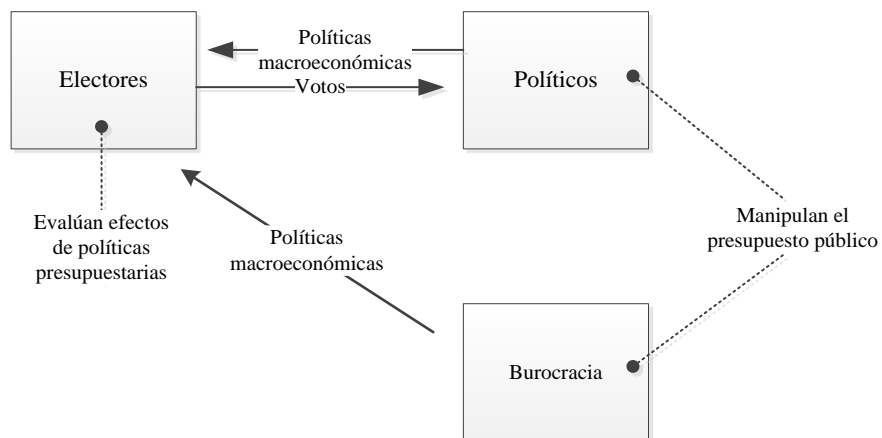
Electores, poder legislativo y burocracia en modelo de Romer y Rosenthal



- c) **El modelo del ciclo político de los negocios:** Interrelaciona el comportamiento de la burocracia y políticos, y el sistema político con alternancia de poder. Afirma, bajo el mismo supuesto de conducta racional, que políticos y burócratas frente a una coyuntura electoral intentarán aumentar sus probabilidades de ser reelegidos por los votantes a través del manejo del presupuesto para hacer crecer la economía, acrecentar el empleo, subsidiar, entre otros.

Figura 4

Electores, poder legislativo y burocracia en modelo ciclo político de los negocios



En otros términos, los electores reciben los efectos y evalúan, para valorarlos o rechazarlos, cambios en el empleo, inflación, déficit público, entre otros, ocasionados por las políticas presupuestarias macroeconómicas; los políticos manipulan el presupuesto público de tal modo que responden a las reacciones de los electores, apuntando al objetivo de obtener el mayor número de votos posibles que les permita reelegirse. Dicha relación puede graficarse como en la Figura 4.

Por último, esta perspectiva es útil en cuanto admite que los protagonistas de la política son también *homo economicus*, que su acción es también calculadora, y que el campo de la política es uno donde hay intercambios de algunos tipos de bienes. Sin embargo, se deberá ser cautos y no implantarla a la comprensión del objeto de estudio, la MCLCP-Jaén. No toda acción es racional, ni la cooperación es subproducto de ella; la política tampoco es consensualista pues hay desequilibrios; la naturaleza de la MCLCP no es ser un mercado político donde se adoptan decisiones interesadas sino concertadas. Con todo, esta corriente permite hacer precisiones básicas y abre el camino a aportes más idóneos.

2.1.2. La Política como Cultura

2.1.2.1. La concepción simbólica. De la lectura del libro *Teoría y Análisis de la Cultura* del sociólogo Gilberto Giménez (2005) se desprende los presupuestos básicos e indispensables que determinan qué es cultura. Parte de la **concepción simbólica de la cultura**, la cual se hace llamar simbólica porque para definirla se basa no en pautas de comportamiento aprendidos como enfoques anteriores, sino en pautas de sentido o significado que conforman una telaraña ineluctable de la realidad humana que la dota de sentido todo. Pero no en todo tipo de

significados (como podría ser el significado de nuestras vidas, mascotas, padres, etc.), sino solo en los significados culturales.

Los **significados culturales** se definen del siguiente modo: la interpretación típica, recurrente y ampliamente compartida de algún tipo de objeto o evento, evocada en cierto número de personas como resultado de experiencias de vida similares. Sus características serían: que son compartidos y relativamente duraderos, que pueden revestir una gran fuerza motivacional y emotiva, y tienden a desbordar un contexto particular para difundirse a contextos más amplios (ejemplo: el símbolo de maternidad de una mujer y de la tierra).

Concebir la cultura a modo de dimensión analítica de la vida social supone tres observaciones:

Figura 5

Características generales de la Cultura

La cultura es una dimensión constitutiva de todas las prácticas sociales porque la dimensión simbólica está en todas partes, está verbalizada en el discurso, cristalizada en el mito, rito o dogma, incorporada a los artefactos gestos y postura corporal. Es más, la organización económica-política-social no existe antes de ser representada, lo cual no significa que una refleje a la otra.

Los símbolos no solo significan, también son susceptibles de empleo para actuar sobre el mundo y como dispositivos de poder. Los sistemas simbólicos son simultáneamente representaciones, *modelos de*, y orientaciones para la acción, *modelos para*.

La cultura evidencia una relativa autonomía y relativa coherencia. Autonomía debido a que obedece a su propia lógica de una estructura simbólica y porque el significado de cualquier símbolo tiende a desbordar su contexto particular remitiendo a otros. Coherencia derivada de su lógica semiótica y de su inscripción en nudos institucionales poderosos (Estado, Iglesia, corporaciones, medios) que administran y organizan sentidos y diferencias con la hegemonización, exclusión, etc.

Nota. Adaptado de *Teoría y Análisis de la Cultura*, Giménez, 2005, Cap. 4-5. Copyright 2005 Gilberto Giménez Montiel.

Debe agregarse que al mismo tiempo la cultura son prácticas simbólicas dispersas y descentradas, inscritas en mundos culturales concretos plagados de contradicciones, débilmente integrados, cuestionados, sujetos a cambios, sin fronteras claramente definidas.

Con el mismo enfoque, Bourdieu nos hace notar que hay **tres modalidades indisociables por las cuales la cultura se nos presenta**: la cultura objetivada o pública, la cultura interiorizada o representaciones sociales o *habitus*⁷ y la cultura institucionalizada. Son indisociables debido a que su comprensión conjunta permite entender integralmente el funcionamiento de la cultura: las experiencias comunes y compartidas que conducen a la formación de esquemas y representaciones similares en los individuos son mediadas por la cultura pública (objetos culturales e instituciones); ...la cultura pública resulta de la objetivación de esquemas y significados en un pasado más o menos reciente; asimismo, no se podría interpretar ni leer siquiera las formas culturales exteriorizadas sin los esquemas cognitivos o *habitus* que nos habilitan para ello (Giménez, 2016).

El concepto de cultura expuesto gira en torno al siguiente postulado: “no existe cultura sin actores ni actores sin cultura” (Giménez, 2005, p. 70). Esta afirmación implica poner el acento en ellos y la práctica en el mundo. Primero está la cultura actuada y vivida desde los actores, luego sus formas materializadas, objetivadas. La relación entre ambas es dialéctica, pues el sentido objetivado en las instituciones, producto de la historia colectiva, genera un efecto *habitus* en los individuos influenciados mediante la inculcación y apropiación cultural; el *habitus* opera reactivando el sentido objetivado en las instituciones porque permite habitar en ellas y apropiárselas, reviviendo el sentido depositado en ellas, pero con revisiones y transformaciones (como contrapartida) intrínseca de la práctica.

⁷ El paradigma del *habitus* tiene por presupuesto que toda realidad es representada: apropiada por el grupo, reconstruida en el sistema cognitivo, integrada al sistema de valores, dependiendo de las circunstancias históricas e ideológicas, la posición de los actores, la historia del individuo o grupo, de los intereses en juego.

Con estos elementos asentados, el concepto de cultura de la concepción referida por Giménez (2016) es formulado:

...la cultura es la organización social del sentido (basada en la interpretación de significados culturales), interiorizado de modo relativamente estable por los sujetos en forma de esquemas o de representaciones compartidas, y objetivado en formas simbólicas, todo ello en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados. (p. 55)

La cultura es el proceso de continua producción, actualización y transformación de modelos simbólicos (*modelos de* y *modelos para*) a través de la práctica individual y colectiva, en determinados contextos. El mismo autor (2005) dice que vienen a ser “complejos sistemas de signos que organizan, modelan y confieren sentido a la totalidad de las prácticas sociales” (p. 68); siempre encarnados en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados. La cultura no existe en abstracto, en la realidad solo aparece en *mundos culturales concretos*, es decir, en contextos históricos y espaciales específicos, llenos de saberes, valores, creencias y prácticas que la caracterizan.

También es útil el **concepto fundamental de identidad**. Como afirma Giménez, identidad y cultura constituyen una pareja inseparable; incluso la concepción de cultura va a comandar la de identidad. La premisa elemental es que la identidad se construye a partir de materiales culturales cuando los actores sociales se apropian de determinados repertorios culturales. Dependiendo de qué definamos por materiales o repertorios culturales, el concepto de identidad variará. Desde esta óptica los repertorios son en realidad los significados culturales cristalizados en atributos que son usados para diferenciarse hacia afuera y definir la propia unidad y especificidad hacia adentro. Es importante también señalar que apropiarse se refiere a interiorizar y disponer del contenido. De

este modo la identidad no sería más que la cultura interiorizada en función diferenciadora y contrastante con respecto a otros.

Habría que remarcar que hay un segundo concepto bastante usado, que es el de **identidad colectiva**. No es lo mismo que la identidad personal o individual, es un sistema de relaciones y representaciones. La mejor definición proviene de la teoría de la acción colectiva. De allí que este tipo de identidad se impute a actores colectivos como los movimientos sociales, conflictos étnicos, acciones guerrilleras, manifestaciones de protesta, huelgas, motines callejeros, movilizaciones de masa, etc. No desarrollaremos más el concepto de identidades colectiva porque no será de utilidad. Basta con conocer sus diferencias con el de identidad individual para no confundirlos y su dimensión en los grupos sociales.

En efecto, la **formación** de identidades colectivas depende de la dinámica de fuerzas históricas y sociales. Pero habría que diferenciar las particularidades de dos actores colectivos: las colectividades (con ausencia de interacción, pero solidarios en valores y obligaciones respecto a expectativas sobre sus roles) y los grupos (interactúan y comparten reglas que los regulan). Aunque no hay tipologías ideales de producción de estas identidades se pueden dar ejemplos. Una identidad colectiva de una colectividad es la nacionalidad que se crea con el proceso de formación de las comunidades nacionales en la modernidad.

Una identidad colectiva de un grupo es la de una secta religiosa, o un movimiento social. Las identidades grupales son posibles, al menos, por la proximidad de los agentes individuales en el espacio social; ellas atraviesan inicialmente en su construcción por una fase intensa de búsqueda y entrega de sus miembros, aparentemente irracional, con conflictos, polarización, objetivos no realistas, etc.; y “suponen la definición interactiva de un modelo cultural propio” (Giménez Montiel, 2005, p. 71) (fines, medios, campo de acción en rituales y símbolos que interpelan) que

implica militancia orientada a negociar la afiliación al modelo en proceso de definición (en otras palabras, la micro/macropolítica de grupalización).

2.1.2.2. En torno a la cultura política. Ahora, hay dos ejes conceptuales, la cultura y la identidad, sobre los cuales se va a clarificar los conceptos de cultura política y otros. Las contribuciones de Peschard (1994) y Tanaka (2007a) sobre el concepto de cultura política son importantes por lo que se procura rescatar lo útil de cada perspectiva. Finalmente, deben ser contrastadas e integradas con la concepción simbólica de la cultura.

Peschard (1994) define cultura política como “los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder” (p. 12). Viene a ser “el imaginario colectivo construido en torno a los asuntos del poder, la influencia, la autoridad y su contraparte, la sujeción, el sometimiento, la obediencia y, por supuesto, la resistencia y la rebelión” (pp. 12-13).

También se la puede definir como la matriz cultural que da sustento a las instituciones políticas y a los aspectos políticos de las estructuras sociales, pero al mismo tiempo se nutre de las estructuras políticas en funcionamiento. El concepto desde este punto de vista presupone pensar que “las sociedades necesitan de un consenso sobre valores y normas que respalde a sus instituciones políticas y que legitime sus procesos” (p. 22). La estabilidad y el desempeño gubernamental dependen mucho de la legitimidad ante los ciudadanos, que a su vez depende de la coincidencia entre concepciones y expectativas, por un lado, y desempeño de autoridades y estructuras públicas, por otro.

Como se aprecia, su concepto es totalmente compatible con la concepción simbólica. Define como imaginario colectivo valores, concepciones y actitudes específicos, homologable a la

forma interiorizada de la cultura, las representaciones sociales. Eleva la cultura a una categoría primordial cuando afirma que son percepciones subjetivas o relativas a cada sujeto. Con ello acepta la mediación de la cultura entre sujetos y realidad. Serían representaciones específicas, relativas al campo político, al poder, la autoridad y las respuestas de sujeción o desacato.

El corte resulta acertado pues todos estos hechos pertenecen a la dimensión política de la vida social. Sin embargo, no hay que perder de vista la característica de los significados culturales, en especial aquella que afirma la tendencia a desbordar sus contextos particulares hacia contextos más amplios. Tampoco dejemos de lado la observación acerca de la organización política, social y económica, que antes de existir debe ser representada. Tales consideraciones nos obligan a redimensionar el concepto dado incorporándola a la perspectiva de Peschard.

Además, la autora tiene una visión estructural: **la cultura política da sustento a las instituciones y estructuras políticas**. Y una visión integral: **las instituciones y estructuras políticas alimentan a la cultura política**. Introduce la idea de legitimidad, entendida como la coincidencia entre concepciones y expectativas, que presuponen consensos de valores y normas en la sociedad, y desempeño del gobierno, lo cual deviene en el respaldo hacia las instituciones y procesos políticos. Nuevamente, encontramos compatibilidad con las ideas expuestas en la concepción simbólica de la cultura. En efecto, las tres formas de cultura, interiorizada, objetivada e institucionalizada de la concepción delimitan mejor aún la visión de la autora.

En cambio, Tanaka (2007a), desde otro extremo, expone que la cultura política no es algo inmutable, que está muy condicionada por factores del contexto y significados. Rechaza la tesis según la cual existe un carácter nacional autoritario puede hallarse en el concepto de herencia colonial popularizado por Julio Cotler⁸. Suscribe la importancia de la cultura política para la

⁸ Según éste, entre las dificultades para el establecer la democracia y para desarrollar el país estaría el legado colonial, manifestado en concepciones y prácticas signadas por el patrimonialismo, el racismo y la exclusión social. Hoy en

consolidación de regímenes democráticos, pero no acepta que existan factores perennes, orientados al autoritarismo, opuestos a los valores liberales en el Perú y América Latina. No estaríamos condenados, según él.

Por el contrario, encuentra que la cultura política es mutable, sensible a los cambios sociales: “los contextos económicos, políticos y sociales hacen que la cultura cambie, y se desarrollen (o retrocedan) concepciones y actitudes, que luego se expresan en prácticas, más afines a la democracia” (p. 11). En realidad “las actitudes hacia la democracia y sus instituciones se modifican con el tiempo, al igual que los contenidos que se le adjudican, según cambia el contexto político y social en el que efectivamente se esté viviendo” (p. 16). Los niveles de tolerancia al autoritarismo y de exigencia a la democracia son volubles según sea el escenario político y social.

Entonces, no es del todo cierto que el respaldo al autogolpe y otros episodios de prepotencia en la historia peruana demuestren la matriz cultural autoritaria. “Del apoyo a ciertas medidas autoritarias en determinados momentos no se deduce la existencia de una cultura política autoritaria que persista en el tiempo y que caracterice a toda la población” (p. 20). Tampoco es cierto que dicha recurrencia estaría asentada en elementos autoritarios de diversos planos de la vida social: la familia, la escuela, el trabajo, etc. Más bien la esfera privada (familiar y laboral), de acuerdo con encuestas de opinión, contiene prácticas de ejercicio de autoridad cada vez menos abusivas, menos prepotentes, y más respetuosos del otro. Dice en la misma obra:

el juicio político de las personas es mucho más complejo, sofisticado y matizado que la imagen dual democrática-autoritaria. Para empezar, las opiniones, patrones, actitudes y percepciones políticas muestran mucha variación, y están lejos de ser unánimes; y además, se ajustan y reflejan a los desafíos del contexto. Especialmente, encontramos que la cultura

día, la persistencia de aquéllas como rasgos centrales en la interacción social, en las maneras de relacionarnos los peruanos y en nuestra cultura política, serían claves para entender la fragilidad de las instituciones democráticas.

política es moldeada muy fuertemente por el desempeño de los gobiernos, por la naturaleza de las ofertas políticas que se presentan a la ciudadanía y las oportunidades que se abren o cierran. Por lo tanto, la cultura política no es algo inmutable ni una herencia frente a la cual no hubiera nada que hacer. (p. 21)

Lo que hace Tanaka es levantar argumentos a favor de su tesis e intentar redimensionar la referida a la herencia autoritaria en el Perú. Sucintamente, dice lo siguiente: 1) la cultura política es sensible a los cambios de contexto económico, político y social; 2) las actitudes hacia la democracia y significados atribuidos dependen de dichos cambios; 3) la cultura política también es moldeada notablemente por el desempeño de los gobiernos; 4) un gobierno más efectivo produce mayor respaldo a la democracia y viceversa; 5) todo esto se corrobora por el auge participativo de la sociedad civil de los 80's cuando cayó la dictadura militar y el respaldo unánime al golpe de Estado del 92 en medio de la crisis; 6) el avance de la democratización lo comprueba también la expansión de relaciones más respetuosas del otro en la esfera privada; 7) por tanto no hay cabida para hablar de una matriz autoritaria en el país que persista.

Pareciera que en Tanaka el término cultura en el concepto abordado es una variable débil, casi vacía, que se llena por los acontecimientos del momento. Tomando lo positivo del autor, lo que nos quiere decir es que hay una cierta racionalidad en la cultura política de las personas, que se adapta a lo que las circunstancias exigen. El apoyo a las propuestas autoritarias responde antes que a un rasgo profundo de la *personalidad nacional* a la necesidad que la situación del país imponía; asimismo, el apoyo al régimen democrático se relaciona estrechamente al desempeño del gobierno de turno. Se basa en encuestas de opinión y sondeos realizados en aquellos momentos para sostener el pragmatismo de la cultura política frente a situaciones coyunturales de la democracia.

Tiene total validez este punto de vista. Sin embargo, volvemos al punto inicial si consideramos la observación de Lechner (1997), quien planteó lo frecuente que resulta equivocar la cultura política con creencias y preferencias manifestadas a través de encuestas de opinión pública”. Creencias y preferencias, como la punta de un iceberg, son solo un fragmento de la cultura política. Penetrar en la cultura política implica escudriñar el sistema de valores, las representaciones simbólicas y los imaginarios colectivos. Es cierto, del mismo modo la concepción simbólica de la cultura no nos permite desvincular la cultura objetivada de la representada, ni de la institucionalizada.

Quiere decir, si toda declaración o discurso de apoyo o rechazo al sistema no es aislada, lleva consigo necesariamente la carga de las representaciones compartidas. Además, consideremos que la complejidad de la cultura política interiorizada está en su carácter dual: por un lado, estable y rígido, por otro, móvil y elástica. La resolución pragmática de la población en episodios políticos claves respondería adecuadamente al carácter móvil y elástico de la cultura política. Entonces no es que toda ella se exprese en opiniones, sino, como afirma Lechner, es solo la punta del iceberg. Para dar cuenta global de la cultura política hay que escrutar en las formas interiorizadas de ella, menos móviles y elásticas.

2.1.2.3. La práctica discursiva. Vich (2010) explora las practicas tutelares de interacción social y las formas de argumentación y discusión política en la discusión de la plaza pública. Expone la siguiente tesis: “la política sigue concibiéndose como la pura confrontación y que, más que un diálogo capaz de interpelar a los participantes y, por lo mismo, capaz de activar la construcción de ciertos consensos políticos, lo único que se observa es, fundamentalmente, una

suma de monólogos muy ansiosos” (p. 80). Para desarrollar el sustento de tal afirmación se interroga por dos aspectos.

- los usos discursivos sobre los que se asientan las formas de discusión y debate público en la cultura política actual: investiga los usos discursivos tradicionales que aprisionan a la discusión política entre gente que fue de izquierda, y que reproducen una estéril manera de hacer política, y que se corresponde con habitus muy arraigado en el país.
- la producción de la masculinidad en el espacio público que se asemeja a la del espacio privado: esta identidad masculina, que en el espacio público queda cifrada a través del uso de recursos lingüísticos (en el estilo de argumentación de los oradores de la plaza) y la represión policial, se construye del mismo modo en el espacio privado, en base a violentar al otro, en virtud de los discursos patriarcalitas que los dominan.

Primero, parte de la idea de que el lenguaje es una práctica social que construye el mundo social a través de diversas formas de interacción lingüística. Constituye identidades y relaciones sociales. Segundo, introduce el concepto de **comunidad de práctica** que refiere a un grupo de gente cuyas identidades sociales emergen a razón de las prácticas comunes en las que se inscriben. Asimismo, ser “miembro de dicha comunidad implica apropiarse de los usos discursivos y de las interacciones que el propio grupo ahí ha establecido” (p. 83). En general, comunidad de práctica son los espacios que “están asociados con la reproducción de un conjunto de hábitos” (p. 83) lingüísticos, socioculturales, entre otros: las maneras de interactuar, las formas particulares de ejercicio de poder y con un conjunto de creencias específicas (Eckert y McConnell-Ginet, 2007)⁹. Tercero, toma en consideración de que “el género es siempre un acto performativo” (Vich, 2010, p. 84), algo que se produce continuamente a través de las interacciones y a partir de las formas

⁹ Aquí Wenger (1998) propone tres dimensiones cruciales para las *comunidades de práctica*: compromiso mutuo, propósito compartido y negociado, y repertorio compartido de recursos negociables acumulados en el tiempo.

(modelos de identidad) en que hemos sido socializados. Las identidades de género deben actualizarse diariamente por medio de actos concretos acordes a normas culturales que las definen y las legitiman.

En el trabajo etnográfico observó el debate que tiene lugar en la plaza entre oradores callejeros, vinculados a la izquierda antigua, y otros asistentes, todos casi siempre hombres; observó, además, la continua represión por parte de la seguridad municipal que los desplaza con una actitud fuertemente autoritaria. Se dan diversas interacciones en el uso de la palabra como encendidos discursos o intensos debates. Pero “ninguno convence de algo a su oponente de manera que se generen ciertos consensos en el propio diálogo” (p. 86); las posiciones son antagónicas. Es más, “las ofensas y las humillaciones son prácticas cotidianas que se entienden como mecanismos intrínsecos a la lógica del debate” (p. 86). Cabe agregar que hay cierta autoridad del público pues son ellos los únicos capaces de dar el cambio de turno, aunque de manera forzada

De allí desprende su tesis, la política concebida como la pura confrontación antagónica. Ciertamente, los asistentes no participan en un efectivo debate, por el contrario, interactúan para imponerse sobre los demás, pronunciando monólogos que se suman ansiosamente en un acto confrontacional. Esto se hace evidente en parte en el esfuerzo que realizan los oradores para construirse como autoridades del saber desplegando recursos de convencimiento: referencias a libros prestigiosos, demostrando estar actualizados, exhibiendo sus conocimientos históricos, entre otros. Pero hay muchas estrategias discursivas además de los recursos de convencimiento. Una lectura de todas ellas permite entender por qué la política se entiende como solo oposición. Como se detalló arriba, ellas dan las pautas de los modelos de interacción entre identidades en las que los oradores participan; en otras palabras, las interacciones desde el punto de vista lingüístico “están siempre reguladas por patrones relativos a las identidades de género” (p. 89). Por ejemplo, poner

en acto una determinada estrategia, como eufemizar el antagonismo para con el otro, involucra una performance, coordinación recíproca entre el cuerpo y el lenguaje.

El autor deduce que los participantes de la comunidad de práctica sienten la presión de constituir su identidad lingüísticamente como hablantes masculinos. Lo hacen en la plena performance de las estrategias discursivas porque las interacciones lingüísticas, es decir el lenguaje en práctica, activan el posicionamiento constructivo de los oradores en una identidad de género, la masculina. Nota la presión a la que están sometidos cuando ellos evaden formas de habla que, “como producto de la socialización y de las ideologías existentes” (p. 90), están más asociadas con la feminidad. Debe entenderse los estilos de habla masculinos, que hacen a esa identidad de género, como “resultado de actos que son repetidos por sujetos que siempre están intentando constituirse, casi desesperadamente, al interior de la masculinidad” (p. 90).

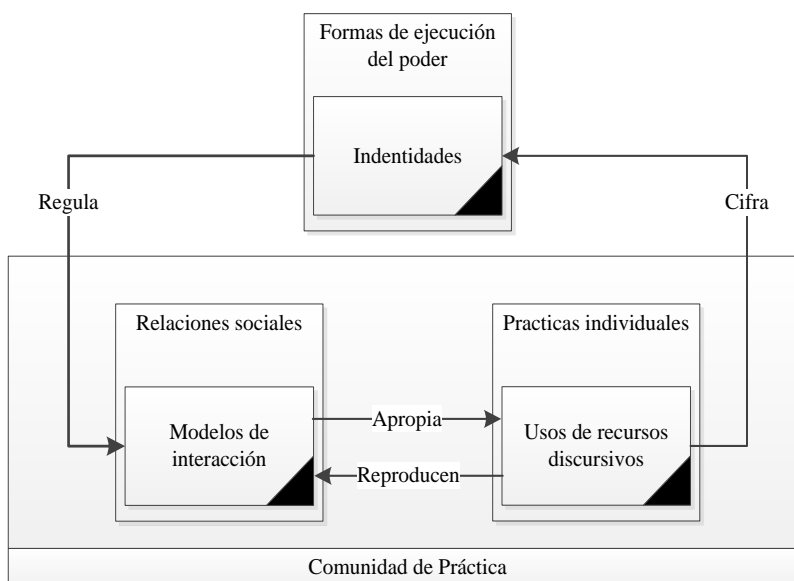
Vich busca el sustrato cultural que posibilita que exista una masculinidad impositiva a nivel público que destruye las posibilidades de consenso. Parte de un cuarto presupuesto, el de la centralidad del discurso patriarcal en las esferas pública y privada como articuladora del poder en ambas. Plantea la existencia de un mandato masculino propio del patriarcalismo, controlando ambas esferas, dirigida hacia el goce resultante de la transgresión. Es un mandato que tiene una regulación de género culturalmente cifrada. Dicho de otra manera, el patriarcalismo se traduce en la interpelación enunciada y dirigida por y hacia la propia masculinidad para transgredir la ley y conseguir el goce que ella produce. Goce que finalmente cohesiona a los grupos sociales en el país. Por analogía, la represión policial en la plaza pública junto a la violencia en el diálogo de los oradores y el abuso que marca la vida privada tendrían un mismo soporte fundamental, el género; el relacionamiento autoritario se reproduce en los dos ámbitos. Entonces, para hallar la lógica de

funcionamiento del espacio público hay que observar el género y precisamente la construcción social de la masculinidad que se orienta por el mandato patriarcal de violencia al otro.

En conclusión, hay que observar al debate callejero como parte de relaciones sociales más amplias en las cuales, en las cuales las formas de debatir y escuchar de la plaza son un impulso democrático que no termina de consolidarse porque continúan constreñidas por patrones de relaciones más tradicionales. En general, el esquema conceptual que articula el discurso patriarcal es como sigue:

Figura 6

Centralidad del discurso patriarcal sobre espacios público y privado



Claramente el espacio público de concertación local de la MCLCP se halla al otro margen de la práctica discursiva, donde el dialogo democrático predomina; sin embargo, las mismas fuerzas constrictoras de la cultura, su núcleo rígido como patrones identitarios, presionan constructiva o amenazantemente sobre él. Todo lo vertido es un marco interpretativo de la interacción agente Coordinador e involucrados, pero también es uno con el cual asistir el contraste y la lectura de los factores inmateriales que sostienen el espacio.

2.1.3. Características de la MCLCP

A los aportes de la Elección Pública y la política como cultura deberán sumarse definiciones más precisas sobre la MCLCP.

2.1.3.1. Definición de la MCLCP. Según el mandato legal, establecido en el D.S. 001-2001-PROMUDEH, modificado y complementado por el D.S. 014-2011-PROMUDEH, la MCLCP es creada el 18 de enero de 2001.

Surge del convencimiento de que se requiere la participación de ... sectores públicos y privados ... para ... superar ... profundos problemas de desigualdad y exclusión social ..., recuperar sobre bases sólidas la institucionalidad democrática y lograr ... niveles de bienestar y justicia social ..., dado en el contexto de recuperación democrática del 2000. (MCLCP, 2001, p. 21)

Entonces, fueron definidos sus objetivos y funciones, los siguientes:

Tabla 3

Objetivos y funciones de la MCLCP

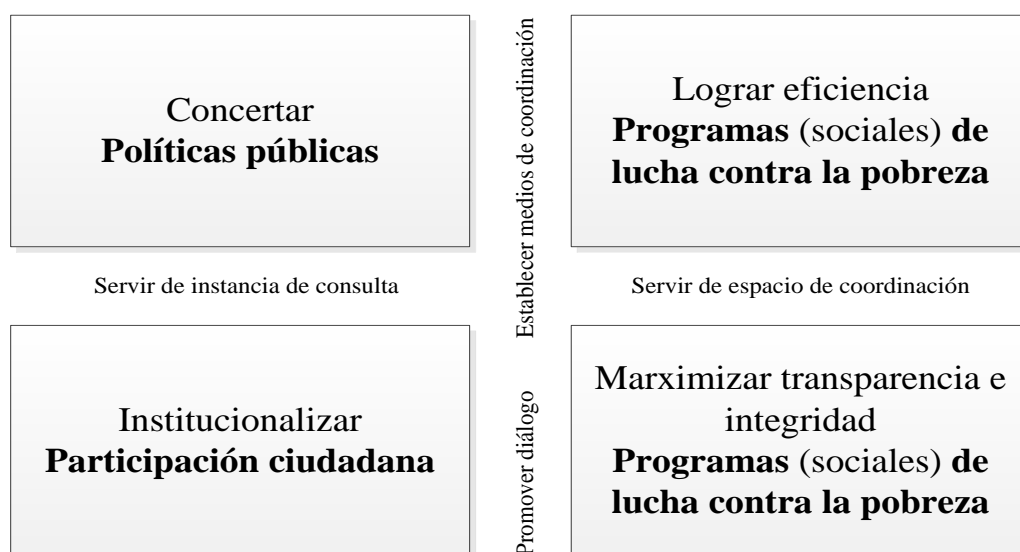
Objetivos	Funciones
<ul style="list-style-type: none"> • Concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano. (a) • Lograr mayor eficiencia en ejecución de programas de lucha contra la pobreza. (b) • Institucionalizar la participación ciudadana en diseñar, tomar decisiones y fiscalizar la política social. (c) • Maximizar transparencia e integridad en la gestión de programas contra la pobreza. (b) 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover un diálogo nacional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos destinados por Estado, sociedad civil y sector privado a la lucha contra la pobreza. (1) • Establecer mecanismos de coordinación entre sectores del Gobierno, y con la sociedad civil, para lograr transparencia, eficiencia y sistemas de información confiables sobre la inversión social pública, bajo objetivos sociales fijados. (2) • Servir de espacio de coordinación para evitar superposición de programas de ayuda social, lograr uso racional y oportuno de recursos comprometidos, y definir prioridades geográficas/temáticas para asignar recursos. (3) • Servir de instancia de consulta para formular planes nacionales, regionales y locales sobre políticas de desarrollo y promoción social, y para definir prioridades presupuestales. (4)

Nota. Adaptado de *Organización y Funciones. Orientaciones generales*, MCLCP, 2004. En dominio público.

De aquí se desprende que la labor en la MCLCP tiene por objetos (a) las políticas sociales, (b) los programas de lucha contra la pobreza y (c) la participación ciudadana, a las cuales concerta, busca la eficiencia, maximiza transparencia e integridad o trata de institucionalizar, correspondientemente. Con esos propósitos cumple transversalmente las funciones de (1) promover el diálogo, (2) establecer medios de coordinación, (3) servir de espacio de coordinación y (4) servir de instancia de consulta.

Figura 7

Transversalidad de objetivos y funciones de la MCLCP



La Carta Social (2001) fundante establece que la MCLCP “es un espacio de toma de decisiones donde participan instituciones del Estado y la sociedad civil, con el fin de concertar, ... ponerse de acuerdo mediante el consenso, sobre la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza ...” (p. 21).

Luego, otras entidades y contextos subrayaron aspectos que con el tiempo han llegado a caracterizar el quehacer en la MCLCP; acercándose bastante a los aspectos más prácticos:

Tabla 4

Conceptualizaciones de la MCLCP

La Mesa de Concertación para la Lucha contra la pobreza (MCLCP) es un *espacio de debate* [énfasis agregado] multisector donde actores de diferentes niveles de gobierno, la academia, la cooperación internacional y la sociedad civil *desarrollan acuerdos de gobernabilidad* [énfasis agregado] para impulsar la reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad; así como para hacer seguimiento de los mismos. (PNUD Perú, 2017)

La MCLCP es un *espacio de encuentro* [énfasis agregado] entre las instituciones del Estado, la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional, cuyo objetivo es *dialogar, concertar y coordinar acciones* [énfasis agregado] que permitan luchar eficazmente contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, y a favor del desarrollo integral, en cada región, departamento, provincia y distrito del Perú. (MCLCP y GIZ, 2015, p. 12)

Lo esencial remarcado por ambas conceptualizaciones, y que se condicen con el espíritu de Carta Social, es (1) ser un espacio de encuentro o debate y (2) hacer dialogo, acuerdos, concertación y coordinación de acciones. Asimismo, quienes se entablan una relación son (3) miembros del gobierno, sociedad civil, academia, cooperación internacional, entre otros; y concertan sobre la (4) lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Debe diferenciarse de las acciones que o sociedad civil o Estado efectúan producto de los acuerdos y los acuerdos mismos. La MCLCP sería distintivamente “un espacio creado para alcanzar consensos y acuerdos entre sus diferentes miembros, ... pues las actividades para la puesta en práctica de esa concertación las realizan sus miembros y no directamente la Mesa como tal” (MCLCP, 2007, p. 8). Acuerdos se canalizan a través del espacio, acciones se llevan a cabo posterior y externamente por los actores¹⁰.

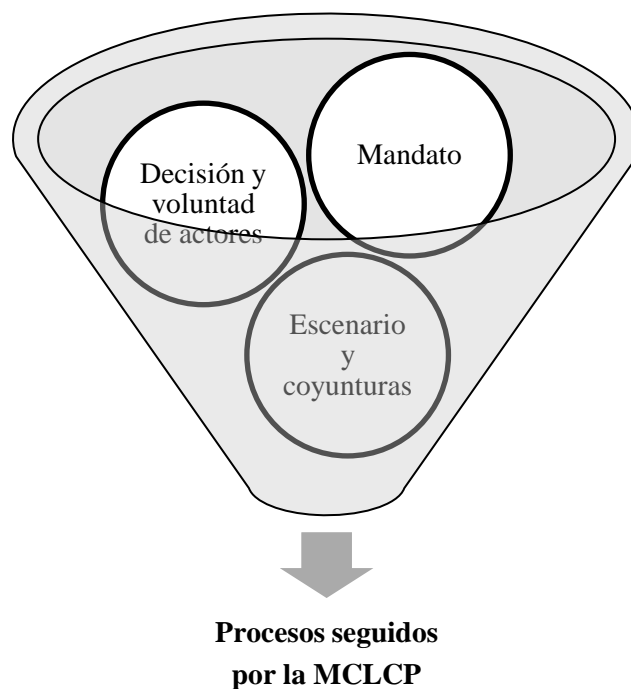
¹⁰ Tal condición no suprime la importancia de la puesta en práctica de los acuerdos ya que solo a través de ellas se asegura el logro de resultados e impactos. De ahí que nuevas funciones o estrategias se hayan implementados en las mesas de concertación.

2.1.3.2. La MCLCP en la práctica. En el mundo real es un espacio público incrustado en la economía política local (Bebbington et al., 2005, p. 5) en constante construcción desde la práctica de actores específicos que entran en diálogo con su realidad; por tanto, las acciones que desde ella se articulan son el resultado de tensiones entre (MCLCP, 2007):

- *El mandato de la Mesa*, señalado en los decretos que le dan origen, el que se constituye en referencia permanente;
- *La decisión y voluntad de los actores*, que comprende lo que estos acuerdan y deciden hacer según las posibilidades y capacidades con que cuentan; y
- *Los escenarios y coyunturas con relación a situaciones y procesos nacionales, regionales y locales*, como parte de su lectura y compromiso con la realidad.

Figura 8

Factores que determinan acuerdos y acciones desde la MCLCP



Se intenta decir que el accionar (surgido) de la MCLCP debe ser entendido no solo como puesta en acción de su (a) *mandato*, que más bien es orientador¹¹, sino como el resultado de la confrontación entre (b) *la decisión y voluntad de los actores*, entendida como la elección que de algún modo hacen los agentes sobre determinados problemas sociales o públicos según cálculos o valoraciones; y (c) *los escenarios y coyunturas*, que ponen en relieve varios problemas sociales y abre ventanas de oportunidad (Parsons, 2007).

Esa cualidad se ve pronunciada debido a su estructura descentralizada con instancias de nivel nacional, regional y local (distrital y provincial). Cuenta con una Mesa Nacional y un Comité Ejecutivo Nacional (CEN), así como con mesas y comités ejecutivos regionales y provinciales, incluso distritales (CER, CEP y CEP, respectivamente). En cada una de ellas, la de nivel superior puede ser invitada, de modo que hay una permanente interrelación vertical.

“A su vez, cada mesa desarrolla sus redes de modo horizontal con el sector público y otras instancias de la sociedad civil y promueve actividades con la población en general” (Henríquez, 2005, p. 93). Se constituye en la realidad como una red de redes, articulando instituciones públicas u organizaciones sociales de permanente participación con otras esporádicas. Es decir, cada Mesa de Concertación funciona semejante a un nodo de una red mayor, vertical y horizontalmente, donde diversidad de actores correspondientes a la localidad, y también externos, son interpelados a tareas conjuntas.

Sirviéndose de una formula descentralizada se pretendió, entre otras cosas, ceder *autonomía* a cada una de sus instancias, no sin dificultades, para *adoptar temáticas específicas* y *coordinar acciones propias*, teniendo en cuenta la interrelación con las otras instancias (MCLCP,

¹¹ La MCLCP también orienta su accionar por valores, principios y un enfoque del desarrollo y pobreza multidimensional enunciados en sus documentos normativos señalados. Éstos son el correlato de cualidades del espacio y sus participantes que permiten un buen funcionamiento. Por esa razón, el análisis de dichos factores escapa a los propósitos de la presente investigación.

2007, p. 24). Dicha cualidad, adicionalmente, permitió adoptar fórmulas que armonicen la relación con otros espacios participativos en las localidades fundados por la descentralización (Arroyo y Irigoyen, 2005).

En consecuencia, se confirma que cada mesa es una realidad particular que debe ser entendida, más allá de su mandato, a partir del análisis de dos factores: **las decisiones que toman sus actores participantes para lograr acuerdos y los contextos específicos que presentan problemáticas diversas.**

2.1.3.3. Ciclo de concertación. Si ubicamos la MCLCP en una escala de participación, calificaría en lo que Koechlin (2017) denomina nivel de *participación activa*¹². De acuerdo con el nivel se “establece una relación asociativa con las autoridades, en la que las personas se comprometen activamente en el ciclo de diseño de políticas públicas y en lo que este proceso implica” (p. 17), permitiéndoseles levantar propuestas, instalándose un diálogo alrededor de la política y eximiendo en cierta medida de responsabilidad de resultados a autoridades.

Es cierto que su función oficialmente es la concertación; pero en la práctica la participación muy activa ha derivado en intensas fases de diálogo, momentos de contraste de propuestas, hasta lograr acuerdos. Frecuentemente, dichos procesos de concertación participativa se desarrollan en un ciclo de *diálogo-deliberación/negociación-acuerdos*:

El diálogo es el intercambio de puntos de vista entre los actores sociales que participan del proceso; a través del diálogo cada uno expone sus opiniones y escucha los de los demás.

Una vez que los actores conocen todos los enfoques presentes, proceden a deliberar, es decir contrastan opiniones, evaluando los costos y beneficios de cada propuesta y negocian

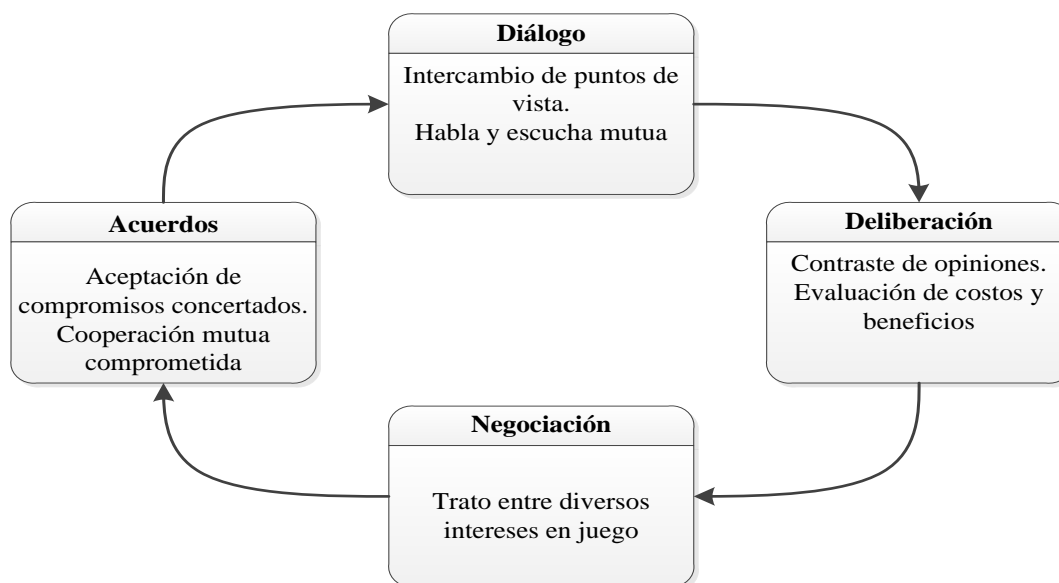
¹² Los otros niveles inferiores serían: 1. “... nivel de ‘información’ (sic), se caracteriza por una relación de sentido único donde el gobierno genera distintos tipos de información y la difunde entre los ciudadanos”, y 2. “... nivel de ‘consulta’ (sic), signado por una relación de doble dirección donde se posibilita que las personas sugieran y planteen propuestas a los respectivos gobiernos” (Koechlin, 2017, p. 16).

entre los diversos intereses en juego. Finalmente, se toman acuerdos concertados, que comprometen la cooperación entre todos los actores involucrados. (MCLCP, 2013, p. 3)

Aquellas decisiones tomadas pasan por el proceso descrito. No es irreparablemente un orden lógico dado que alcanzar los acuerdos puede demandar retroceder o superponer fases.

Figura 9

Ciclo de los procesos de concertación



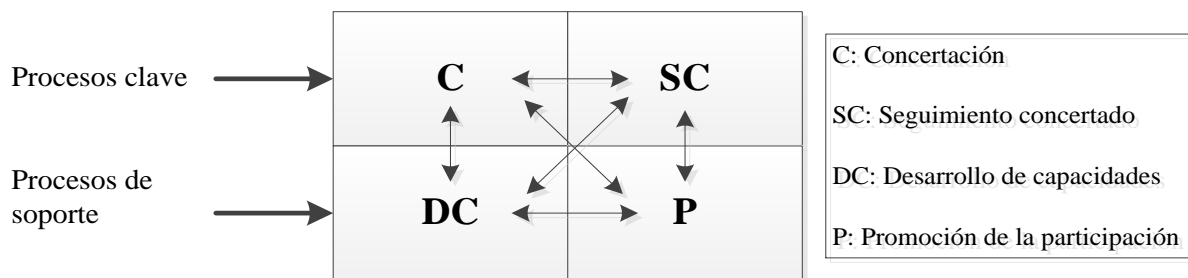
Cual sea el camino de la concertación de intereses, indefectiblemente involucra recursos, esfuerzos, habilidades y actitudes sin equivalencia en otros medios participativos. De ahí que sostener la voluntad política, por un lado, y la participación de la sociedad civil, por otro, será siempre un desafío. Probablemente, resolver ese reto sea la razón que ha perfilado con el pasar de los años caminos de trabajo o aspectos sobre los cuales incidir.

A lo largo de los años, los casos más avanzados han depurado las denominados líneas de acción (MCLCP, 2018) que son cuatro. El trabajo visible con el que se da pasos al logro de objetivos sería el de la concertación de propuestas efectuadas en plenos de representantes sociales y del sector público, y el del seguimiento concertado que se hace en base a la concertación de

ambos para sistematizar información, identificar avances y alertas, y generar recomendaciones respecto a la implementación de políticas públicas, siendo todas aprobadas por consenso (Boggio, 2011).

Figura 10

Procesos clave y de soporte desarrollados por la MCLCP



Nota. Las líneas de acción son cuatro, representadas por las iniciales mostradas (C, SC, DC y P). Dos de ellas, C y SC, comprenden procesos clave y otras dos, DC y P, procesos soporte. Las flechas indican interdependencia entre ellas. Quiere decir, no puede haber concertación (C) sólida sin promoción de la participación (P) sostenida; igualmente, seguimiento concertado (SC) sin desarrollo de capacidades (DC) es impracticable; o de otra forma, la promoción de la participación (P) y el desarrollo de capacidades (DC) están mutuamente imbricados.

Fuente. Visitado en <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/lineas-de-accion> el 12.05.2017.

En tanto, las otras dos líneas de acción, el desarrollo de capacidades y la promoción de la participación, dan soporte a las mencionadas arriba. “... mediante la producción de información y análisis, la difusión de la misma y la capacitación en su uso, así como a través de la realización de seminarios y talleres” (MCLCP, 2018, p. 1) a nuevos y constantes integrantes, se realiza el desarrollo de capacidades. Y la promoción de la participación, característica intrínseca a la Mesa, suscita y canaliza en general discutir políticas y asuntos públicos dentro de espacios interinstitucionales o del sector público requeridos o solicitados.

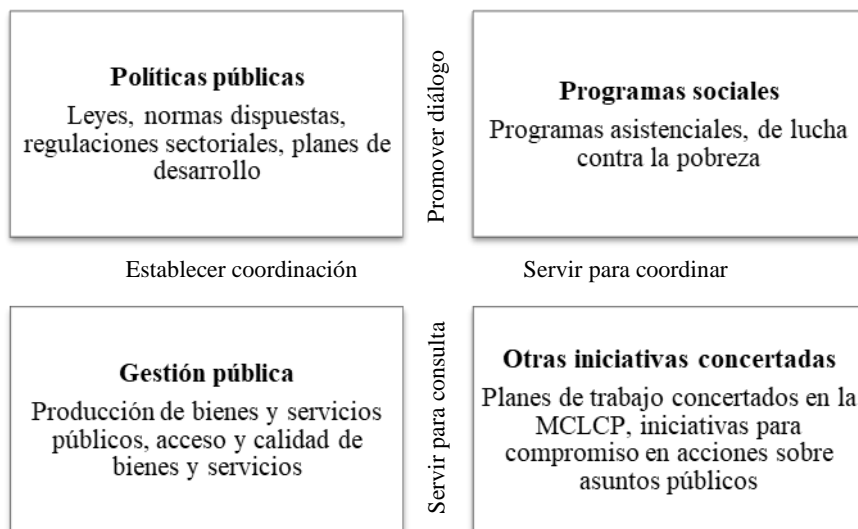
Las líneas de acción, perfiladas en manuales o guías, han sido consumadas a través de las experiencias participativas nacionales o regionales. En contraste, lo elemental para una Mesa circunscripta al ámbito local o provincial, donde los recursos más limitados, es el rol concertador

de propuestas. Las experiencias locales pueden contar o no con desarrollo de capacidades o promoción de la participación, pero indudablemente éstas les demandan recursos usualmente carentes. De modo que, si una mesa sigue vigente, se encontrará siempre, independientemente de sus recursos, la labor concertadora.

2.1.3.4. Temas y Acuerdos. Obtener una comprensión de la labor desempeñada por la MCLCP lleva a identificar el tipo de temas sobre los que delibera. Si el fin es lucha contra la pobreza, en la práctica se concerta temas desde, por ejemplo, “el abandono a los niños pequeños, hasta propuestas más amplias y complejas ... para elaborar un plan de desarrollo” (MCLCP, 2013, p. 7). Los temas siempre versarán sobre lo *público*, y en esa medida se pone en cuestión los bienes que desde el sector público se producen. Cabría una infinidad de temas alrededor de éstos, pero utilizando el gráfico de objetivos se los puede deducir a así:

Figura 11

Clasificación de temas por objetivos de la MCLCP



Los tipos de bienes identificados serían:

- **normativa**, planes, políticas públicas, regulaciones y leyes;

- **programas sociales**, estrategias asistenciales, proyectos de lucha contra la pobreza;
- **servicios públicos**, bienes o servicios suministrados por entidades; y
- **iniciativas concertadas**, o acciones coordinadas desde el espacio de concertación para atender asuntos de importancia social alrededor de un bien.

Cada uno acarrea otros aspectos para los involucrados:

- Las normativas y los programas sociales son bastante especializados requiriendo además de importantes flujos de información, consolidación de aprendizajes.
- Los servicios públicos suelen tener como trasfondo tensiones sociales a resolverse sobre los que la concertación se incrusta.
- Las iniciativas concertadas demandan un alto grado de coordinación de acciones entre los involucrados sin incentivos expresos.

Con estas precisiones, la MCLCP puede ser entendida dentro de una tipología de interrelación sociedad-Estado. Cunill (2010) elaboró una clasificación de 6 tipos de interfaces Estado-sociedad. En tres el bien básico es la información y en los otros es el poder, pero cada uno con un sentido particular del intercambio. Dado que en las mesas de concertación se delibera sobre los bienes indicados, mas no ejecuta acciones, el bien básico es la información. Por tanto, el tipo de interfaz más cercano a la MCLCP es la *interfaz Estado-sociedad* de sentido *comunicativo*.

Aunque no ejecuta acuerdos, la MCLCP los reviste de cierta obligatoriedad para las partes. Se acerca a otro tipo de interfaz apuntada por Cunill: *interfaz* de sentido *mandataria*, cuyo bien es el poder, ya que sociedad civil lo ejerce sobre el Estado. Precisamente ahí está una clave para que una mesa de concertación subsista: la imposición para cumplir sus acuerdos. A través de diversas temáticas se arriban a acuerdos que deberán ser consagrados por parte de los decisores públicos ante una sociedad civil vigilante.

Habría que destacar que esa imposición está más emparentada con obligaciones éticas que con mandatos legales: “La ética implica que la palabra vale y que lo concertado, o acordado, es ‘ley entre las partes’, que todas y todos buscaremos, desde nuestros roles y responsabilidades específicas, actuar de acuerdo con lo pactado” (MCLCP, 2005, p. 4). Entonces, no se trata solo de información sino de poder para orientar la voluntad política que controla el Estado hacia la ejecución de los acuerdos comprometidos.

Quiere decir, una buena dosis de compromiso con el cumplimiento de acuerdos es necesaria para lograr resultados tangibles. Pero además la sociedad civil coopera para vigilar dicho cumplimiento, asegurando resultados, incluso con otras instancias públicas:

De allí que el ‘seguimiento’ con la participación del estado y de la sociedad civil es el complemento indispensable de lo acordado y tiene como propósito por mejorar de manera sostenida y continua la eficacia y la eficiencia de la acción en materia de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP, 2005, p. 4).

Entonces, el funcionamiento de la MCLCP tiene dos aspectos concretos observables:

- el cumplimiento de acuerdos concertados que demanda compromiso con los mismos por parte de los decisores públicos, y
- el seguimiento al cumplimiento de estos que exige la cooperación de la sociedad civil y que puede incluir a otras entidades públicas.

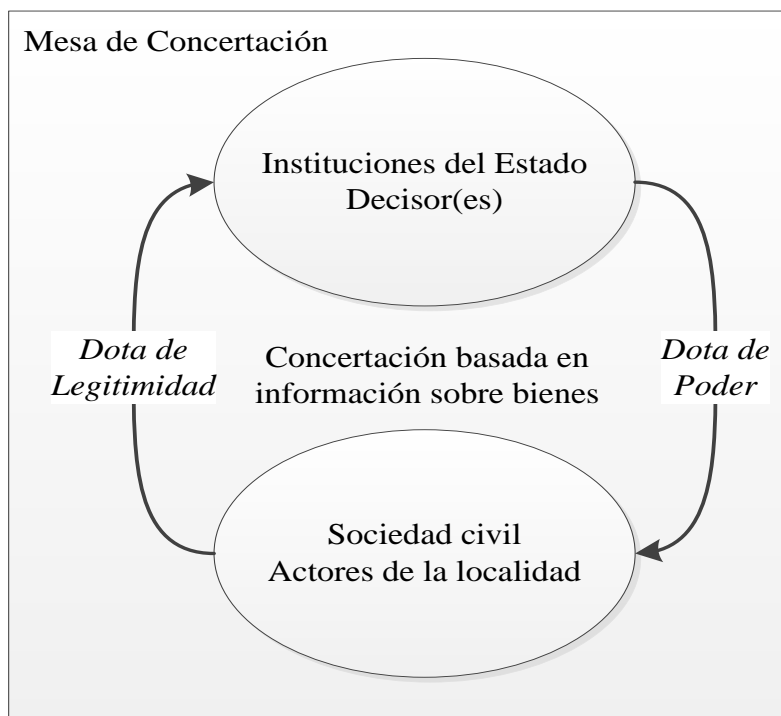
2.1.3.5. Efectos e impactos. Se dijo que la concertación deriva (aunque no siempre es posible) en acuerdos. Condiciones óptimas propicia que los compromisos mutuos asienten obligaciones morales sobre los mismos. Autores más audaces captaron ese poder moral del

consenso, incluyendo los efectos de involucrarse en procesos de concertación para los decisores públicos y actores de la sociedad civil:

... las Mesas activas tienen un carácter vinculante de facto, estableciéndose un contrato implícito entre el decisor y los actores de la localidad: el poder moral del consenso se asume por la institucionalidad posteriormente, por el consejo municipal y la alcaldía. Con esto se establece un trade-off entre la Mesa y el alcalde, en que conforme se redistribuye poder hacia abajo se incrementa la legitimidad hacia arriba, hacia la autoridad [énfasis agregado]. (Arroyo y Irigoyen, 2005, p. 66)

Figura 12

Círculo virtuoso en mesas de concertación



De ser así, un primer círculo virtuoso de efectos positivos (poder-legitimidad) se funda. La sociedad civil es dotada de capacidad de influencia sobre las decisiones públicas y las instituciones del Estado ganan la legitimación ante los primeros.

A largo plazo dicho círculo conquistaría impactos positivos profundos para la democracia en el país. Igualmente, esta mecánica generaría la legitimación del propio espacio ante la sociedad y el Estado. Bebbington et al. (2005) ha sido uno de los mejores en distinguir los impactos de los EPCL:

Tabla 5

Impactos de experiencias participativas consolidadas

Impactos de los EPCL
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la vida asociativa y democratización del poder: evitar el dominio de la esfera público por las élites participativas e incluir a los sectores pobres tradicionalmente marginados • Democratizando la gestión de lo público: aporta a generar confianza en la acción colectiva pública y a desarrollar formas de gobernabilidad democrática • Pobreza y cambios en la calidad de vida: ayuda a afectar la distribución de recursos públicos en favor de los pobres y mejorar su calidad de vida

Nota. Adaptado de “El Desarrollo de Base y los Espacios Públicos de Concertación Local en América Latina”, Bebbington et al., 2005, *El Desarrollo de Base y los Espacios Públicos de Concertación Local en América Latina*, pp. 305-315. Copyright 2005 de CEPES.

Dichos impactos son otra fuente de impulso a las experiencias participativas, pero uno más permanente. Vida asociativa fortalecida, poder democratizado, gestión pública democratizada y calidad de vida impactadas fruto de la concertación en espacio públicos aseguran asentar practicas deliberativas en la sociedad y el Estado, y predisposición a formas participativas de toma de decisiones cuando amerite el caso. Así, un segundo círculo virtuoso surge: condiciones socio políticas que consolidan prácticas deliberativas y espacios de concertación que democratizan la vida social y política de una comunidad¹³.

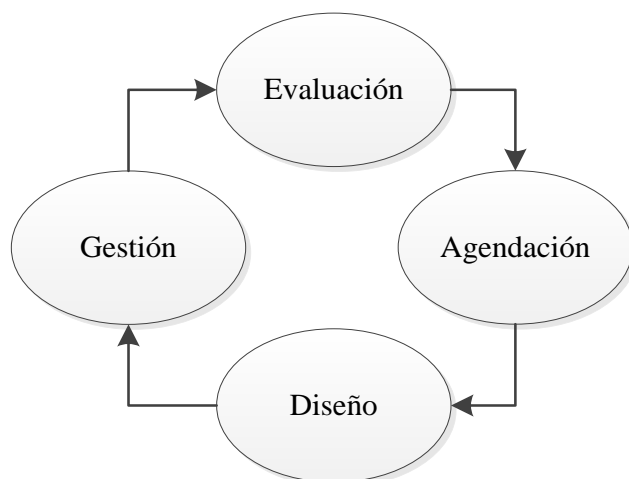
¹³ Que respecto a los efectos se manifieste una lógica de intercambio donde la sociedad civil gane poder sobre las decisiones públicas y las autoridades políticas incrementan la legitimación propia, indica la construcción de una relación mutuamente beneficiosa, forjada a través de dialogo. Que los impactos generen cambios en la vida social y poder, la gestión pública y la calidad de vida, revela una verdadera transformación de la sociedad y el Estado.

2.1.3.6. Decisiones públicas. La forma más palpable de entender los efectos conjeturados de la práctica participativa concertadora es a través de la teoría de las políticas públicas. A pesar de que no todo lo concertado es política pública¹⁴, repasar teoría sobre ella permitirá comprender mejor a la MCLCP como mecanismo de democracia participativa que coadyuva a influir en el proceso de toma de decisiones públicas.

Cierto consenso en la teoría de las políticas públicas que las concibe desarrollándose en un ciclo de cuatro etapas lógicas (Stein y Tommasi, 2006; Salazar, 2008; Parsons, 2007): agendación, diseño, gestión y evaluación.

Figura 13

Proceso general de las políticas públicas



Cabe puntualizar que la primera etapa, la de **agendación**, se desdobra en: la identificación del problema social, la definición del problema público y la incorporación en la agenda pública (Arámbulo, 2013). En el tránsito de problema social a problema público múltiples factores

Consecuentemente, las bondades de las experiencias participativas quedarían comprobadas, consolidando la apuesta por ellas.

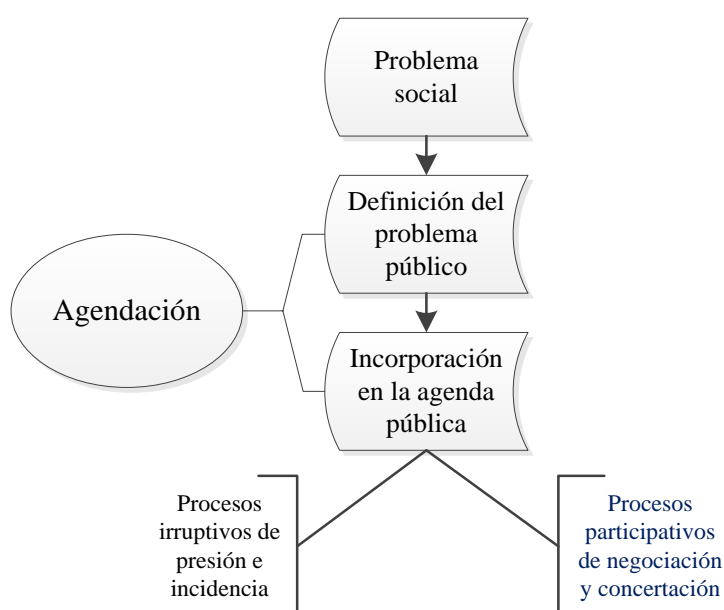
¹⁴ “Se participa en los procesos de concertación para ... racionalizar el uso de los recursos, para mejorar la intervención de nuestras instituciones, para evitar las duplicidades, para encontrar una salida de consenso a un conflicto y para resolver tantos otros problemas que encontramos en el acontecer cotidiano” (MCLCP, 2013, p. 2).

sociopolíticos influyen hasta su definición. Luego, el paso de problema público a problema de agenda pública constituye un proceso donde importa la incidencia y presión política y social, o la negociación, el diálogo y la concertación entre los actores sociales y grupos de interés. Acciones que proyecta determinar la propia acción o prioridades gubernamentales para el aparato de gobierno.

Todo esto puede verse también como la elección política que hace el gobierno sobre asuntos incorporados y jerarquizados cuya causa puede estar o en la presión social o en concertaciones realizadas por y con grupos de interés (externos o incluso internos). En tal sentido, Arámbulo (2013) reconoció que (a) la MCLCP funciona como un espacio público participativo a través de cual organizaciones de la sociedad civil inciden a través de la concertación con los decisores públicos en la agenda pública local-regional-nacional. La MCLCP instituye la agendación a través de procesos participativos, aunque no neutraliza acciones irruptoras de los actores.

Figura 14

Proceso de las políticas públicas: agendación



Probablemente un ejemplo palmario es la incorporación de demandas específicas de grupos sociales particulares. Lo bienes privados grupales, aunque no solo éstos, suelen estar fuera de la agenda pública, requiriendo procesos irruptivos o de negociación para ser integrados. Otro bien pero difuso son los *Acuerdos de Gobernabilidad* que la MCLCP impulsa entre candidatos a fin de tener comprometido al ganador con objetivos concertados.

El **diseño** de la política pública es paso uno donde predominan las determinaciones de las organizaciones burocráticas. La formulación sistematiza, selecciona instrumentos, fija los convenientes, cómo deben ser usados, los efectos que a los que se apunta, costos acarrea la aplicación de la política y más (Salazar, 2008). Por su lado, “la Sociedad Civil se mantiene alerta y en constante interacción para que los aspectos que consideran relevantes atender sean recogidos por el estado y se incorporen en la política pública” (Arámbulo, 2013, p. 38). Para este fin se crearon espacios especializados consultivos desde donde la sociedad civil es capaz de influenciar, uno de ellos la MCLCP.

Quizá uno de los ejemplos más claros es la deliberación de planes de desarrollo concertado, planes de género, planes para atender a la niñez y adolescencia que suelen desarrollarse en la MCLCP; típicamente bienes relacionados a planes. Con ellas las entidades involucradas incorporan una base de apoyo consensual a sus políticas.

Luego, la **implementación** de la política pública consiste en el conjunto de acciones desplegadas para lograr los objetivos predefinidos. Pero es Salazar (1999), quien comprende los esfuerzos mencionados como la gestión de la política pública, profundiza en ella analizando sus dos facetas o *sistemas*. Los *sistemas políticos* serían las condiciones institucionales y la distribución de los actores sociales y públicos, sirviendo de “base para el establecimiento de la

propuesta”; los *sistemas administrativos* tomarían la forma de “la relación de procedimientos y plataformas administrativas, logísticas y presupuestales”, posibilitando la puesta en marcha de los procesos de las políticas (Arámbulo, 2013, p. 40). Quiere decir que la implementación de la política pública es la gestión de esta, pero determinada por la situación política y el ordenamiento administrativo.

La implementación a partir de estos dos niveles puede ser vista también desde la perspectiva de la interacción humana, estructurado por el *conflicto* y la *negociación* (Parsons, 2007). Durante el proceso puede persistir una situación de conflicto, pero ella es subsumida por la coordinación o resolución a través de la consolidación de acuerdos. Es factible resolver diferencias, viabilizando la marcha de la política, puesto que primarán los objetivos compartidos.

Pero también, reconocer el éxito en la implementación de las políticas públicas coloca la mirada en dos tipos de parámetros según Parsons (2007): “la implementación debe situarse en el contexto de (1) los tipos de políticas públicas, pero también en función de (2) las relaciones interorganizacionales” (p. 502). Al demandar distintos niveles de relaciones (consensos y conflictos), el tipo de políticas redistributivas presentan más dificultad que las distributivas pero menores que las normativas; influenciada asimismo por coordinación entre instituciones que depende del grado de poder, organización, presupuesto, u otros.

Figura 15

Proceso de las políticas públicas: gestión



Es muy posible que la gestión de programas sociales y servicios públicos sean influenciados por la situación política, además de las condiciones administrativas, debido al grado de satisfacción que producen. Principalmente son los bienes públicos los que pueden estar atravesados por situaciones de conflicto y consenso, en las que el disenso debe ser contenido.

La última etapa, la de **evaluación** pone en cuestión los resultados propiciados por la política pública. “La evaluación de las políticas públicas busca comparar un determinado proceso o unos resultados específicos con los propósitos u objetivos que fueron establecidos en el origen” (Arámbulo, 2013, p. 41). Y es que evaluar representa la comparación entre validez de los procesos y resultados planificados frente a los que se consiguieron al concluir la política. Se hace indispensablemente con información acerca de su desempeño.

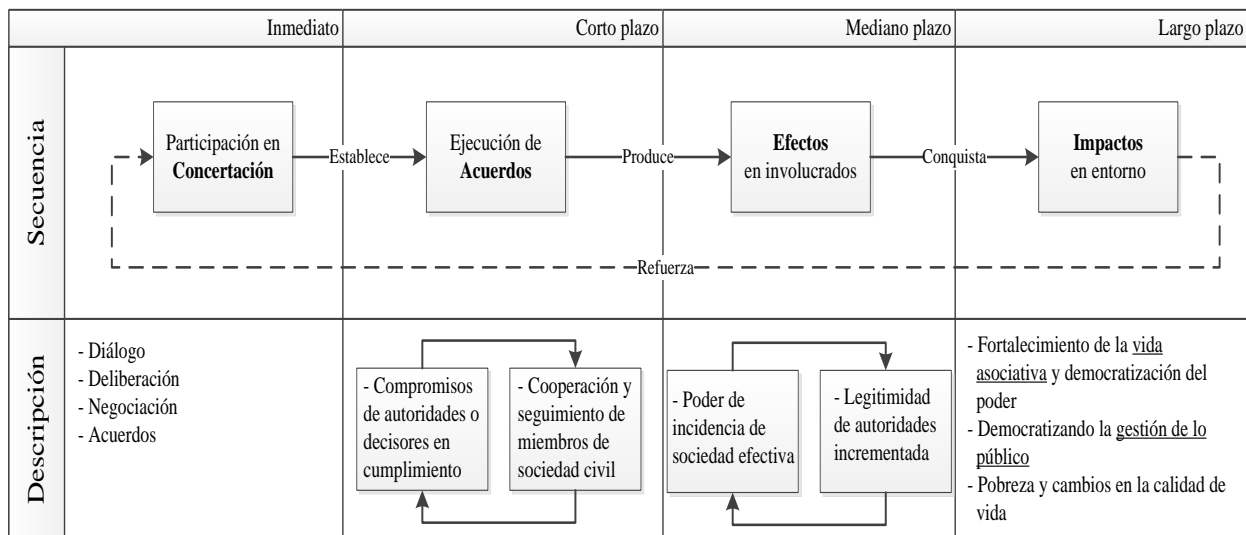
Al respecto, otro ejemplo es el seguimiento y rendiciones de cuentas de los Acuerdos de Gobernabilidad que son bienes relacionados a planificación. No implican situaciones de presión, más bien son de consenso y de algún modo materialización de los bienes perseguidos.

Repárese en el énfasis dado al conflicto y el consenso. Y es que la MCLCP, entre otras cosas, como fue concebida, es un medio para la coordinación y concertación, no anulando las fricciones, pero haciéndola vadeable. De este modo, es posible comprender el referido poder de incidencia o capacidad de influencia de la sociedad sobre la agenda pública y sobre el curso de la implementación de políticas públicas; y el consenso sobre las propias acciones del Estado al integrar intereses en la agenda pública, conteniendo disensos durante la gestión de las políticas.

2.1.3.7. Consideraciones. Dada la naturaleza de la MCLCP, espacio participativo de acuerdos concertados, cuatro niveles analíticos se deducen. Puestos en un orden lineal de acuerdo con una mirada temporal, se graficarán del siguiente modo:

Figura 16

Niveles de análisis para estudiar la MCLCP



Pese a aceptar dichos efectos e impactos altamente sugestivos, se reconoce que la realidad sociopolítica es más compleja. Desde un punto de vista empírico, el doble círculo virtuoso¹⁵ en la

¹⁵ Se dijo que esos resultados, primeramente, refuerzan las motivaciones que propician nuevos acuerdos concertados y luego sedimentan prácticas en torno a la concertación como modalidad de intervención en la toma de decisiones públicas.

que entran las mesas de concertación fue inferido a una época en la que muchas se encontraban en su apogeo¹⁶. Constituye un escenario deseable de consolidación democrática; conclusión de un camino que además requeriría reformas, construcción de capital social, crecimiento económico, y varios otros factores.

Hoy en día las cosas han cambiado, subsistiendo pocas experiencias de este tipo y de manera localizadas. La MCLCP son las mesas de concertación incrustadas en realidades políticas y sociales localizadas, las cuales afrontan a diario dificultades propias de su método, de los asuntos deliberados, de la escala de la convocatoria, entre otros aspectos que resolver. Por tanto, es obligatorio ponderar las citadas dinámicas al caso abordado, una experiencia participativa provincial de concertación, la MCLCP-Jaén.

Dada la conocida vigencia y plena actividad del caso estudiado, se hace suponer que cumpliría todos los supuestos repasados. La presente investigación dará por sentado los efectos e impactos que los procesos participativos de concertación generan a mediano y largo plazo, respectivamente, como modelo ideal. No obstante, ya que cada mesa de concertación es un caso particular que debe ser entendido más allá de su mandato, de la acción de sus integrantes y del contexto en el que se suscita, la primera tarea es dimensionar dicho supuesto al caso concreto:

- Se apuntó que no es una mesa de centro poblado cuya presencia de autoridades electas es central (como la última cita literal hace alusión), sino de una mesa provincial donde el tejido institucional es diverso; por tanto, la legitimación de autoridades pierde sentido dejando lugar a otros elementos desarrollados anteriormente.

¹⁶ En aquel momento la preocupación intelectual, a puertas de un nuevo escenario político nacional, vislumbraba a la democracia peruana ante una encrucijada. Todos los balances y teorizaciones de entonces indicaban que tal escenario óptimo de poder-legitimidad dado por sociedad civil-Estado depende absolutamente de la participación social intensa y voluntad política favorable (Arroyo y Irigoyen, 2005; Bebbington et al., 2005; Panfichi y Dammert, 2005; Tanaka y Meléndez, 2005).

- Relacionado con la escala de la experiencia, las dificultades que acarrea el método a los actores, la concertación, complica alcanzar acuerdos (y, en consecuencia, efectos e impactos) al demandar grandes esfuerzos; en todo caso, es mucho más susceptible a cambios participativos de la sociedad y la voluntad de los políticos de turno.
- Además, las coyunturas y escenarios del nivel local exigen que determinadas temáticas sean de prioridad para los actores de la provincia, más allá de una agenda nacional o grandes políticas públicas; por lo cual, la sociedad civil no estaría esencialmente interesada en decisiones públicas de envergadura sino en aspectos más concretos.

Con estas advertencias, la actual pesquisa se ocupa de indagar lo más palpable, la práctica de la concertación de intereses. Con el examen empírico realizado, se deducirá si realmente entre sociedad-Estado hay una relación virtuosa.

2.1.4. La Voluntad Política

De los círculos virtuosos aceptados, uno de los polos son los políticos o instituciones públicas. La variable que los describe mejor es la *voluntad política*. Pese a no estar explícitamente definida, es moneda corriente en los citados estudios. Es usada de manera genérica para atribuir a los políticos a cargo alguna suerte de actitud favorable hacia la participación de agentes sociales, implicándose las decisiones tomadas en el espacio público de concertación (Arroyo y Irigoyen, 2005; Bebbington et al., 2005; Panfichi y Dammert, 2005). Todos los autores revisados coinciden en que representa el factor gravitante para la consecución de las experiencias participativas.

Guerra (2014) reconoce que no hay suficiente literatura que permita una definición clara de *voluntad política*. Intentando perfilar una definición, la relaciona con el ejercicio del poder, afirmando que: “la voluntad política como ejercicio específico del poder no solo se sitúa en los actores clásicos de la política, ni en la cúspide, sino en una diversidad de actores e instituciones de

base que están comprometidos en un proceso” (p. 28); vale decir, “... de los niveles de gobierno y actores regionales y locales ... [situada] también en los partidos políticos, en los gremios, en las universidades, en las organizaciones públicas y privadas” (p. 28). Aunque el enfoque de la presente investigación restringe la categoría a los agentes públicos decisores, sí es notable su consideración sobre el poder.

Se habrá observado que algunos modelos de la Elección Pública tratan indistintamente gobernantes y burócratas en sus análisis. Y es que:

... si bien necesarias (las distinciones de funciones entre uno y otro¹⁷) como componentes de la idea democrática liberal del Estado y la rendición de cuentas ..., eran un tanto irreales en la práctica y guardaban una escasa relación con una realidad política en la que los burócratas no son simples servidores públicos neutrales, sino personas con ideas, valores, creencias e intereses que usan para influir en la política pública. (Parsons, 2007, p. 482)

La acotación es de verdadera importancia ya que la MCLCP a nivel provincial, y en concordancia con el manual de *Organización y Funciones* (MCLCP, 2004), interpela unidades administrativas del gobierno descentralizado: programas y entidades sectoriales del gobierno regional o central presentes en la localidad, e incluso organismos autónomos desconcentrados.

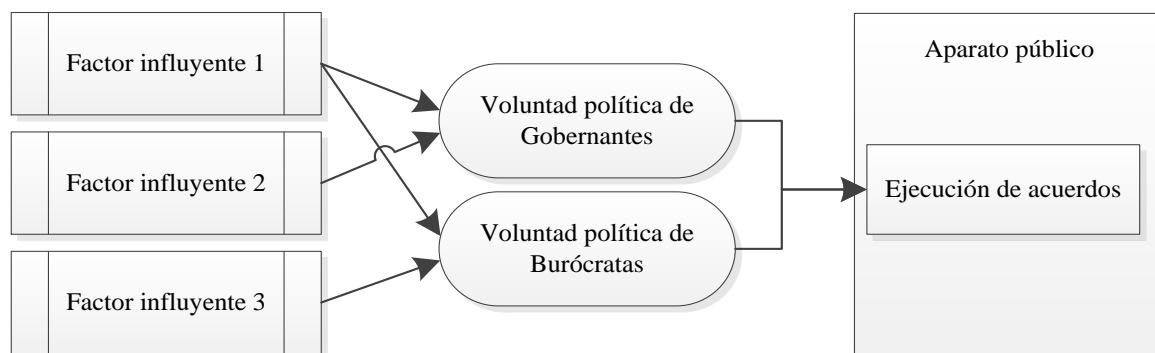
Contadas estas dos razones, la presente investigación asumirá la *voluntad política* de manera indistinta; es decir, depositada tanto en políticos (alcaldes, gobernadores, regidores o consejeros regionales, u otras autoridades elegidas por votación) como en los administradores públicos (funcionarios de jerarquía, directores o jefes de agencias, u otros). No obstante, los (des)incentivos para una voluntad política (des)favorable no tendrían que ser los mismos para

¹⁷ La tradición de la administración pública anglo-estadounidense ha tendido a enfatizar demasiado las diferencias entre gobernantes y burócratas.

gobernantes y burócratas; posicionados en distintos contextos, están expuestos a distintos factores que influyen en el rendimiento de su actuación, ameritando un examen más detenido¹⁸.

Figura 17

Esquema de factores condicionantes de la voluntad política



2.1.4.1. Las autoridades políticas. Regresando a los autores que a mediados de la década pasada realizaron estudios sobre experiencias participativas, se dijo que otorgaban un papel preponderante a la voluntad política. Según afirmaban:

El factor sin el cual no hay una experiencia de concertación entre el Estado y la sociedad a nivel local es ... alcalde participativo, que puede ser independiente y adscribir a la participación para aumentar su base de *legitimidad* [énfasis agregado], o proceder de un *proyecto político participativo* [énfasis agregado], sea éste nacional, regional o local. (Arroyo y Irigoyen, 2005, p. 32)

De acuerdo con el ejemplo, la apuesta participacionista depende o (1) de la adscripción a un proyecto político y/o (2) de una cierta utilidad hallada en la legitimidad. Antes debe aclararse que la cita hace referencia a una experiencia participativa de tipo local donde es característica fundamental es la cercanía a la autoridad electa, al alcalde. La MCLCP-Jaén es un espacio

¹⁸ Inexcusablemente, entre ambos existen vínculos, pero analizarlos escapa a los límites de esta investigación.

provincial donde no solo participan autoridades electas, sino delegados de otras instituciones sectoriales. Por tanto, es indispensable un repaso que perfile mejor los factores.

(1.a) Por **proyecto político** los autores entendían de manera muy general una tendencia generalizada en el país durante los primeros años del siglo XXI en el cual el Estado adoptaba mayor apertura a una sociedad que se encontraba movilizada aparentemente con mayor conciencia sobre sus derechos, en respuesta a la relación clientelista y sociedad despolitizada acaecidas en el gobierno de Alberto Fujimori (Pease y Romero, 2013). Era una suerte de compromiso democratizador acogido por distintos sectores políticos que dirigían el Estado, desde donde abrían canales para la intervención ciudadana.

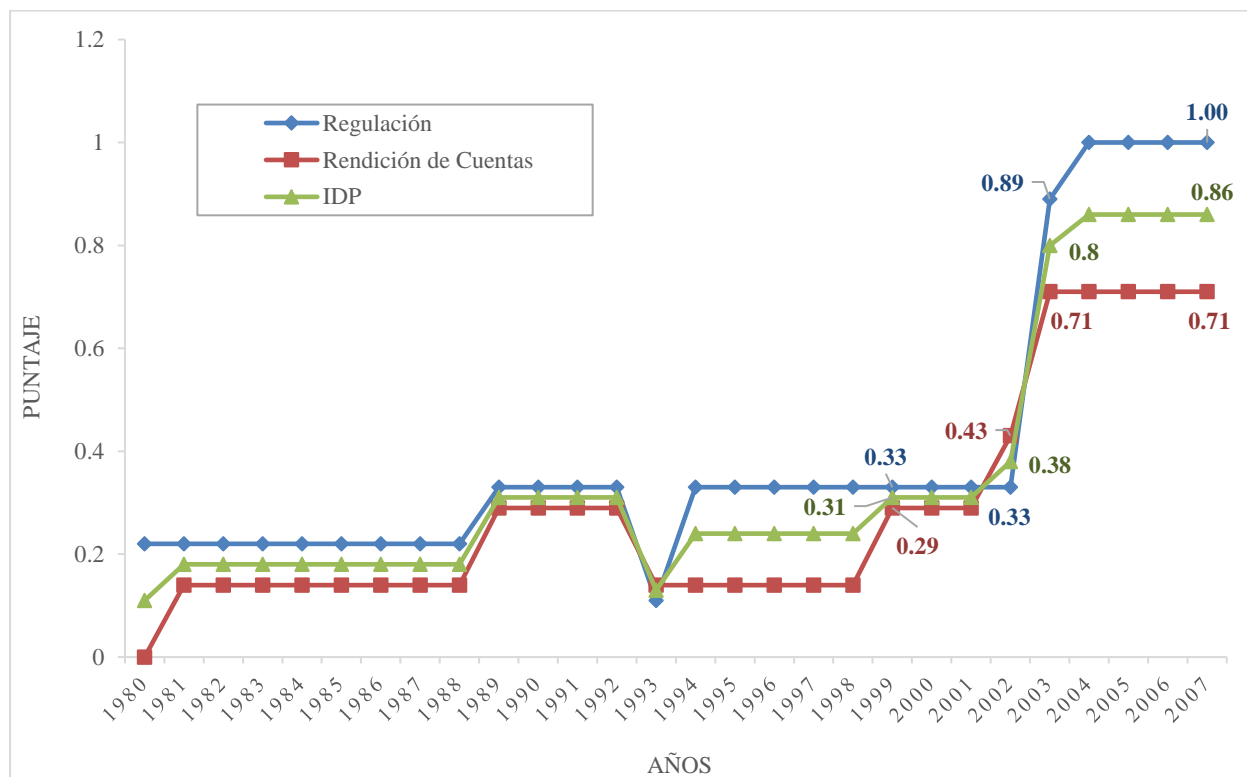
Para ser más preciso, con la caída del régimen autocrático de Alberto Fujimori en 2000 (Pease, 2003) se asistió a un cambio en el eje de poder y rumbo del régimen. Adicionalmente, la crisis de la representación, los partidos políticos y el centralismo incrementaron el consenso sobre instaurar mecanismos de democracia participativa y directa entre distintos sectores (Tanaka, 2007b). Esto sucedía también en la región donde ciertas fuerzas políticas trababan de responder al modelo de desarrollo centrado predominantemente en la lógica del mercado por uno donde la sociedad recobre protagonismo (Jímenez, 2001).

Había también un proceso de movilización de organizaciones de la sociedad civil que presionaron políticamente a los gobiernos, primero al de transición y seguidamente al de Alejandro Toledo, a adoptar reformas descentralistas, significando no solo cambios administrativos, sino de la relación Estado-sociedad en el Perú (Panfichi y Coronel, 2009). Arroyo e Irigoyen (2005) investigaron al respecto e identificaron *experiencias municipales participacionistas* que estaban acompañadas por alta demanda ciudadana y parecían irradiar la descentralización del Estado.

De ese modo, Roncagliolo et al. (2010) corrobora el crecimiento de la democracia participativa a través un indicador denominado índice de democracia participativa (IDP)¹⁹:

Figura 18

Índice de Democracia Participativa en el Perú (1980-2007)



Nota. Esta figura, diseñada con la escala de Guttmann, demuestra la evolución de la dimensión *regulación* (mecanismos que canalizan la participación de los ciudadanos en la regulación de asuntos públicos), la dimensión *rendición de cuentas* (mecanismos de accountability, consultas populares, elecciones subnacionales y locales, disposición de consejos o cabildos abiertos) y su promedio, el IDP. Se observa que, en efecto, las reformas aprobadas comienzan a marcar una inédita diferencia desde 2002 (0.33 Regulación, 0.43 Rendición de Cuentas y 0.38 IDP), cuyo pico llegó 2004 (1.00 Regulación, 0.71 Rendición de Cuentas y 0.86 IDP) estabilizándose desde 2005 (los mismos valores); esto indicó rotundamente una etapa sin precedentes para el país. Adaptado de “Ejercicio de la Representación y la Participación Políticas”, Roncagliolo et al., 2010, *Democracia en la Región Andina. Diversidad y desafíos*, p. 451. Copyright 2010 del IEP.

¹⁹ El indicador codifica los marcos legales que reglamentan estos mecanismos en los tres niveles de gobierno con el que trata de dar cuenta del desarrollo de los canales de participación ciudadana. No es una medición de la práctica efectiva de los marcos legales, pero es bastante ilustrativo para conocer hasta cuanto se abrió el Estado a la sociedad y cómo evolucionó.

Pocos años antes Tanaka (2007b) ya venía reparando en el carácter incoherente de la implementación de la democracia participativa en el debilitado sistema representativo peruano. Reconoció que el origen de la democracia participativa implementada en sistemas representativos se hallaba en democracias occidentales desarrolladas. Ahí apuntaba a complementación del segundo: “la lógica de la complementariedad supone la existencia de partidos políticos y de un sistema de partidos, de una institucionalidad estatal mínimamente consolidada, así como de organizaciones sociales representativas” (p. 20). En contraste, el Perú contaba con las condiciones opuestas. Conduciendo así la reforma²⁰ a “fuertes tensiones entre los mecanismos representativos y participativos, que parecen funcionar con lógicas opuestas y contradictorias, de modo que ambas se superponen y estorban, antes que fortalecerse y complementarse” (p. 20).

En síntesis, se hace evidente que se tuvo más que un proyecto o programa político coherente y consistente, una reforma descentralista de buenas y extensas pretensiones de democracia directa y participativa que, por una parte, no alcanzaron a canalizar el tipo de demandas sociales mayoritarias y, por otra parte, en varios casos colisionaron con figuras representativas del sistema político. Se ha perdido el impulso descentralista y la movilización social que le dio vida en los primeros años. Así las cosas, una experiencia participativa con vitalidad en las actuales circunstancias sería más un caso muy particular, incluso aislado.

Los aportes de Roncaglioso y Tanaka son totalmente compatibles. Aunque haya divergencias, en ningún caso es posible aseverar que la descentralización y la reforma participacionista constituyeron un proyecto político continuo hasta la actualidad: debido a sus límites o incoherencia intrínsecos. Por tanto, queda descartada esta opción entre los factores que influyen en la voluntad política de autoridades electas o instituciones públicas dentro de la

²⁰ Las cataloga como “reformas parciales, no integrales, y relativamente incoherentes” (Tanaka, 2007b, p. 7).

MCLCP-Jaén, quedando únicamente el marco normativo que la instituye y la forma particular que los agentes la ponen en práctica.

(1.b) Descartado un posible proyecto político originado en la etapa participacionista (primeros años del 2000), habría que identificar la existencia de algún legado de las reformas descentralistas más allá de fórmulas legales. Tómesese en cuenta el caso de Belo Horizonte, donde producto de un proyecto político, el proceso participativo alcanzó su consolidación:

En el caso de Belo Horizonte la voluntad política se ha mantenido durante todo el proceso del presupuesto participativo pues es parte de un *proyecto político* mayor [énfasis agregado]. Dado el nivel de *institucionalización* [énfasis agregado] en el que se encuentra y la *percepción de efectividad* [énfasis agregado] que tiene en la población, se generarían altos *costos políticos* [énfasis agregado] si no le diera continuidad al proceso. (Bebbington et al., 2005, p. 21)

Entiéndase por *institucionalización* más que afianzamiento legal, “la apropiación social y el peso que tienen los códigos, reglas y procedimientos en la orientación de las prácticas deliberativas entre actores, sean esos códigos parte o no del acervo jurídico” (p. 6). En tanto, la *percepción de efectividad* está ligada con la seguridad del público respecto a la *materialización o concreción de bienes* y producto de la participación en procesos de concertación afianzados. La *institucionalización* de la experiencia, acompañada por una *percepción de efectividad* generalizada, imprimiría *altos costos* a la autoridad política que no es consecuente con ella; desmontarla sería inconveniente, nada racional.

Para el caso de una experiencia participativa como es la MCLCP-Jaén, donde la *discrecionalidad de los decisores* es plena, su consolidación adquiere mayor relevancia. A

continuación, se apuntará cómo sus efectos sobre voluntad política tornan a la última favorable, posibilitando generar resultados que sedimentarán una *percepción de efectividad*.

a) Partiendo del aspecto formal, se recuerda que la MCLCP es un espacio legalmente constituido, pero sin carácter vinculante²¹. Panfichi y Dammert (2005) afirmaba que "... los espacios de concertación, en muchos casos ... son obligatorios pero no hay sanción si no se respetan ..., y por tanto dependen de la voluntad política de los gobernantes" (p. 18). Dicho de otro modo, un espacio donde las decisiones no son vinculantes (su incumplimiento no está sancionado) deja mucho margen a la voluntad política para adoptarlas. Davis (1969) lo llama discrecionalidad: "libertad de elegir de entre varias formas de proceder o no proceder" dado "los límites efectivos a su poder" (p. 4). Definitivamente, la discrecionalidad reside en el carácter vinculante del espacio.

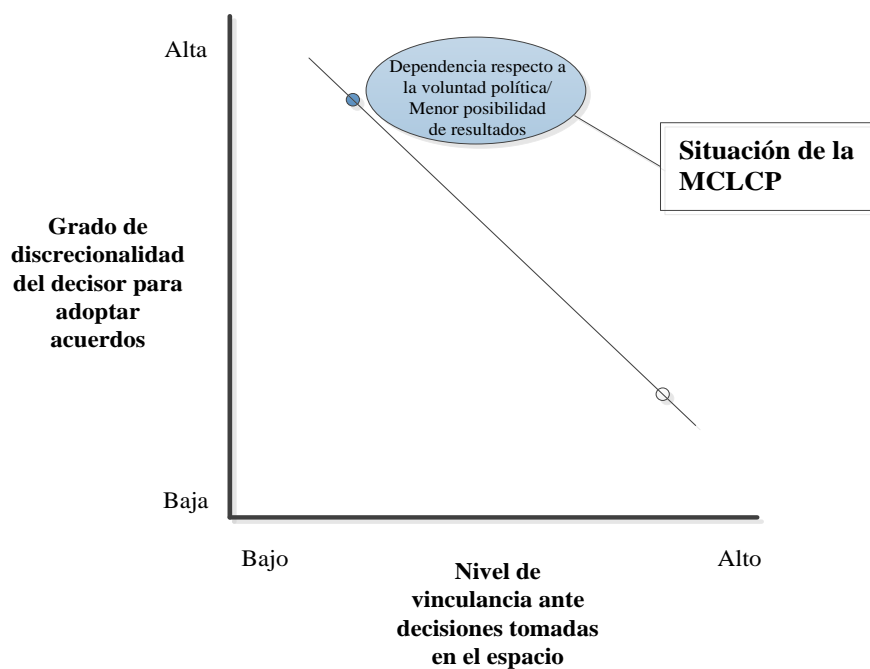
La práctica con el tiempo ha demostrado una cierta tendencia: un decisor político con alta discrecionalidad tenderá a mostrar una voluntad política desfavorable que restringe la información y los recursos que permitan conseguir lo acordado y sobre los cuales proyectar resultados. "Sin el componente de voluntad [favorable] por parte de las autoridades, los impactos democratizadores de las experiencias de concertación resultan limitados..." (Panfichi y Dammert, 2005, p. 18).

Así las cosas, existe una correlación indirecta entre el carácter vinculante del espacio participativo y el nivel de discrecionalidad frente a los acuerdos contraídos para generar resultados. La tendencia es a que mayor carácter vinculante, menor discrecionalidad y más posibilidades de resultados.

²¹ La naturaleza no vinculante está determinada por la legislación que regula el mecanismo. En el caso de la MCLCP el documento *Organización y Funciones. Orientaciones generales* (MCLCP, 2004) dice que mediante el consenso adoptan acuerdos, pero no se especifica las obligaciones ni sanciones respecto al cumplimiento.

Figura 19

Dependencia de la discrecionalidad al carácter vinculante



Entonces, *dado que la naturaleza no vinculante* (sin obligaciones ni sanciones legales por desacato) *de los espacios participativos que concertan aumenta la discrecionalidad en el cumplimiento de acuerdos, la voluntad política influye considerablemente en la generación de impactos* (ya que posee discrecionalidad sobre poder y recursos necesarios para cumplir los acuerdos).

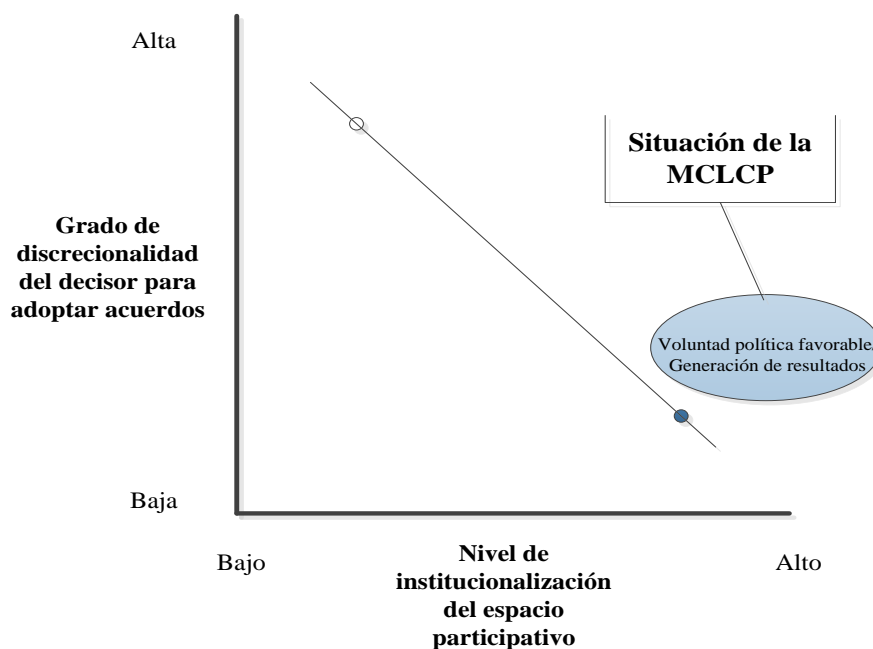
b) Otro examen a fondo relativiza lo aseverado interponiendo el factor tratado, la *institucionalización* del espacio.

La *institucionalización* como apropiación y peso de los códigos implica cierto grado de desarrollo capacidades ciudadanas y experiencias consolidadas en las prácticas deliberativas; alcanzarla constituye una larga labor en el tiempo para quienes la asumen. Se estará ante una participación basada en principios, es decir, *participación ciudadana*.

Esto refuerza el argumento de que la experiencia es una con afluencia de actores concientizados que han invertido esfuerzos, tiempo y demás recursos; un espacio de élites. Se postula que el grado de discrecionalidad de los decisores está relativizado por el nivel de institucionalización de la participación en una correlación inversa: mientras mayor sea el nivel ciudadano y fortaleza de la participación, menor será el margen de discrecionalidad para ignorarlos, resultando en una voluntad política favorable y consiguiendo realizar los objetivos planteados. Esto no contradice la convención generalizada de que factores de la estructura de oportunidades políticas beneficia a la participación (Grompone, 2005); más bien explica experiencias de mayor data en las cuales la capacidad ciudadana de movilización intermedia el desarrollo de los propios espacios (Velazquez y González, 2003).

Figura 20

Relación inversa para la voluntad política



Entonces, reuniendo las últimas observaciones, la voluntad política tendría factores condicionantes a determinado nivel de consolidación del espacio. El complemento del enunciado quedaría de la siguiente forma: *sin embargo, cuando la experiencia participativa alcanza cierto grado institucionalización, la participación ciudadana la interpela de tal modo que reduce la discrecionalidad de los decisores, tornado favorable a la voluntad política.*

c) Finalmente, para cerrar las interrelaciones de manera clara: *una voluntad política favorable es propensa a ejecutar las decisiones concertadas, generando resultados en el mediano plazo, que con mayor tiempo propiciarán la percepción de efectividad sobre el espacio.*

Dadas tales circunstancias, que los políticos dejen de apostar por las experiencias participativas arrastraría *costos políticos*. Entiéndase por éstos a la pérdida de potencial apoyo requerido para un programa político o la ganancia de disenso que lo podrían en jaque. De ahí que sea racional adherirse a ellas.

(1.c) Pero no sería el único factor. Las investigaciones han apuntado a otras fuentes de motivación de la voluntad política. El siguiente ejemplo abona en tal sentido:

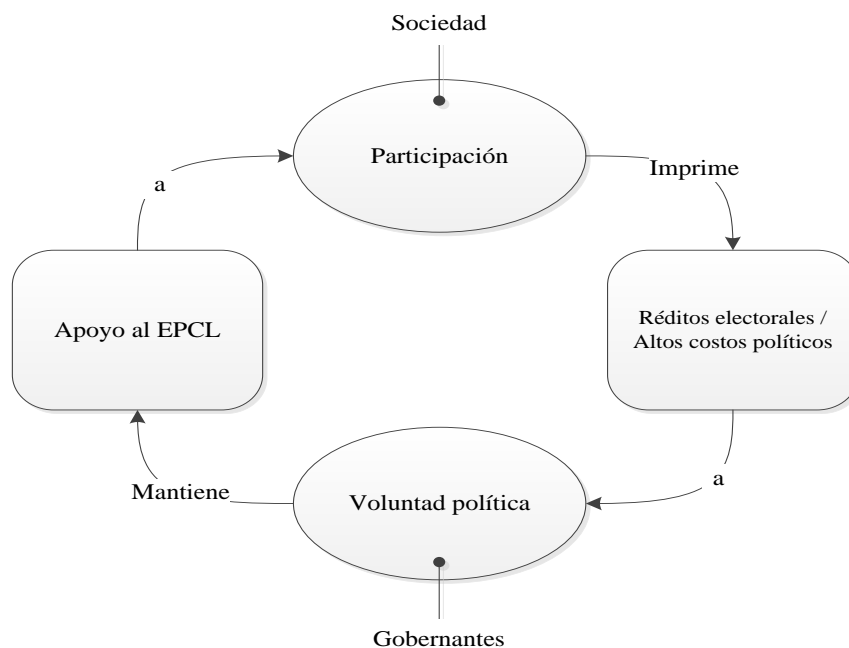
En el caso de Cerro Navia, la participación ha contribuido a generar *réditos políticos* [énfasis agregado] y eso contribuye para mantener el apoyo a los EPCL. Parecería entonces, que para lograr un *círculo virtuoso* [énfasis agregado] donde se mantenga la voluntad política, se debería lograr que el apoyo a los mismos tenga consecuencias electorales positivas. (Bebbington et al., 2005, p. 21)

Va quedado claro que la participación institucionalizada de la sociedad civil se expresa racionalmente ante la voluntad política en términos de *réditos políticos* o, recogiendo una cita

anterior, su contraparte, *altos costos*. Situaciones consolidadas facilitan a las autoridades cosechar *réditos* en forma de votos y al mismo tiempo doblan la voluntad política a ser consecuentes con ellas imprimiéndoles *altos costos*.

Figura 21

Círculo virtuoso en la relación participación y voluntad política



Satisfechas tales condiciones, una suerte de dinámica positiva emerge, manteniendo activo el espacio sostenidamente. El *círculo virtuoso* en el que entran los espacios públicos de concertación local vincula positivamente los ingredientes que les dan vida. Con todo lo explicado, la relación óptima, ideal, entre Estado y sociedad dentro de un espacio de concertación gráficamente se expresa como la Figura 21 presenta.

Pero nuevamente es tarea despejar la pertinencia de este último factor, los *réditos políticos*, impulsor teóricamente de la voluntad política.

La cita anterior traduce *réditos* a *votos*, es decir elecciones, por tanto, representación. Schumpeter (2015) fue uno de los primeros que examinó la representación en el sistema político democrático moderno. Desde su punto de vista, lo característico del sistema son los procesos electorales, comprendiéndola como un método para elegir representantes en el cual las élites compiten por los cargos electivos manipulando estratégicamente a los electores. El sistema de representación sería ajeno a las demandas ciudadanas que se transmiten a través de él pues los electores son una masa pasiva que vota sin mayor agencia. El voto de los electores no obedece a sus propias necesidades sino a la manipulación de las élites en proceso de lucha; en tanto, las clases gobernantes son las únicas protagonistas del sistema representativo.

Por su lado, Manin (1997) corrigiendo las deficiencias del modelo teórico de Schumpeter, prestaba atención a lo que creía ignorado, la regularidad de las elecciones:

La característica más importante de los sistemas representativos que permite a los votantes influir en las decisiones de sus representantes es el carácter recurrente de las elecciones.

De hecho, las elecciones repetidas proporcionan uno de los incentivos clave para que aquellos en el gobierno tengan en cuenta la opinión pública [Traducción propia]. (p. 175)

Su enfoque hace posible integrar la noción de *accountability*, la cual es consecuencia de la recurrencia de elecciones. La reacción anticipada de los gobernantes ante escenarios electorales abre la receptividad gubernamental para incorporar los intereses populares. Aparte de los derechos y garantías institucionales básicas que obligan a los representantes a considerar las demandas sociales, es conciencia sobre unas nuevas elecciones el factor más relevante.

Pero posteriores críticas²² a la efectividad de las elecciones como mecanismo de *accountability* advirtieron que era insuficiente (Przeworski et al., 1999); por tanto, no podrían ser el fundamento de la democracia representativa. Incluso la propia Elección Pública, desde su ángulo, reconocía lo imperfecto de los sistemas de votación para transmitir las preferencias individuales (Ayala, 1996). Es precisamente donde introdujo en el plano teórico la democracia participativa y sus mecanismos para resolver los problemas de desconexión entre la agencia (o representante) y el principal (o votante individual) suscitado en democracias representativas.

Peruzzotti (2008), citando a Pitkin, reconoce las limitaciones de concebir la relación política de manera individual: agencia y principal. Afirma que hay una dimensión asociativa de la política que no debe escaparse: la política mediada. Esta dimensión está expresada en la sociedad civil, partidos políticos u otras formas (medios participativos) que alimentan el vínculo representativo, fortaleciendo la comunicación constante y fluida entre representados y representantes. Los efectos de las asociaciones ciudadanas sobre el sistema representativo son diversos, según el autor: piénsese en el papel atribuido a los partidos políticos o movimientos sociales con respecto a la democracia representativa moderna.

La MCLCP puede verse como una de las formas de política mediada. A través de ella las organizaciones de la sociedad civil ejercen *accountability*, intentan resolver los problemas de agencia-principal, fortalecen la comunicación con sus representantes y más. Entonces, en principio es muy factible que autoridades acogidas a las dinámicas del espacio participativo cosechen réditos políticos al menos en el mediano plazo. Aparte de la institucionalización expresada en costos para

²² Tres críticas se interpusieron: (a) mecanismo exiguo para indicar preferencias ciudadanas específicas, (b) mecanismo individualista de agregación de votos que imposibilita coordinar decisiones, y (c) presenta brecha (pero salvable) de información para la correcta evaluación ciudadana de performance de gobernantes (Peruzzotti, 2008).

autoridades, también habría incentivos positivos en forma de réditos electorales fomentando una voluntad política favorable.

Pese a lo afirmado, no debe pasarse por alto que la conclusión anterior es extraída de casos particulares. La situación real de la MCLCP-Jaén es la de un mayor nivel de complejidad como para ser un espacio donde autoridades municipales cosechen réditos políticos directamente. Habría que considerar entre otros condicionantes (a) la densidad y jerarquía institucional (Henríquez, 2005), (b) una cierta elitización de la participación (Canto, 2004) y (c) la no reelección inmediata de autoridades. (c) Esta última es más fácil de comprender al tomar constancia que desde 2014 el Congreso de la República derogó la reelección automática sacando del cálculo político las aspiraciones de autoridades en ejercicio por conseguir réditos políticos.

Con respecto al (a) nivel provincial, el escenario interpela a un amplio tejido institucional dada la complejidad de las problemáticas afrontadas y presenta oficinas gubernamentales con mayor jerarquía administrativa y especialización; esto hace difuso conseguir réditos electorales para autoridades. Luego (b) los espacios de concertación pueden padecer la elitización de la participación; significa que los líderes locales pueden estar muy disociados de sus representados, por lo que la expectativa de captar simpatizantes para próximas elecciones en cantidades aceptables frente a los costos de aceptar decisiones concertadas es cuestionable. Con todo, resulta muy improbable que una autoridad política apueste por procesos participativos de concertación con la esperanza al menos a mediano plazo de obtener réditos electorales.

En contraste, los *costos políticos*, que también son fruto de experiencias consolidadas, no se ven afectadas por las citadas condiciones (a, b y c); además, diferencia de los réditos, sí pesan sobre burócratas que no demandan votos. Por tanto, se descarta los *réditos* traducidos en votos y se incluye los *costos* como primer factor que afecta a la voluntad política.

(2) Cuando se habla de *legitimidad* se piensa en la forma cómo autoridades actualizan su respaldo. Naturalmente, un espacio participativo local encuentra representantes (autoridades) y representados (sociedad organizada), por lo que sería oportunidad para los primeros de fortalecer su legitimidad o las de sus acciones.

Pero habría que definir qué se entiende por legitimidad. Selington et al. (2012) en el informe de resultados del Barómetro de las Américas define la *legitimidad* a modo de “apoyo de los ciudadanos al sistema político y la tolerancia a los derechos políticos y la participación de otros” (p. 106). Según afirma, el primer aspecto, el *apoyo de los ciudadanos al sistema político*, tendría dos dimensiones: (a) apoyo difuso, relacionado con el apoyo a las instituciones políticas, y (b) apoyo específico, referido a la evaluación sobre las autoridades en el poder. Para ambos casos se pregunta por los niveles de confianza, credibilidad, respeto, deber y orgullo que la institución o autoridad política evoca en los ciudadanos. Es más probable que la experiencia cara a cara en la MCLCP-Jaén esté asociada con la segunda forma de apoyo para autoridades, pero también para funcionarios-burócratas que intentan aplicar una política.

Ahora, dado que se está ante un espacio público delimitado, una mesa de concertación, el referido apoyo emanaría de la sociedad civil presente. Encontrar legitimidad para una autoridad en el espacio de concertación, e inclusive para un burócrata, presupone una sociedad civil *representativa* de los propios intereses de la sociedad. La mayor objeción es que en la mesa no está toda la sociedad civil, sino sus representantes, y de los mejor organizados²³, por tanto, menos

²³ Durante las décadas de 1970 y parte de 1980 solía comprenderse a la representación de la sociedad civil bajo el clásico modelo jerárquico piramidal; aquel modelo explicaba la existencia de bases sociales cuyos representantes procesaban y trasladaban fielmente las demandas hacia las esferas del poder político. A causa de cambios socioeconómicos, dicho esquema de representación entro en una crisis de la que a la fecha no sale. Ante un escenario social inorgánico, el propio gobierno de Alberto Fujimori, 1990-2000, estableció una articulación social inestable y temporal de intermediarios sin arraigo social dependiente de la distribución de prebendas a través del aparato estatal (Meléndez, 2005). Más tarde, el retorno democrático del 2000-2001 tampoco significó recuperar vértices articuladores (los cuales debieron ocupar los partidos políticos); “el sistema de intermediación volvió a atomizarse y dispersarse, aunque manteniendo las características establecidas por los mecanismos de brokerage” (p. 168).

aún los pobres. La razón está en que dicha *representatividad* es un aspecto que se va complejizando hacia el sistema de brokage conforme el nivel del espacio es más alto²⁴.

La MCLCP-Jaén, mesa provincial, se hallaría en un punto medio, con presencia de organizaciones de grupos sociales definidos, pero también con organizaciones (sean asociaciones, ONGs, iglesias) relacionadas a pero independientes de grupos sociales. No se pone así en cuestión la capacidad de propiciar el apoyo específico (confianza, credibilidad, respeto, deber y orgullo) hacia autoridades en la medida en que las primeras persistan. Con todo, el asunto va más lejos. Un juego político de alianzas y presiones pueden articular organizaciones de distinto talante complementándolas en objetivos afines; no obstante, este es un aspecto que escapa al presente acápite.

Para terminar, recuérdese la advertencia acerca de la MCLCP-Jaén, la cual es un espacio con presencia marginal de autoridades electas y más bien de funcionarios responsables de entidades, que relativiza este factor. Por tanto, este la *legitimidad*, definida como *apoyo específico*, es de importancia secundaria, dejando la preponderancia a los *costos políticos*.

2.1.4.2. Las organizaciones burocráticas. La Elección Pública ofreció un primer viso de la acción de los gobernantes y burócratas en su relación con la sociedad. Resulta útil esta perspectiva al concebirlos como maximizadores de votos y presupuesto. La función de utilidad positiva de votantes les procuraba apoyo social y presupuesto según *Romer y Rosenthal*; las políticas macroeconómicas como persuasivas para ser reelectos de acuerdo con el *ciclo político de los negocios*; o el manejo altamente discrecional del presupuesto público para acrecentar poder

²⁴ Se mencionó los niveles de la MCLCP: local-distrital, local-provincial, regional y nacional.

según Niskanen; todas destacan no solo el carácter racional de la actuación de gobernantes y organismos burocráticos, sino el poder con el que cuentan para alcanzar sus fines.

Tiene radical importancia ir más allá del modelo clásico de la teoría weberiana sobre la burocracia que la definía como una forma de administración del Estado (Gutiérrez, 2011). Hay aspectos intrínsecos reveladores de la lógica de las organizaciones burocráticas que merecen ser tomadas en cuenta. Explicar las acciones de las organizaciones burocráticas requiere enriquecer el marco analítico con perspectivas más recientes.

Ramió (2002) es uno de los que mejor ha estudiado el asunto. Esboza un enfoque político, encontrando múltiples **racionalidades** e **intereses** factiblemente incompatibles dentro de una organización, y en la cual el **poder** tiene una distribución heterogénea, contra su centralización. Concretamente, parte de la **diversidad de actores** (unidades, grupos e individuos), la **pluralidad de objetivos** que pueden no tener correlato en los organizacionales, y la **desigualdad de capacidades** entre individuos debido a su posición, vinculación y conocimientos.

Arellano (2006) también rescata el “sustrato humano como base del andamiaje organizativo ... que buscan espacios de libertad y se enfrentan a la ambigüedad, esquematizándose un escenario de tensión natural entre el peso de lo individual y lo institucional” (p. 44). Sobre dicha tensión elemental se articula las acciones gubernamentales, siendo en última instancia la explicación de estas.

Indica el mismo autor que las acciones de las organizaciones gubernamentales presentan tres características:

Tabla 6*Características de lógica de las organizaciones gubernamentales*

No lineal al gobierno	Carácter dual	Parte de una red
<p>“Las organizaciones burocráticas forman parte del gobierno como una serie de estructuras organizacionales diferenciadas en medio de sociedades cada vez más complejas y plurales, y no como organizaciones que se adhieren de manera lineal a la lógica monolítica del gobierno. En tanto son organizaciones duales forman parte de una red, un tejido organizacional mayor de la cual depende y se encuentra en permanente relación, muy a pesar del conflicto o tensión natural que de ella se derive”.</p>	<p>“Las organizaciones gubernamentales son duales porque necesariamente deben de ser comprendidas más allá de la lógica legal, normativa o política. Estos son factores importantes, pero no se puede alejar del análisis el hecho de que existen actores que están inmersos en una dinámica organizacional. Por ello, recomienda Arellano, deben analizarse las organizaciones gubernamentales como determinadas tanto formal como legalmente en cuanto a sus objetivos, como organizaciones que, una vez construidos, adquieren una lógica propia, enfrentándose a su propio contexto y complejidad, desarrollando capacidades específicas”.</p>	<p>“Una tercera característica radica en la idea de que forman parte de una red. En el momento de la génesis de las organizaciones, además de tener una base formal-legal, se originan dentro de una estructura de organizaciones gubernamentales ya existentes con la cual tienen relaciones, una parte de ellas responde a los mandatos expresos de las normas y leyes que la sostienen y legitiman, otras tantas emergen de la propia dinámica gubernamental que emerge de la propia gestión. Esto implica que las relaciones entre las organizaciones no sólo tienen como marco la ley, sino también el conjunto de acciones informales que se generan de manera natural en el aparato gubernamental”.</p>

Nota. Adaptado de *Luces y Sombras en torno al Programa Articulado Nutricional. Analizando la política pública desde la relación Estado-Sociedad Civil en el Perú, durante periodo 2000-2012*, de Arámbulo, 2013, pp. 45-46. Copyright 2013, PUCP.

Las implicancias para esta investigación son diversas. Asumir que las realidades de los individuos (con diferentes o similares capacidades y objetivos) influyen sobre el curso de las organizaciones burocráticas, llama la atención al grado de racionalidad en la voluntad política emanada de su cualidad individual. Aquello observable, el cumplimiento de acuerdos y la participación en los procesos de concertación, obedece así al cálculo racional, pero también

podrían estar tentativamente mediadas por algún nivel de compromiso con la experiencia concertadora.

Adicionalmente, se dijo los siguientes tres aspectos. Primero, las organizaciones burocráticas tienen una lógica no necesariamente alineada a la de los gobernantes, sino una independiente, por lo que habría que analizar a las de las instituciones de la MCLCP-Jaén en un punto aparte. Segundo, ellas se encuentran determinadas, lejos de los formalismos legales, por una dinámica organizacional interna que se confronta a su realidad específica, en donde reside la lógica de sus acciones exhibidas en la MCLCP-Jaén. Y tercero, al margen de organigramas estatales, se insertan en una estructura gubernamental preexistente a través de la cual conforman una red, significando que su actuación, por otra parte, se explica por las interacciones (cooperantes o conflictivas) replicadas y/o trastocadas en la MCLCP-Jaén.

Con tales consideraciones, los factores que influyen la voluntad política van quedando identificadas y justificadas:

- Se corroboró la ausencia de un proyecto político participacionista; sin embargo, al no existir una lógica lineal entre gobierno y organizaciones burocráticas un proyecto político local podría subsistir, o al menos el compromiso participacionista por la MCLCP-Jaén entre algunas de las organizaciones gubernamentales de la provincia. Entonces, **uno de los factores sería el grado de compromiso mostrado** con la experiencia de la MCLCP-Jaén.
- Desde el punto de vista racional, que las organizaciones gubernamentales busquen evadir costos políticos o pretendan conseguir apoyo específico (legitimidad) se justifica en las otras dos características. Es la dinámica organizacional, superando el puro formalismo legal, la que se confronta con la realidad bajo su propia lógica de actuación, **estimando los costos o el apoyo (réditos) que puede obtenerse**; asimismo, la red donde están insertadas

se sostiene de relaciones informales que los vincula externamente con la sociedad de la que **recibe respuesta favorable u opuesta.**

Sabiendo que la materia de deliberación en las MCLCP hace referencia directa o indirectamente a políticas públicas, la necesidad de abordar un examen más detallado de las organizaciones burocráticas radica en que son ellas las que definen sus límites. De ahí que sea clave identificar aquellas instituciones relevantes con cabida en el análisis de la política pública. En otros términos, hay una estrecha relación entre los límites del tema de concertación (contorno, avances y retrocesos) y la actuación de las instituciones asociadas a éste. En ese sentido, otros dos factores vinculados que condicionan avances en los procesos de concertación es la **capacidad de decisión de los representantes de organizaciones burocráticas** y el **grado de conocimiento sobre la dinámica concertadora.**

Evidentemente, “el ejercicio de la gestión pública se hace sobre la base de funciones jerárquicamente establecidas; de allí la dificultad de lograr una participación efectiva de representantes del sector estatal que tengan capacidad de decisión ...” (Henríquez, 2005, p. 91). Asimismo, dificulta encontrar la disponibilidad para deliberar e insertarse en debates técnicos y plurales en los espacios que lógicamente implican aprender e integrar a la concertación como manera de tomar mejores decisiones. No obstante, la primera es condición de la segunda, la cual es superable. Entonces, la **rotación de funcionarios** es el otro factor relevante.

A estas instancias se postula una premisa que explica el avance de los procesos de concertación desde el punto de vista de la voluntad política: *La adhesión de la voluntad política de autoridades o decisores de instituciones públicas a procesos de concertación está determinada por el compromiso la experiencia participativa, la evaluación de costos y apoyo potencialmente*

obtenidos, y es afectada por el cambio de representante institucional que periódicamente atraviesa. En síntesis, los factores se resumen del siguiente modo:

Tabla 7

Factores que influyen en el rendimiento de la Voluntad Política

Factores que delimitan el involucramiento de decisores públicos	Políticos – funcionarios de organismos públicos
• Compromiso con la participación	✓
• Costos políticos implicados	✓
• Apoyo específico pretendido	✓
• Rotación de funcionarios	✓

2.1.5. La Dinámica Participativa

El otro elemento fundamental del círculo virtuoso descrito es una dinámica participativa de la sociedad civil fuerte. Comprenderla requiere abordarla desde su aspecto racional pero también valorativo. La solidez de la dinámica participativa está dada por un balance positivo entre estos aspectos.

Para comenzar, la perspectiva de la Elección Pública condujo a entender la representación política desde el ángulo racional, calculador de medios y fines. Debe aceptarse que realmente los individuos miden recursos, esfuerzo o tiempo que ponen en un espacio participativo y cuánto beneficio (por ejemplo, el acceso a un bien público) recibirán para decidir ser parte o no. De ahí que la representabilidad consiste en un cálculo de costos y beneficios de participar en asuntos públicos considerando dos aspectos interrelacionados: (1) la inversión que acarrea participar o hacerse representar como organización y (2) el nivel de esfuerzo que implica la calidad del espacio participativo relativas cuán consultivo es junto al método para tomar decisiones.

Respecto al primer aspecto (1), la participación en una organización que efectúa acciones colectivas acarrea costos cuyos beneficios podrían ser superiores (véase 0). Empero, suelen ser insuficientes para conseguir la membresía de los agentes sociales. Se requiere de incentivos selectivos que motiven la afiliación y la mantengan; solo con ellos es posible convencer a los individuos de plegarse. Por eso, toda organización debe contar con o hacerse de recursos materiales o simbólicos para usarlos oportunamente en la forma de incentivos, y quien(es) reparte(n) dichos incentivos bajo alguna lógica. Quiere decir que la participación efectiva está muy vinculada con la existencia de incentivos adicionales.

Con relación al segundo aspecto (2), primero, los métodos son un abanico amplio, pero en el caso estudiado, la MCLCP-Jaén, la forma de lograr acuerdos es la concertación, un método conocido por configurar un proceso exigente donde las decisiones tienen que ser consentidas por todos, como se verá más adelante. Luego, los acuerdos pueden estar sometidos a una amplia discrecionalidad de los decisores para ponerlos en práctica o pueden estarlo en menor medida debido normas específicas que obligan a ejecutarlos (véase 0); la MCLCP-Jaén es el primer caso. Mas su condición de consultividad es un parámetro, no una variable que analizar.

Sin embargo, si la espera de estímulos para afiliarse a organizaciones que articulan acciones colectivas fuera siempre el caso, éstos se disolverían rápidamente ante la primera desavenencia o nadie se arriesgaría a apostar por ellos nuevamente. La decepción trae desconfianza que hace apártese a los integrantes y alejarse a los potenciales miembros, y consiguientemente renunciar indefectiblemente a la acción. Pero en la realidad encontramos acciones colectivas por todas partes (movilizaciones, paralizaciones, negociaciones colectivas, procesos de diálogo y mucho más).

Arroyo e Irigoyen (2005) aplicaron este análisis a los espacios participativos: involucrarse en mesas demanda asimismo beneficios más altos que costos y existencia de incentivos,

pronunciado por la situación consultiva. Pero fueron más lejos tomando casos de espacios con amplias trayectorias, encontrando que toda participación no era puramente racional: “la demanda de participación es relativamente elástica a cambios en los costos y calidad de la participación” (p. 65). Afirmaron la relativa elasticidad porque no podían explicar los muchos casos persistentes en la apuesta estrictamente racional de individuos u organizaciones; si bien mayoritaria en el Perú, no fueron extraños aquellos casos consultivos en que los congregados ningún beneficio obtenían, al menos en el corto plazo u materialmente.

Su estudio los llevó a concluir que en cuanto la participación social, basada en la persecución de intereses, fluye hacia la participación ciudadana, cimentada en valores, habría más disposición a enfrentar los costos y la calidad de la participación en espacios de concertación. Entonces, aparecía un sector duro convencido de la apuesta incondicional por la participación y, consiguientemente, aumentaba la probabilidad espacios sostenibles. Dicha convicción dependía de cuánta conciencia sobre los deberes ciudadanos existía y el valor que les despertaba intrínsecamente. Es otra forma de racionalidad en juego que no anula a la clásica; hallaron también las dos formas de participación entremezcladas en la realidad, conviviendo en los espacios públicos de concertación.

Todo lo expuesto concuerda la acción racional y la acción voluntaria, causas de la acción colectiva (Figura 2), con la participación social y la participación ciudadana, respectivamente. Aceptando dicha equivalencia y sabiendo que la MCLCP-Jaén se ha sostenido en el tiempo por más de 16 años, se intuye que en alguna medida su estabilidad debe responder a la presencia de participación ciudadana o, en otras palabras, acción voluntaria (mandato moral, búsqueda de identidad, recompensas afectivas, entre otros). Eso explicaría, al menos en parte, por qué ha

persistido todos estos años pese a las externalidades y la tendencia de agotamiento participativo generalizada en el país.

Hasta aquí, una síntesis que reúna los aportes de los autores citados resumidos en la categoría acogida se formula del siguiente modo: la representatibilidad, la posibilidad de hacerse representar, está determinada a grandes rasgos primero por la participación social calculada en torno a la racionalidad del costos-beneficios e incentivos selectivos que los agentes realizan para embarcarse en acciones colectivas y segundo, dentro del espectro de acción voluntaria (la cual es motivada por la construcción de identidad, sentido de comunidad, entre otros), por la participación ciudadana asida a una racionalidad valorativa positiva (motivada a través de convicciones políticas democráticas) independiente de la utilidad obtenida, e individuales.

Luego, Henríquez (2005) realizó un estudio abundante de las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza de todo el país, el cual ayudará a delinear mejor las contribuciones teóricas expuestas alrededor del tema de representabilidad. Identificó tres circuitos que relacionan a las mesas con los actores sociales:

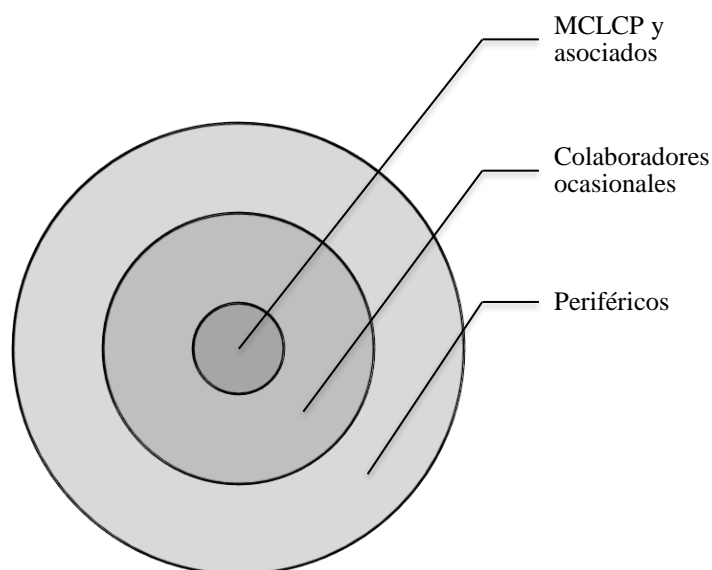
(1) El primero concentra a los representantes del Estado y de los sectores organizados de la sociedad civil, además de instituciones asociadas. Su participación va más allá que la simple asistencia; más bien actúan como promotores de la concertación. “Algunos de ellos dan sostenibilidad aportando recursos personales y financieros, como hemos visto [...] La voluntad concertadora puede expresar el compromiso individual o institucional; (aunque) la dedicación también depende de cada persona” (p. 82).

(2) El segundo circuito lo constituyen instituciones y organizaciones de la sociedad civil con menor o sin participación, las cuales pueden tener o no convicción.

Finalmente, (3) el tercero lo compone la población en general, esté o no organizada, con inferior participación.

Figura 22

Circuitos de influencia



Nota. Adaptado de *Red de Redes para la Concertación. Entre el Mito y la Realidad. La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza*, Henríquez, 2005, p. 82. Copyright 2005 MCLCP.

Este esquema es compatible con los desarrollos teóricos citados de Olson (1991), con los respectivos ajustes, y Arroyo e Irigoyen (2005) relativos a la *representatibilidad*. De ese modo:

- El primer circuito, MCLCP y asociados, estaría constituida por un núcleo de agentes sociales e institucionales que (i) valoran la participación por sí misma, (ii) asumen indistintamente los costos de participar, (iii) no requieren recibir algún tipo de incentivos selectivos. Son quienes mostrarían una asistencia a las reuniones de la MCLCP-Jaén consistente en el tiempo.

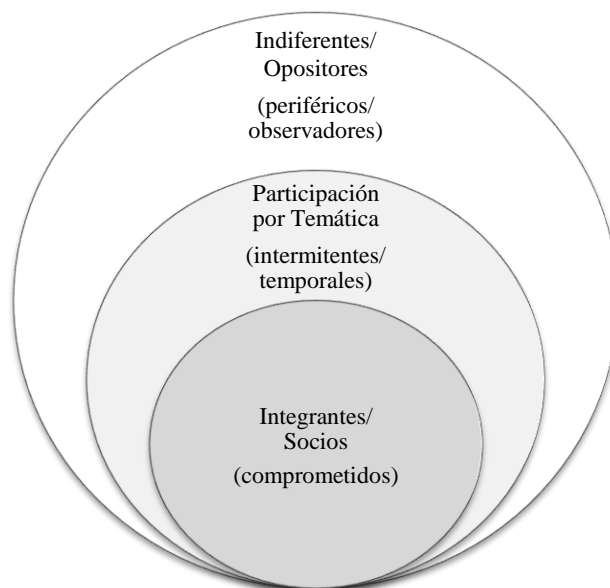
- El segundo circuito, colaboradores ocasionales, estaría constituida agentes sociales e institucionales que (i) pueden no valorar la participación, (ii) son altamente susceptibles a los costos de participar, (iii) reciban algún tipo de incentivo selectivo. Por tanto, se espera que presenten una asistencia a las reuniones de la MCLCP-Jaén eventual o acotada a temas específicos.
- El tercer circuito, periféricos, estaría constituida agentes sociales e institucionales que (i) pueden o no valorar la participación, (ii) no están en capacidad de afrontar los costos, (iii) no acceden a los incentivos selectivos ya que no participan. Por tanto, estaríamos ante los denominados actores ausentes de la MCLCP-Jaén (MCLCP, GIZ, 2015).

Asimismo, (2) la citada investigación de Arroyo e Irigoyen (2005) halló algo posiblemente equivalente a lo constatado por Henríquez (2005) en el primer *circuito de influencia*: existen casos en que la propia maduración de la experiencia consolida internamente un *grupo de conducción* que otorgará soporte más perdurable a los procesos a través de estrategias cuando la voluntad política declina por relevo u otros mecanismos esbozados. Generalmente son grupos mixtos, conformados por ONGs, organizaciones de base, líderes, e incluso agentes municipales, todos comprometidos con la promoción de la participación.

En general, la misma autora caracteriza el nivel de involucramiento en el siguiente gráfico:

Figura 23

Tipos de participación y niveles de compromiso



Nota. Adaptado de *Red de Redes para la Concertación. Entre el Mito y la Realidad. La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza*, Henríquez, 2005, p. 107. Copyright 2005 MCLCP.

Quiere decir que se tiene (i) una valoración hacia la participación encarnada en el espacio público donde se congrega para concertar, (ii) costos de evaluados surgidos de invertir esfuerzos en hacerse representar, e (iii) incentivos selectivos que se otorgan a los convocados; todos estos factores diferenciados en magnitud de acuerdo con los circuitos de influencia. Ordenados en un cuadro, se obtiene lo siguiente que representa a una situación ideal en circuitos de influencia:

Tabla 8*Factores condicionantes de la representatividad según circuitos participativos*

Factores que delimitan la cantidad y calidad de participación	Circuito de influencia 1	Circuito de influencia 2	Circuito de influencia 3
Tipo de valoración hacia el espacio participativo	Altamente Positiva	Variable	Variable
Nivel de costos de participación dispuestos a asumir	Alto	Bajo	Ninguno
Recepción voluntaria de incentivos selectivos	No	Sí	No

Dada la diversidad de organizaciones sociales que intervienen en la MCLCP-Jaén, las acotaciones a la *representatividad* no dejan de tener importancia. El contexto tiene peso porque es una especie de *mercado político* donde interactúan, además de organizaciones de base, ONGs, Asociaciones, Fundaciones, u otras clases de organizaciones de la sociedad civil con una forma de vida asociativa del tipo mesocrática (Tanaka, 1999). Así, los factores que condicionan la *representatividad* (costos, beneficios e incentivos selectivos) deben ser leídos en la participación de los llamados brokers: actores experimentados en competencia, que asumen costos, reciben incentivos, y tramitan los beneficios, bajo el riesgo de tener agendas ajenas a quienes pretenden representar.

2.1.6. Claves de la sostenibilidad

Los mismos autores han identificado las claves de la sostenibilidad de experiencias participativas en contexto cada vez más complejos.

2.1.6.1. Factores del éxito. A fin de alcanzar mayor comprensión del objeto de estudio correctamente dimensionado, se abordará la participación en clave de *representatividad*, es decir la relación entre representados y representantes. Primeramente, Tanaka (2001) examina la

participación muy fundamentada en evidencia empírica que desbarata visiones idealistas sobre ella. La evalúa y advierte que se debe prestar atención obligatoriamente a los contextos en los que ocurren pues hay casos en los que participa toda la comunidad y otros en que solo intervienen representantes en calidad de intermediarios, estableciéndose una relación especial con sus representados.

Quiere decir que la participación cobrará distintos sentidos dependiendo del nivel de complejidad²⁵ del lugar donde se produce: baja, media y alta. “En el contexto de comunidades aisladas [complejidad baja], de extrema pobreza, la participación puede asumir la forma de un involucramiento generalizado de la población; en otros contextos [media y alta], ello no solo es imposible, sino que resulta hasta contraproducente” (p. 11) puesto que la intervención de toda la población se torna complicada, dada la heterogeneidad y diversidad de intereses, y además podría conducir, por ejemplo, a la extrema polarización.

En situaciones de complejidad media y alta:

... en general la participación adquiere la forma de un compromiso esporádico que se expresa en grupos de interés y descansa sobre la intervención de líderes sociales que en realidad cumplen la función de *brokers* o intermediarios entre la población y agentes externos. Estos actores son ‘representativos’ no por ser expresión auténtica de las bases sociales sino en función de su eficacia. (p. 11)

Al estar mejor articulados a los mercados, los escenarios de complejidad media presentan agentes externos con más probabilidad. Entonces, para la participación cobra relevancia los líderes que actúan como intermediarios y, en la medida de su eficacia, *representan* a grupos de interés que persiguen bienes semipúblicos o privados. No obstante, la situación sigue siendo de pobreza por

²⁵ Por complejidad define a la diferenciación cada vez mayor dentro de una sociedad y el aumento de cursos de acción posibles (Tanaka, 2001, pp. 25-26) pero también a la heterogeneidad de los grupos de interés que alberga una sociedad.

lo que la cualificación y experiencia que los caracteriza y la capacidad de asumir los costos escasean. El riesgo se encuentra en la posibilidad de que ellos desarrollen lógicas particularistas, se orienten por privilegios, introduzcan sesgos en la aplicación de políticas sociales según sus intereses, e incluso se involucren en redes de corrupción (p. 28).

Los medios de complejidad alta, como son los barrios urbanos medianamente consolidados, que han cubierto la mayoría de sus necesidades alojan lógicas participativas con gran cantidad de actores. Actores que, a semejanza de la situación anterior, son intermediarios entre grupos de interés de la sociedad y agentes externos, y asumen los costos de participar y acciones colectivas en virtud de su grado de especialización. La participación también implica grupos de interés organizados que buscan bienes semipúblicos o privados; lo importante no es el involucramiento general sino la comunicación entre líderes sociales y la coordinación de sus esfuerzos. Hay varios peligros que van desde el conflicto entre intereses de grupos particulares y el interés colectivo, o la captura clientelista de los agentes externos a los intermediarios (p. 29).

Tabla 9

Clasificación de las formas de participación según complejidad del contexto

Formas de participación	Involucramiento colectivo generalizado	Intermediación	Pluralismo
Grado de complejidad	Baja	Media	Alta
Características de las poblaciones	Pequeñas, homogéneas, aisladas. Identidades comunales fuertes. Pobreza extrema	Grandes, heterogéneas, integradas a centros urbanos	Espacios urbanos
Principales bienes involucrados	Bienes públicos	Bienes públicos y semipúblicos	Bienes semipúblicos y privados
Actores principales	Líderes comunales	Intermediarios o <i>brokers</i>	Líderes sociales y políticos

Formas de participación	Involucramiento colectivo generalizado	Intermediación	Pluralismo
Formas de participación de la población	Participación con poca calificación	Grupos de interés	Grupos de interés y lógicas individuales
Líderes frente a la población	Escasa división del trabajo	Mayor especialización, intervención de <i>brokers</i>	Alta especialización de líderes; llegada al plano político
Desafíos	Desarrollo de capacidades en el nivel de base	Formación de líderes democráticos	Coordinación y control horizontal de líderes sociales
Problemas, distorsiones	Explotación y manipulación por agentes externos	Intereses particulares, caciquismo	Fragmentación, particularismo, monopolización de la representación, clientelismo
Ventajas potenciales para la implementación de políticas públicas	Reducción de costos	Mejoras en diagnósticos, formulación de proyectos, sustentabilidad	Construcción de actores sociales, equilibrio Estado-sociedad, democratización y legitimidad del Estado

Nota. Adaptado de *Participación Popular en Políticas Sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario* de Tanaka, 2001, pp. 75-76. Copyright 2001 Consorcio de Investigación Económica y Social e IEP.

Más tarde Tanaka et al. (2014) preguntan sobre “la forma en que vínculos entre ciudadanos y autoridades políticas son construidos, pese a lo volátil e inestables que pueden ser [traducción propia]” (p. 65) en un sistema de representación debilitado. Sustentan que el lazo representativo podría estar o no estar fundamentado sobre el cálculo racional: “primeramente, puede asumir el esquema de un acuerdo con programas políticos o intercambio clientelista, mientras que el segundo puede asumir la forma de identificación con un partido o con figuras carismáticas” (p. 65). Así las personas no votarían porque estén realmente convencidas por programas políticos, sino por la ausencia de la relación clientelista; de ahí la volatilidad e inestabilidad de la identificación con líderes carismáticos.

Degradados los vínculos representativos, el vacío lo ocupan mediaciones que conectan ambas esferas. Los denominados *brokers* o intermediarios vendrían a jugar un papel elemental sin el cual la política no funcionaría, articulando las mencionadas esferas, y así, haciendo marchar al sistema. Entonces, se pone en cuestión aquellos intentos de abrir (y por qué no, de mantener) espacios de participación o de democracia directa en el estado del sistema político actual. No hay quienes aprovechen las oportunidades en la sociedad, solo intermediarios con objetivos particulares.

Con seguridad, no se podrá evaluar la participación en espacios de concertación sin tener presente de que se trata de representantes de organizaciones sociales (más o menos legitimados) mas no de beneficiarios de la sociedad, a causa de la complejidad del contexto. Corresponde a la MCLCP-Jaén una situación de complejidad alta por estar articulada a la urbe capital provincial de Jaén, funcionar en un medio donde se han cubierto las principales necesidades, y congregar una amplia constelación de actores sociales e institucionales de mayor jerarquía. Hallazgos han constatado que “el papel del gobierno local y de las organizaciones sociales²⁶ es más relevante cuanto más pequeña es la comunidad. Esta observación confirma el esquema de menor complejidad y diversidad en el tejido social en localidades pequeñas...” (Henríquez, 2005, p. 75).

En tal situación, “las políticas públicas aparecen como un terreno de disputa [donde compiten un gran número de intermediarios] por el control político de la población y las organizaciones existentes” (p. 54). Idealmente, quienes participarían con esmero serían intermediarios que asumen los costos, tendrían la experiencia suficiente, buscan obtener los bienes para grupos a quienes pretenden representar, y reciben de parte de los agentes externos incentivos selectivos; pero se sabe que muchas veces los intermediarios tienen agendas propias y ningún

²⁶ Cobran preponderancia las entidades sectoriales como ministerios, empresas públicas, programas sociales, y otros; y organizaciones sociales como centrales organizativas, federaciones, redes u otras formas.

control de parte de sus *representados*. En todo caso, la principal dificultad para lograr beneficios es la coordinación y la administración del conflicto entre intermediarios. Son estos otros aspectos racionales de la participación que explicarían la MCLCP-Jaén.

Resumiendo, la *representatividad*, la relación entre representantes y representados, dependerá del ámbito donde se produzca la participación: así, en el ámbito de complejidad alta, correspondiente al contexto de la MCLCP-Jaén, son los líderes sociales/políticos quienes intermedian entre agentes externos y grupos de interés organizados y persiguen bienes semipúblicos y privados en virtud de su cualificación y disposición ante los costos de participar, siendo primordial para cumplir su rol la comunicación y coordinación de esfuerzos evitando conflictos.

Segundo, Tanaka y Meléndez (2005) afinan los desarrollos de tipos ideales de participación en políticas públicas descritos arriba. Esta vez, partiendo del análisis de múltiples experiencias participativas²⁷, aíslan las variables que conducen al éxito estableciendo jerarquías entre posibles variables explicativas²⁸. Los autores se concentraron en detallar mejor el rol del agente externo y su aporte a la concreción de la legitimidad de espacios participativos, complementando la teoría del estudio anterior (Tanaka, 2001).

Para descubrir las razones que conducen al éxito o fracaso de experiencias de este tipo no basta diferenciar los contextos en los que acaecen. Es cierto que no todas las experiencias de participación ciudadana tienen la misma dimensión, pero también se debe tomar en cuenta que apuntan a objetivos de diversa naturaleza. De ahí que para identificar las variables clave hayan

²⁷ Dichas experiencias, 51 experiencias exitosas y 10 no exitosas, fueron seleccionadas y reseñadas por un conjunto de ONG en el marco de una investigación mayor del EIP.

²⁸ Advierten, en la discusión metodológica, que la multiplicidad de los casos representa variabilidad de ubicaciones geográficas, distintas cantidades de involucrados, entre otros; pero también refleja la pluralidad de criterios que cada ONG uso para evaluar a un caso exitoso y a otro no. Sin embargo, no se pretende más que analizar los casos más típicos para visualizar las variables que conducen al éxito, en lugar de extraer reglas de validez general.

tenido que aislarlas ordenando los casos según su nivel de complejidad y al tipo de bien que buscan con la participación, sean privados o públicos. Dicen:

La primera [agrupación] corresponde a situaciones que Tanaka (2001) llamó “de complejidad baja”; aquí la participación involucra la vida colectiva comunitaria. ... una segunda situación, en que la participación se da a propósito de un bien privado para un grupo específico. La tercera y cuarta situaciones que estudiamos se producen a propósito de bienes públicos ... En un caso, estamos ante bienes públicos específicos; ... bienes que benefician a toda una colectividad, pero relativamente bien delimitados, referidos a una preocupación específica. Finalmente, ... bienes públicos difusos, que mayormente se refieren a casos de coordinación de planes de desarrollo, donde se persigue un bien público, pero no bien delimitado y referido a un conjunto amplio de preocupaciones. (pp. 168-169)

La clasificación por contextos y la definición de los bienes pretendidos se ordena así:

Tabla 10

Clasificación de casos participativos por complejidad de contextos y bienes

Contexto	Tipo de bien	Definición	Ejemplos
Complejidad media o alta	3. Bienes públicos difusos	Bienes públicos que son difusos en tanto comprenden aspectos intangibles o demasiado diversos, relativos a preocupaciones amplias	Elaboración de planes de desarrollo. Asuntos como economía, empleo, salud, educación, ambiente, y otros sin límites
	2. Bienes públicos específicos	Bienes que son públicos en la medida que benefician a toda una localidad, sin posibilidad de excluir a nadie, y específicos porque están relativamente bien delimitados	Seguridad ciudadana, armonía familiar, agua potable, salud materna
	1. Bienes privados grupales	Bienes privados aquellos que pueden ser gozados por únicamente un sujeto o grupo excluyendo a otros miembros de la colectividad	Carné sanitario para empresarios pequeños, programa ecoturístico localizado de generación de ingresos, proy. productivo local para ganaderos

Contexto	Tipo de bien	Definición	Ejemplos
Complejidad baja		Aunque no está explícito, se infiere que se persiguen bienes públicos	

Conforme a la investigación originaria de Tanaka (2001), los autores reconocen la importancia del contexto, pero esta vez asociada al tipo de bien pretendido. Reconocen que:

1. Para las situaciones de complejidad baja, “los vínculos comunales son la base y el sustento principal de la participación ciudadana, y la intervención de algún o algunos agentes externos es fundamental para darles mayor alcance o trascendencia” (pp. 170-171), es decir que se articulen con otras comunidades, actores, instituciones, organizaciones de la sociedad civil o entidades públicas. Es precondition, no siempre garantizada, un nivel de cohesión interna comunitaria. Sin embargo, da mayor importancia al factor acción de agente(s) externo(s) puesto que la consistencia de los vínculos asociativos es fija en el corto plazo. Se entiende que esa intervención proyecta convertir la atención a problemas estrictamente locales de la comunidad en asuntos de relevancia pública. La legitimidad está basada en los propios vínculos comunitarios que unen a sus integrantes.
2. En los casos de complejidad media o alta, donde se busca bienes privados grupales (en adelante BPG), los cuales favorecen a solo una parte de la comunidad, la capacidad de convocar y conformar grupos de beneficiarios es lo esencial. A ello se abocan agentes externos asumiendo los costos de la acción colectiva y otorgando incentivos que hagan racional la participación. Cabe indicar que el grado de identidad comunitaria carece de peso debido a que se busca un bien por definición privado; pero no la capacidad asociativa en la base social ya que coadyuva al papel desempeñado por los agentes externos. La legitimidad

descansa en ningún otro factor más que en la satisfacción del propio grupo de interés delimitado.

3. En cuanto a los casos de complejidad media o alta donde se persigue bienes públicos específicos (en adelante BPE), la clave de la participación se encuentra en “la capacidad de concertar intereses disímiles [y en competencia] [es decir, ponerse de acuerdo, coordinar acciones, convocar y conseguir resultados] mediante un trabajo de intermediación de élites dirigenciales que cubren los costos de la acción colectiva y relacionan a las comunidades con actores externos ...” (p. 182). Tales elites dirigenciales constituyen los intermediarios, entre población y agentes externos, que se involucran en la participación, en una relativa representación de los primeros, en orden al grado de experiencia, conocimiento y recursos que forzosamente se demanda. No son representantes en estricto por lo que es común que presenten agendas propias mientras compiten con otros intermediarios por esa representación. Suministran beneficios a la población y contactos a los agentes externos para construir grupos de beneficiarios. Precisamente, la población no se involucra directamente, pero es la fuente de legitimidad de la experiencia, asegurada a través del acceso al bien público específico pretendido. De ser así, la participación será percibida como útil y efectiva.
4. Respecto a las situaciones en las cuales se apunta a bienes públicos difusos (en adelante BPD), lo crucial se halla en la posibilidad de coordinar entre una amplia gama de actores y en la capacidad de traducir dichos bienes en bienes concretos. Ambas variables obedecen a las dificultades que acarrea el tipo de bien en cuestión, principalmente por su carácter difuso. Primero, a nivel de convocatoria, de por sí amplia, porque aumenta la discrecionalidad a la hora de incluir o no actores en la participación. Segundo, al momento

de concertar entre los actores pues surgen recelos y conflictos por la primera razón explicada. Tercero, el carácter de difuso demanda mayores capacidades para obtenerlo. Y cuarto, al materializarlos en bienes específicos, “ya sea bienes selectivos para actores directamente involucrados como algunos bienes públicos específicos (BPE) para la población en general” (p. 183), ya que los recursos son escasos. La legitimidad se centra justamente en esa conversión en bienes concretos. Nuevamente, se observa aquí gran cantidad de intermediarios que cargan los costos de la acción colectiva, pero también la alta especialización para tramitar estos bienes obliga a que sean ellos, reforzando el perfil elitista de la participación.

Tabla 11

Papel de los actores externos y claves de la legitimidad

	Complejidad baja	Complejidad media o alta		
		BPG	BPE	BPD
Papel del actor externo	Trascender vínculos comunitarios locales	Otorgar incentivos para la acción colectiva; construir un grupo de interés	Concertar con diversidad de actores. Asumir algunos costos de la acción colectiva	Concertar dentro de un amplio espectro de intereses
Claves de la legitimidad ante la población	Valores y vínculos comunitarios	No requiere (solo para el grupo de interés)	Obtención de bienes públicos	Plasmación en bienes concretos

Nota. Adaptado de “¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?”, Tanaka y Meléndez, 2005, *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*, p. 189. Copyright 2005 del IEP.

Recordando que la MCLCP-Jaén corresponde a un contexto de complejidad alta, habría que identificar si encaja en tipos de experiencia donde se debate bienes o privados grupales, o públicos específicos o públicos difusos, o mezcladas. Se tomará en consideración las tres. Las situaciones ideales de los contextos según bienes perseguidos se condensan como sigue:

Tabla 12*Hipótesis de éxito para experiencias participativas*

Premisas
a. <i>Cuando la situación sea de complejidad media o alta donde se concerte sobre bienes privados grupales, la posibilidad de éxito radica en la capacidad del actor externo para <u>sostener incentivos selectivos a los actores intermediarios, construir grupo(s) de interés, y trascender con el tiempo la participación de protagonistas iniciales.</u></i>
b. <i>Cuando la situación sea de complejidad media o alta donde se concerte sobre BPE, la posibilidad de éxito radica en la capacidad del actor externo para <u>mantener los incentivos selectivos a los intermediarios, la capacidad de los brokers para asumir los costos de participar y concertar entre la diversidad de sus intereses, y la viabilidad de obtener los bienes perseguidos para la población.</u></i>
c. <i>Cuando la situación sea de complejidad media o alta donde se concerte sobre BPD, la posibilidad de éxito radica en <u>una convocatoria apropiada de líderes sociales, la capacidad de los brokers para asumir los costos de participar y concertar entre la diversidad de sus intereses, y la conversión de los bienes difusos en bienes específicos para la población.</u></i>

Según la Tabla 12, en escenarios complejos una serie de factores deben ser resueltos para lograr el éxito de estas experiencias. La diferencia radicaría en la dificultad que acusa la categoría de bien en discusión sobre intermediarios o agentes externos. Sus magnitudes serían las siguientes:

Tabla 13*Factores condicionantes del éxito de experiencias participativas*

Factores condicionantes del éxito originados en la representatividad	Contextos de complejidad media y alta		
	BPD	BPE	BPG ^a
Capacidad para obtener y/o concretizar bienes	Muy alta	Media	Baja
Capacidad para concertar intereses diversos	Muy alta	Media	Baja
Dificultad en definir convocatoria	Alta	Media	Baja
Nivel de costos de participación asumidos	Alto	Medio	Medio
Importancia de recepción de incentivos	Baja	Media	Alta
Necesidad de conectar con/conformar beneficiarios	Baja	Media	Alta

^a Este tipo de bien suele ser objetivo en contextos de complejidad media, comunidades todavía pobres, pero mejor articuladas a centros urbanos, donde los propios agentes externos entablan comunicación directa con organizaciones y población beneficiaria; por tanto, la intervención de líderes sociales no es tan desarrollada.

Hasta aquí se hace un alto con el fin de vincular los factores del éxito, visualizadas a través de los aspectos críticos que la complejidad de los bienes acarrea, con los Circuitos de Influencia que los participantes conforman (y posteriormente con la agencia externa). La Figura 24 muestra dichas dificultades que como desafíos se plantean a los involucrados.

Figura 24

Categorías de bienes, complejidad acumulada y circuitos de influencia aptos

BPD	<ul style="list-style-type: none"> • Materialización bienes perseguidos • Definición de convocatoria 	1er Circuito de Influencia
BPE	<ul style="list-style-type: none"> • Obtención bienes perseguidos • Concertación de diversos intereses • Relacionamiento con beneficiarios 	1er Circuito de Influencia 2do Circuito de Influencia
BPG	<ul style="list-style-type: none"> • Arrogarse costos de la participación • Distribución de incentivos selectivos • Conformación de grupos beneficiarios 	2do Circuito de Influencia 1er Circuito de Influencia

A grandes rasgos quiere decir que, debido a la complejidad del bien, su tramitación demanda distintos niveles de recursos, esfuerzos y conocimientos a la participación de la sociedad civil; en cuanto éste se vuelve más complejo aún, no ya la participación sino la capacidad de concertar los intereses viene a ser el principal desafío. Entonces, exceptuando lo relacionado con la agencia externa, las condiciones para el éxito de experiencias participativas de concertación local que la participación de la sociedad civil y voluntad política convergentes en los circuitos de influencia deben satisfacer son las siguientes:

Tabla 14*Factores condicionantes del éxito según circuitos de influencia*

		Factores del éxito acumulados	Involucramiento		
			1er Circuito de Influencia	2do Circuito de Influencia	
B P D	B	Dificultad para materializar bienes	Alto	Bajo	
		Dificultad para obtener bienes	Alto	Variable	
		Dificultad para concertar intereses diversos	Alto	Variable	
	E	B	Importancia de recepción incentivos	Bajo	Alto
		P	Impacto de costos participativos asumidos	Bajo	Alto
	G	Necesidad para conectar con beneficiarios	Bajo	Alto	

Esto se reflejaría en el nivel de involucramiento de cada circuito: dada la naturaleza más pragmática del Segundo Circuito, se esperaría que respondieran bien ante BPG, variablemente frente a BPE y ajenos los BPD; en contraste, el Primero que ostenta resiliencia respondería con aptitud ante BPD, favorablemente respecto a BPE, y solo respaldando la búsqueda de BPG. Se deduce que habría una **relación entre involucramiento de circuitos de influencia y reuniones dedicadas a cada bien**. Una estimación cuantitativa de tasas permitirá captar mejor el rendimiento del involucramiento.

Ya que los BPG concitan participación acotada a temas determinados, se esperaría que ambos subgrupos alcancen el 100% de involucramiento en la reunión única; los BPE, propician una mixta, donde el primer circuito se involucra significativamente, superior al 50%, y el segundo circuito relativamente, entre un 26% y 50%; y los BPD, genera una especializada, donde el primer circuito se involucra principalmente, superior al 50%, y el segundo circuito de manera muy exigua, entre un 25% y 2%.

Tabla 15*Factores del involucramiento según circuitos de influencia 1*

Circuitos de Influencia	Contextos de complejidad media y alta		
	BPD	BPE	BPG
Primer Circuito de Influencia	100% - 51%	100% - 51%	100%
Segundo Circuito de Influencia	25% - 1%	50% - 26%	100%

Luego, también la concertación de intereses reflejaría la complejidad. Verificarla conduce a observar aspectos tangibles como son los **acuerdos arribados** en las reuniones y el **cumplimiento de estos** que obtiene o materializa los bienes. Razones como cantidad de acuerdos sobre número reuniones o acuerdos cumplidos sobre acuerdos arribados serían indicadores apropiados; no obstante, dependerá de la información disponible. Asimismo, se debe sumar un factor identificado en la voluntad política y que afecta la capacidad de lograr acuerdos y concretizarlos: la rotación de funcionarios de las entidades.

Tabla 16*Factores de la concertación según circuitos de influencia 2*

Circuitos de Influencia	Indicadores	Contextos de complejidad media y alta		
		BPD	BPE	BPG
Capacidad para obtener/concretizar bienes	Plazo para concretizar bienes	Largo plazo	Mediano plazo	Corto plazo
Capacidad para concertar intereses diversos	Número de acuerdos arribados / Cantidad reuniones desarrolladas	50% - 1%	75% - 51%	100% - 76%
	Cantidad de delegados en procesos / Cantidad de reuniones		80%	

2.1.6.2. Los agentes externos. Es posible que el papel que juegan los agentes externos alcance otros niveles de compenetración con la experiencia participativa. No debe cerrarse la observación a los matices de interrelación con los líderes sociales y actores institucionales. Todo lo contrario, el agente externo tiene la capacidad o agencia (Giddens, 1993) para proyectar estrategias, sobrepasando sus motivaciones iniciales o funciones orgánicas. Pero hacerlo involucra acoger compromisos muchas veces no remunerado, más emparentado con la *acción voluntaria* que se dijo predominaría en el primer *circuito de influencia* de la MCLCP.

Debe recalcar que al Coordinador se le denomina *agente externo* precisamente por la *agencia social* con la que cuenta. Con Giddens (1995) se supo que los individuos poseen “una aptitud del individuo para ‘producir una diferencia’, en un estado de cosas o curso de sucesos preexistentes” (p. 51). Cambiar las condiciones preexistentes, tomar parte en el curso de hechos e interferir en determinadas circunstancias, provienen de dicha capacidad del individuo denominada *agencia social*.

Es una capacidad transformadora porque hace, pero también porque deja de hacer si se abstiene (Sen, 2000), y que sin lugar a duda desencadena escenarios probables dentro del amplio campo de la estructura. Ser transformadora implica poder: “el poder representa la capacidad de un agente para movilizar recursos [o abstenerse a hacerlo] con el fin de construir esos ‘medios’ [los que permiten alcanzar resultados]” (Giddens, 1993, p. 112).

También “esa capacidad de cambio que el actor adquiere [lo hace] en base ... a la experiencia biográfica ... [y] a las disposiciones sociales que permiten el acceso a oportunidades y al despliegue de sus capacidades” (Sen, 2000, p. 234). Concisamente, la capacidad transformadora está dada por la historia de vida, los recursos y las disposiciones sociales. De esos factores dependerá el logro de sus objetivos.

Habría que advertir que las mesas de concertación cuentan reglamentariamente con un Comité Ejecutivo, el cual es un grupo sumamente comprometido con la experiencia pues no es remunerado, y un Coordinador que la direcciona.

Tabla 17

Funciones del Coordinador y Comité Ejecutivo Provinciales o Distritales

Coordinador Provincial o Distrital	Comité Ejecutivo Provincial o Distrital
<p>El rol del Coordinador es ser <u>facilitador del diálogo</u> [énfasis agregado] entre miembros de la MCLCP Provincial o Distrital y <u>promotor de los consensos</u> [énfasis agregado] que dinamicen el logro de sus objetivos. Es la persona que coordina el funcionamiento del CEP (Comité Ejecutivo Provincial) o CED (Comité Ejecutivo Distrital) y <u>asume su representación</u> [énfasis agregado] en la provincia o distrito. De allí la importancia que cuenta con el consenso de los representantes de los sectores e instituciones que lo integran ... Tiene la <u>obligación de convocar a reunión</u> [énfasis agregado] del CEP o CED por lo menos una vez al mes. (MCLCP, 2004, p. 13)</p>	<p>Instancia descentralizada de la MCLCP responsable de <u>ejecutar sus objetivos y funciones</u>, conforme a orientaciones y acuerdos fijados por el Comité Ejecutivo de niveles superiores. Presidido por el Coordinador e integrado por instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil de su ámbito (recomendable un mínimo 13 y un máximo 17), se reúne por lo menos una vez al mes. Para tener quórum se requiere la mitad más uno de sus miembros. Adopta acuerdos por consenso, los comunican y les hacen seguimiento. (MCLCP, 2004)</p>

El paralelismo entre agente externo y Coordinador provincial es sugestivo. El rol de agente externo para el caso de la MCLCP está muy asociado, pero no limitado, a las funciones asignadas al Coordinador, cuyo trabajo esencial es conducir procesos de concertación en las mesas de concertación. Tanto (a) *facilitador del diálogo* como (b) *promotor de consensos* (descartándose (c) *representante de CEP*, al estar fuera del contexto analizado) podrían integrarse en *incitar la concertación de intereses*. Pero ésta es una función, un dato, el cual se analiza como dificultad para concertar intereses.

Adoptar el enfoque de agencia social evitará restringir la mirada a una clasificación predeterminada de roles. Todo lo contrario, deja el examen abierto a una mirada más profunda que

permitirá hacer comprensible integralmente la experiencia de la MCLCP-Jaén. Con esto se quiere decir que la labor del Coordinador no se ciñe a lo dictado por manuales o directivas organizativas ni a teorías inmutables. Sino que como *agente* tiene la capacidad de exceder marcos organizativos e históricos. Por tanto, más allá de sostener activo el espacio (elegido para ello y guiado por un mandato de trabajo sistemático), **despliega estrategias nutridas por su biografía, recursos del momento y disposiciones del contexto.**

Retornando a Tanaka y Meléndez (2005), los intermediarios en contexto complejos vincularían a los *agentes externos* con la población potencialmente beneficiaria. Los agentes externos vendrían a ser bajo ciertas circunstancias las instituciones estatales, bajo otras organizaciones de la sociedad civil. Lo fundamental para asumir ese rol es que, independiente de su origen y motivaciones, actúen como promotores de la participación movilizando los suficientes recursos para tal misión:

Es errado presuponer que estos agentes son precisamente 'externos'. La investigación empírica demuestra que es imposible pensar en las organizaciones sociales de base, en los 'dirigentes' y en la participación sin la decisiva intervención de estos actores, a tal punto que son ellos quienes, en gran medida, posibilitan la acción colectiva y la participación, al asumir sus costos o al generar incentivos para hacerla más atractiva. (Tanaka, 2001, p. 19)

Desde la Tabla 12 se colige el rol de los agentes externos para sostener las experiencias participativas, que radicaría en:

- (a.g. 1) Promover la acción colectiva (o para el caso presente, la participación) cubriendo relativamente sus costos: esto es válido principalmente para situaciones de complejidad baja en que los participantes son miembros de la propia comunidad a quienes involucrarse acarrea una alta inversión.

- (a.g. 2) Entregar incentivos selectivos: con ellos interpelen a los líderes sociales, los cuales pueden ser elementos materiales o simbólicos distribuidos discrecionalmente a intermediarios que influyen en la performance de la participación.
- (a.g. 3) Definir y realizar la convocatoria a líderes comunales al proceso: los agentes externos invitan a grupos sociales a través de los intermediarios, cuando los hay, o directamente a los grupos sociales potenciales beneficiarios. La dificultad de halla en el bien, el cual complica fijar un criterio de convocatoria que involucre a los grupos sociales correctos.
- (a.g. 4) Contactar o conformar grupos de interés beneficiarios²⁹: según se dijo, el carácter del bien público obliga, en mayor o menor medida, a que los agentes externos busquen la manera de contactar u organizar (y lo hace a través de los *brokers*) a sectores sociales aquejados por algún problema colectivo que se intenta resolver para hacerlos receptores del bien requerido.
- (i.2) Hacer concertar entre diversos actores sociales intereses comunes, definido en términos de coordinación, competencia y control horizontal de líderes sociales³⁰.

Siendo ese su papel primordial, la tarea del agente externo es una que pocos pueden cumplir entre actores de la sociedad civil (quienes sí, son ONGs, fundaciones, cooperación internacional u otras especializadas que cuentan con recursos). Pero sí lo pueden asumir agencias gubernamentales, pues cuentan con los presupuestos, administración de bienes, venta de servicios, y otros; solo les basta decisión política. Por el contrario, de no haber dicha capacidad en ninguna

²⁹ También se sabe que (a.g. 4) el agente externo necesita conformar grupos de beneficiarios porque tiene la responsabilidad funcional de destinar los bienes estatales a una población objetivo.

³⁰ Control horizontal de líderes sociales contra la monopolización de la representación, es decir competencias, clientelismos, es decir subordinación social por beneficios puntuales, y particularismos, es decir apropiación privada total o parcial de bienes públicos (Bebbington et al., 2005, p. 9).

parte, es imposible iniciar la participación interesada o sostenerla cuando ya comenzó. En definitiva, los roles indicados son vitales para sobrellevar la experiencia participativa; pero varían según el bien como se detalla seguidamente:

Tabla 18

Roles cumplidos por agentes externos para sostener la experiencia

Factores que sostienen el espacio			Contextos de complejidad media y alta		
			BPD	BPE	BPG
B P D	B P E	Dificultad en definir convocatoria	Alta	Bajo	Baja
		Dificultad para concertar intereses diversos	Muy Alta	Alta	Baja
		Importancia de entrega incentivos	Alto	Alto	Alto
		Apoyo contra costos de la participación ^a	Baja	Media	Alta
		Necesidad de conformar grupos beneficiarios	Baja	Media	Alta

^a Respecto a los BPD y BPE se recuerda que es parcial o baja pues operan solo como patrocinadores y promotores de beneficiarios o *brokers* (estos últimos tiene mayor capacidad para afrontarlos).

III. MÉTODO

3.1. Tipo de investigación

La presente investigación representa un estudio de caso de orientación cualitativa auxiliado por el análisis cuantitativo.

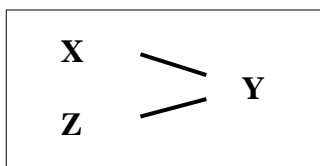
3.2. Ámbito temporal y espacial

El ámbito temporal cubre el año 2017. Se decidió tomar datos de 2016 con el fin de interpretar mejor los resultados. Por tanto, cubre ambos años de estudio.

Dado que se estudia la interacción dentro de un espacio de encuentro entre representantes de organizaciones y sus repercusiones, la delimitación espacial es donde físicamente tiene lugar este encuentro y donde se desenvuelven los actores, que sería la ciudad de Jaén, Provincia del mismo nombre, región Cajamarca.

3.3. Variables

Variables interrelacionadas:



- X: Involucramiento de sociedad civil y decisores públicos

Nivel de convicción hacia el espacio, costos que pueden afrontar e incentivos selectivos requeridos por los actores sociales e institucionales reflejado en su involucramiento, diferenciados en dos circuitos de influencia

- Y: Complejidad de los bienes perseguidos

Grado de dificultad para materializar, obtener, acordar, y convocar, apoyar participantes, incentivarlos y recompensar beneficiarios que acarrear los bienes tratados en el espacio de concertación según sus categorías

- **Z: Agencia social del Coordinador**

Aptitudes del Coordinador, basada en su experiencia o recursos o condiciones, para desplegar estrategias que propicien concertar, controlar y convocar actores, pero también apoyar la participación, repartir incentivos y contactar beneficiarios

Tabla 19*Variables e indicadores de la investigación*

VARIABLES	DIMENSIÓN	INDICADORES	FUENTES	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS
Involucramiento de sociedad civil y decisores públicos	Costos del involucramiento	Cantidad de asistencias de sociedad civil en segmentos	•Listas mensuales de asistencias	•Análisis estadístico
		Cantidad de asistencias de instituciones públicas en segmentos	•Listas mensuales de asistencias	•Análisis estadístico
		Desviaciones estándar de segmentos	•Listas mensuales de asistencias	•Análisis estadístico
	Valoración del EPCL	Categorías de valoración de miembros de la sociedad civil sobre el espacio participativo	•Testimonio de involucrados	•Entrevistas semi-estructuradas
		Categorías de valoración de miembros de instituciones públicas sobre el espacio participativo	•Testimonio de involucrados	•Entrevistas semi-estructuradas
	Incentivos selectivos	Tipos de incentivos recibidos por miembros de la sociedad civil	•Testimonio de involucrados Sesión mensual de la MCLCP-Jaén	•Entrevistas semi-estructuradas •Relatoría de reunión
Nivel de involucramiento	Prueba χ^2 (Chi Cuadrado)		•Listas mensuales de asistencias	•Análisis estadístico
		Relación subgrupos - categorías de bienes	•Listas mensuales de asistencias •Invitaciones mensuales a reuniones	•Análisis estadístico
Dificultad de los bienes concertados interpuesta	Viabilidad de bienes a obtener/concretizar	Presencia de bienes obtenidos según categorías	•Testimonio de involucrados	•Entrevistas semi-estructuradas
	Concertación de intereses diversos	Tasa de número de acuerdos por reuniones celebradas según bienes	•Listas mensuales de asistencias	•Análisis estadístico •Sistematización reportes periodísticos

		Rotación de funcionarios según bienes - presencia de autoridades	<ul style="list-style-type: none"> ● Invitaciones mensuales a reuniones ● Notas periodísticas ● Listas mensuales de asistencias ● Invitaciones mensuales a reuniones 	<ul style="list-style-type: none"> ● Análisis estadístico
	Costos respaldados de involucramiento	Existencia de subvenciones a intermediarios	<ul style="list-style-type: none"> ● Testimonio de involucrados 	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistas semi-estructuradas
	Necesidad para conformar grupos beneficiarios	Tipos de organizaciones de la sociedad civil según bienes	<ul style="list-style-type: none"> ● Listas mensuales de asistencias ● Base de datos del P.P.-MEF ● Testimonio de involucrados 	<ul style="list-style-type: none"> ● Análisis estadístico
	Convocatoria al EPCL	Tipo de estrategias implementadas por la agencia externa para convocar al espacio	<ul style="list-style-type: none"> ● Listas mensuales de asistencias ● Invitaciones mensuales a reuniones ● Testimonio de involucrados 	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistas semi-estructuradas ● Análisis estadístico
Agencia externa del Coordinador Provincial		Tipo de estrategias implementadas por la agencia externa para coordinación actores	<ul style="list-style-type: none"> ● Listas mensuales de asistencias ● Invitaciones mensuales a reuniones ● Notas periodísticas ● Memorial de la MCLCP-Jaén ● Sesión mensual de la MCLCP-Jaén 	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistas semi-estructurada ● Análisis estadístico ● Sistematización reportes periodísticos ● Sistematización documentos internos
	Concertar intereses diversos	Tipo de estrategias implementadas por la agencia externa para controlar líderes sociales	<ul style="list-style-type: none"> ● Listas mensuales de asistencias ● Base datos Presupuesto Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Relatoría de reunión

3.4. Población y muestra

La segmentación de la muestra se realizó por categorías. En el caso de la entrevista se establecieron dos categorías según el origen de los participantes: representantes del Estado y representantes de la Sociedad Civil organizada y promotores de la MCLCP, desarrollándose tres guías de entrevistas. Luego, las cuotas de entrevistados fueron determinadas por el grado de participación reflejado en la cantidad de asistencias a las sesiones ordinarias.

Tabla 20

Categoría, criterios, base de datos y muestra

Categoría	Criterio de selección	Muestra total
Representantes de la Sociedad Civil	▪ Participación en dos subgrupos: muy frecuente y poco frecuente	5
Representantes del Estado	▪ Miembro del Estado o miembros de la sociedad civil	4
Promotores de la MCLCP		2

3.5. Instrumentos

Para obtener la información se utilizó dos instrumentos de recolección de datos: entrevistas semi-estructuradas y análisis documental. Con estos instrumentos se buscó profundizar en la experiencia de los actores en la MCLCP indagando en el sentido de las acciones que impulsaron procesos concertados en el periodo estudiado.

Tabla 21*Fuentes primaria y secundaria*

	Fuente Primaria	Fuente Secundaria
Instrumentos	Entrevistas semi-estructuradas	Matriz de análisis documental
Propósito	<ul style="list-style-type: none"> • Profundizar en la experiencia de los actores en la MCLCP-Jaén • Conocer el sentido de las acciones que impulsaron procesos concertados en el periodo estudiado 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los patrones de funcionamiento del espacio • Dimensionar el involucramiento con evidencia empírica. • Listas de asistencias • Invitaciones a reuniones • Documentación interna de la MCLCP-Jaén • Notas periodísticas • Video reportajes
Fuentes	Transcripciones de entrevistas	

3.6. Procedimientos

El procedimiento para acceder al objeto de estudio estuvo marcado por cuatro fases: revisión de antecedentes, aplicación de los instrumentos de investigación, el procesamiento de la data recolectada, y el análisis de los resultados.

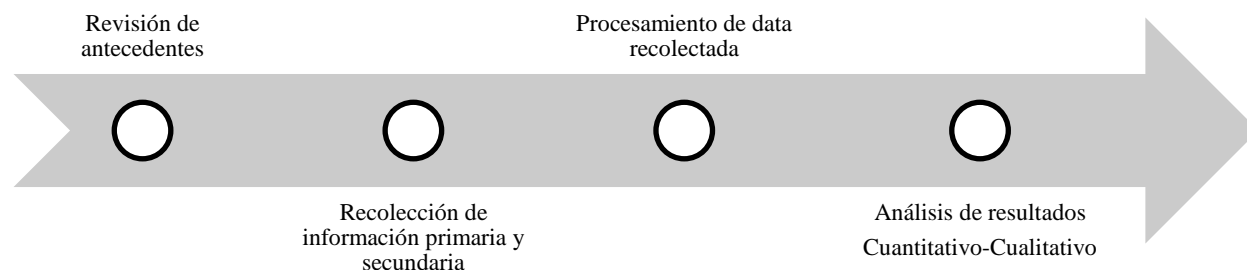
Figura 25*Proceso metodológico de la investigación*

Tabla 22*Fases, Actividades y propósitos*

Fases	Actividades	Propósitos
1. Revisión de antecedentes	<p>Revisión de sistematización 2006-2012</p> <p>Revisión de documentos generales de la MCLCP</p> <p>Revisión de bases teóricas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer el carácter participativo de la MCLCP-Jaén • Identificar dimensiones: procesos, agendas, actores, estrategias • Direccionar la investigación hacia aspectos específicos de los procesos desarrollados, advirtiendo temas sensibles • Reconocer perspectivas teóricas, antecedentes de estudios, evidencia empírica relacionada, conceptos claves • Fijar las variables de investigación • Postular hipótesis de trabajo, ejes temáticos y alcance de la pesquisa
2. Recolección de información primaria y secundaria	<p>Aplicación de entrevistas a cuotas metodológicamente determinadas</p> <p>Indagación de la documentación institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer la valoración que los actores atribuyen al espacio y su percepción de la actuación de su contraparte (Estado y sociedad civil) • Profundizar en las estrategias que el Coordinador del espacio emplea a fin de sostener los encuentros de concertación • Corroborar lo observado en la documentación sobre la importancia de las agendas tratadas para la política local • Identificar a los actores que han participado en el espacio durante el periodo delimitado • Conocer las agendas que han configurado procesos de concertación al interior de la MCLCP-Jaén • Conseguir documentación complementaria relacionada con los procesos reconocidos
3. Procesamiento de data	<p>Elaboración de matrices</p> <p>Vaciado a base de datos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con matrices que puedan ser introducidos a programas informáticos como Tableau Public, MiniTab, o faciliten el examen cualitativo • Extraer cuadros analíticos relativos al involucramiento, temas tratados, y otros que permiten inferir patrones
4. Análisis de resultados cuantitativo-cualitativo	Contrastar valores resultantes con los predichos por las hipótesis de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir los hallazgos sirviéndose de las premisas teóricas establecidas • Corroborar refutar las hipótesis de trabajo, o ajustarlas de acuerdo con la evidencia

Debe hacerse algunas precisiones respecto a la primera consistió en la revisión de la sistematización realizada por una empresa privada a la experiencia de la MCLCP-Jaén durante el periodo 2006-2012, con lo cual se logró, primero, una noción amplia del carácter especial de dicha institución como espacio público de participación ciudadana local surgido en un periodo político inclinado hacia el consenso social y, segundo, los procesos que la atravesaron en el citado periodo.

También sobre el segundo paso, se tuvo dos aspectos simultáneos. Se inició con la indagación de la documentación de la propia institución: concretamente el examen minucioso de las cartas de convocatoria a las reuniones ordinarias, las listas de asistencia a las mismas, y documentación de trabajo variada en torno a las agendas trabajadas; tal procedimiento permitió enfocar la investigación en agendas específicas y recurrentes que aglomeraron a los actores en procesos deliberativos.

Esta fase comprendió, en simultáneo, la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a una cuota reducida de actores de la sociedad civil y el Estado con lo cual se consiguió corroborar lo observado en la documentación sobre la importancia de las agendas tratadas para la política local.

3.7. Análisis de datos

- Por un lado, el análisis cuantitativo se dirigió a escrutar estadísticamente la base de datos construida con las asistencias de los representantes de organizaciones a las sesiones de la MCLCP-Jaén a través de la aplicación informática de Tableau Public y MINITAB. Se obtuvo medias, varianzas, desviaciones estándar y coeficientes de correlación. Ver anexos A, B, C y K.
- Por otra parte, el análisis cualitativo estuvo centrado en hallar categorías detrás del discurso de los actores del espacio de concertación que se relacionen con un marco teórico

planteado, y que permitan vincular nuevos conceptos, reforzando o no las hipótesis planteadas. Para ello se utilizó una matriz de sistematización, de modo que se facilitó su examen. Ver anexos D, E, F y N.

- Asimismo, se reconstruyó procesos contextuales que enmarcaron las acciones o compromisos establecidos por los actores de la MCLCP-Jaén; procesos como el conflicto por las tarifas de Electro Oriente, las controversias por las paralizadas obras del Hospital General de Jaén II-2, entre otros. Esto se logró con la recopilación y análisis de la información de diarios, reportajes, noticias y más información de medios locales y nacionales. Ver anexos G, H, I, J, L y M.

IV. RESULTADOS

Cuatro secciones organizan el análisis de la información recopilada: datos previos, factores que explican el involucramiento, dificultades que interponen los bienes perseguidos, y la respuesta del agente externo para sostener la experiencia. Comparar el año de estudio, 2017, con el inmediatamente anterior, 2016, permitirá interpretar mejor los resultados.

4.1. Datos preliminares

Se requiere detallar y diferenciar los datos sobre los cuales se va a trabajar la determinación de las variables e indicadores.

4.1.1. Complejidad del contexto

La MCLCP-Jaén reúne actores articulados al eje de poder que es la ciudad de Jaén, capital de la provincial. Aunque sea intuitivo asumirla como contexto de complejidad alta, se citan alguna información referencial que despeja cualquier duda sobre tal asignación.

Tabla 23

Parámetros referenciales para determinar la complejidad del contexto

Parámetros	Indicadores asociados	Información referencial
Diferenciación social	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de habitantes en la provincia • Ocupaciones de la PEA en 2017 	<ul style="list-style-type: none"> • Se conoció que en 2017 había 197,834 habitantes en Jaén (INEI, 2017). • Se supo que la PEA se dedica a 10 actividades distintas según grandes grupos de ocupaciones (INEI, 2017).
Heterogeneidad en grupos de interés	Número de organizaciones sociales e instituciones públicas en la provincia de Jaén.	<ul style="list-style-type: none"> • Se corroboró que el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana de Jaén 14 miembros en 2016 (véase el Anexo G). • Se constató que el mencionado proceso convocó a 143 organizaciones e instituciones públicas en 2016 (véase el Anexo G).

Indefectiblemente, se está ante un escenario de alta complejidad. La MCLCP-Jaén opera en una constelación grande de actores, intereses y cursos de acción.

4.1.2. *Bienes perseguidos*

Diferenciar los bienes sobre los cuales se delibera requiere examinar temas o materias de agenda. La Tabla 1 del *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada*, la cual los describe a detalle usando toda la información disponible.

4.1.2.1. Identificación. Usando la información descriptiva anterior, se ha procedido a deducir los bienes perseguidos:

Tabla 24

Bienes perseguidos y categoría de bienes

Año	Temas de agenda	Bien perseguido
2016	Tema propuesto por Coordinadores	Objetivos institucionales determinados
	Trabajo de Mesa Temática contra Trata de Personas	Avances en ejecución de planes
	Trabajo de Mesa Temática de Género	Avances en ejecución de planes
	Trabajo de Mesa Temática de Juventud	Avances en ejecución de planes
	Creación de la Oficina Binacional	Instalaciones públicas creadas
	Emergencia Zika	Acciones asistenciales de salubridad
	Prevención ante incendios	Acciones preventivas ante riesgo
	Beca binacional	Becas de financiamiento educativo
	Seguimiento Qali Warma	Alimentos del Programa social
	Construcción de nueva cárcel	Instalaciones carcelarias adecuadas
	Estado de servicio de telefonía	Telefonía fija y móvil
	Seguimiento al Inicio del Año Escolar	Clases escolares públicas
	Tarifas y servicio de Electro Oriente	Conexión al alumbrado público
	Situación de la UNJ	Instalaciones universitarias modernas
	Comerciantes y modificatoria de Ordenanza	Permiso para comercio ambulatorio

Año	Temas de agenda	Bien perseguido
2017	Concertación de Acuerdos	Acuerdos institucionales
	Informe de encuentro entre MCLCP Nacional y Regional	Acuerdos institucionales
	Foro ambiental	Promoción de la protección ambiental
	Evaluación y aportes al informe anual MCLCP	Acuerdos institucionales
	Diálogo sobre Mesas Temáticas	Avances en ejecución de planes
	Socialización de Acuerdos de Gobernabilidad regionales	Avances en ejecución de acuerdos
	Tema propuesto por Coordinadores	Objetivos institucionales determinados
	Proyecto Hospital II-2 de Jaén	Instalaciones sanitarias modernas
	Recuperación de clases ante huelga	Clases escolares públicas
	Tarifas y servicio de Electro Oriente	Conexión al alumbrado público de calidad
	Situación de la UNJ	Instalaciones universitarias modernas
	Registro sanitario para emprendedores	Carné de Sanidad municipal

Nota. Aquí se muestran todos los temas tratados en las respectivas agendas de reuniones y la identificación del bien que se persigue, para los años 2016 y 2017. Por *Avances en ejecución de planes* se entenderá al trabajo específico realizado en las mesas temáticas; por *Acuerdos institucionales* se comprenderá a nuevos temas concertados para promover el fortalecimiento propio de la MCLCP-Jaén.

4.1.2.2. Clasificación. Aplicando los conceptos relacionados con la categoría y el tipo de bien, es posible clasificar los bienes perseguidos identificados anteriormente:

Tabla 25*Bienes perseguidos, categoría y tipos durante 2016 y 2017*

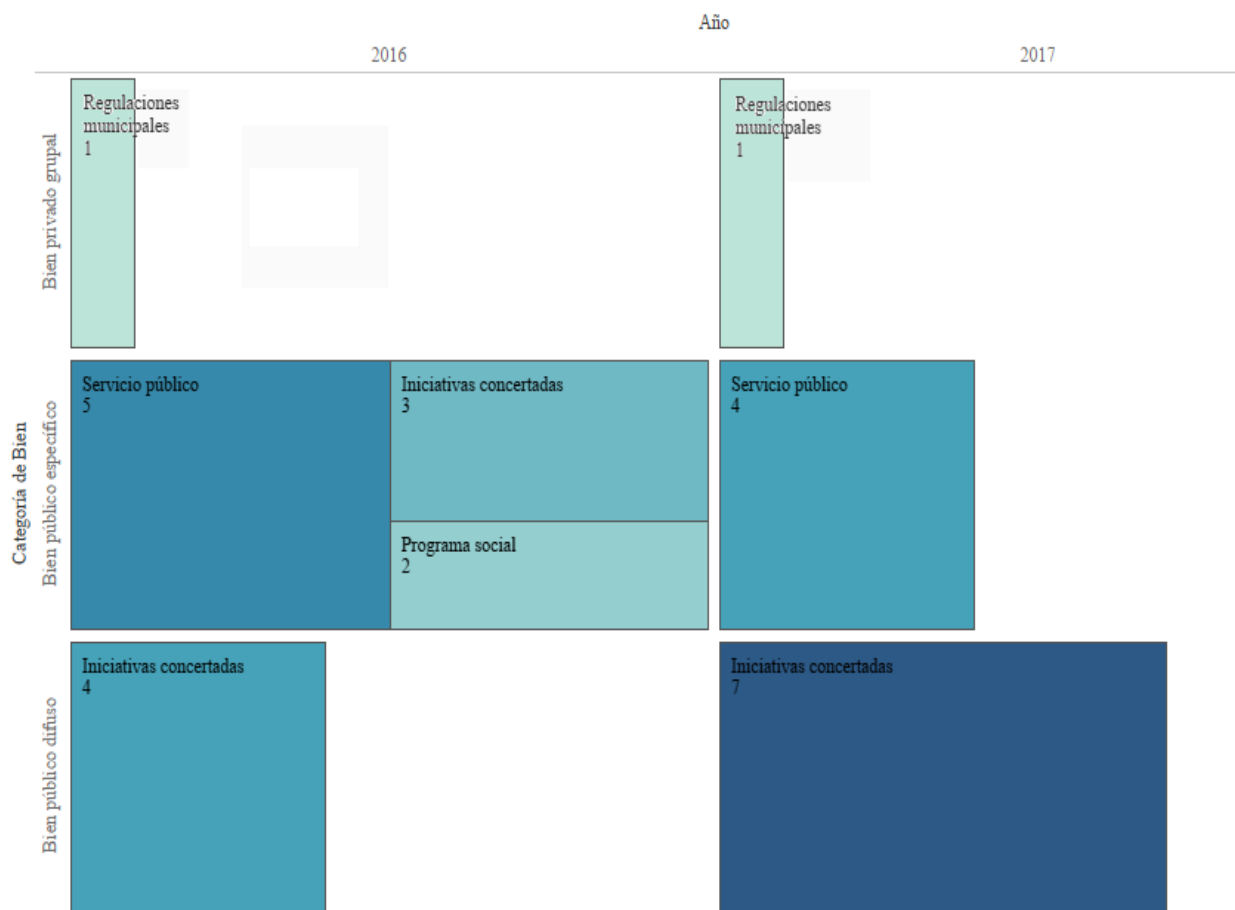
Categoría de bien / Tipo de bien					
Año	Bien privado grupal	Bien público específico			Bien público difuso
	Regulaciones normativas	Iniciativas concertadas	Programas sociales	Servicios públicos	Iniciativas concertadas
2016	Permiso para comercio ambulatorio	Instalaciones públicas creadas	Becas de financiamiento educativo	Instalaciones carcelarias adecuadas	Objetivos institucionales determinados
		Acciones asistenciales de salubridad	Alimentos del Programa social	Telefonía fija y móvil	Avances en ejecución de planes
		Acciones preventivas ante riesgo		Clases escolares públicas	Avances en ejecución de planes
2017	Carné de Sanidad municipal			Conexión al alumbrado público	Avances en ejecución de planes
				Instalaciones universitarias modernas	
				Instalaciones sanitarias modernas	Acuerdos institucionales
				Clases escolares públicas	Acuerdos institucionales
				Conexión al alumbrado público de calidad	Protección ambiental
		Instalaciones universitarias modernas	Acuerdos institucionales	Avances en ejecución de planes	
				Avances en ejecución de acuerdos	
				Objetivos institucionales determinados	

Nota. Destaca por mayor diversidad de bienes la categoría bien públicos específico, y dentro de éstos el tipo servicios públicos. Le sigue muy por detrás los BPD del tipo iniciativas concertadas.

La información expresada se graficaría de manera visual y cuantitativa del siguiente modo:

Figura 26

Categoría y tipo de bienes tratados en 2016 y 2017



Nota. Primero, el tipo de *bien regulación municipal* repite anualmente la categoría *bien privado grupal*, aunque de un año al otro no es el mismo (puntualmente, *permiso de comercio* en 2016 y *carne de sanidad* en 2017). Segundo, mientras que en 2016 dentro de la categoría de los BPE se trató sobre tres tipos (*servicios públicos*, *iniciativas concertadas* y *programa social*) acumulando un total de 10, en 2017 se trató solo un tipo (*servicios públicos*) alcanzando solo 4. Tercero, la concertación respecto a la categoría BPD versó en su totalidad sobre *iniciativas concertadas*, que no representan, en estricto, bienes, elevándose de 4 a 7 en el periodo estudiado. Entonces, se aprecia un patrón semejante en ambos años, pero el mayor peso en cantidad de bienes concertados se invierte de BPE de los tres tipos mencionados en 2016 a BPD de tipo *Iniciativas concertadas* en 2017.

El gráfico sugiere que durante 2017 una mayor diversidad de temas del tipo *Iniciativas concertadas* como BPD han sido deliberados en la MCLCP-Jaén. Luego, los de tipo *Servicios públicos* como BPE ha concentrado los esfuerzos. Contrariamente, 2016 sigue el patrón opuesto: el tipo *Iniciativas concertadas* como BPD es menor al tipo *servicios públicos* como BPE. En el fondo se constata una tendencia: la preponderancia de temas basados en ambos tipos y categorías de bienes tipo.

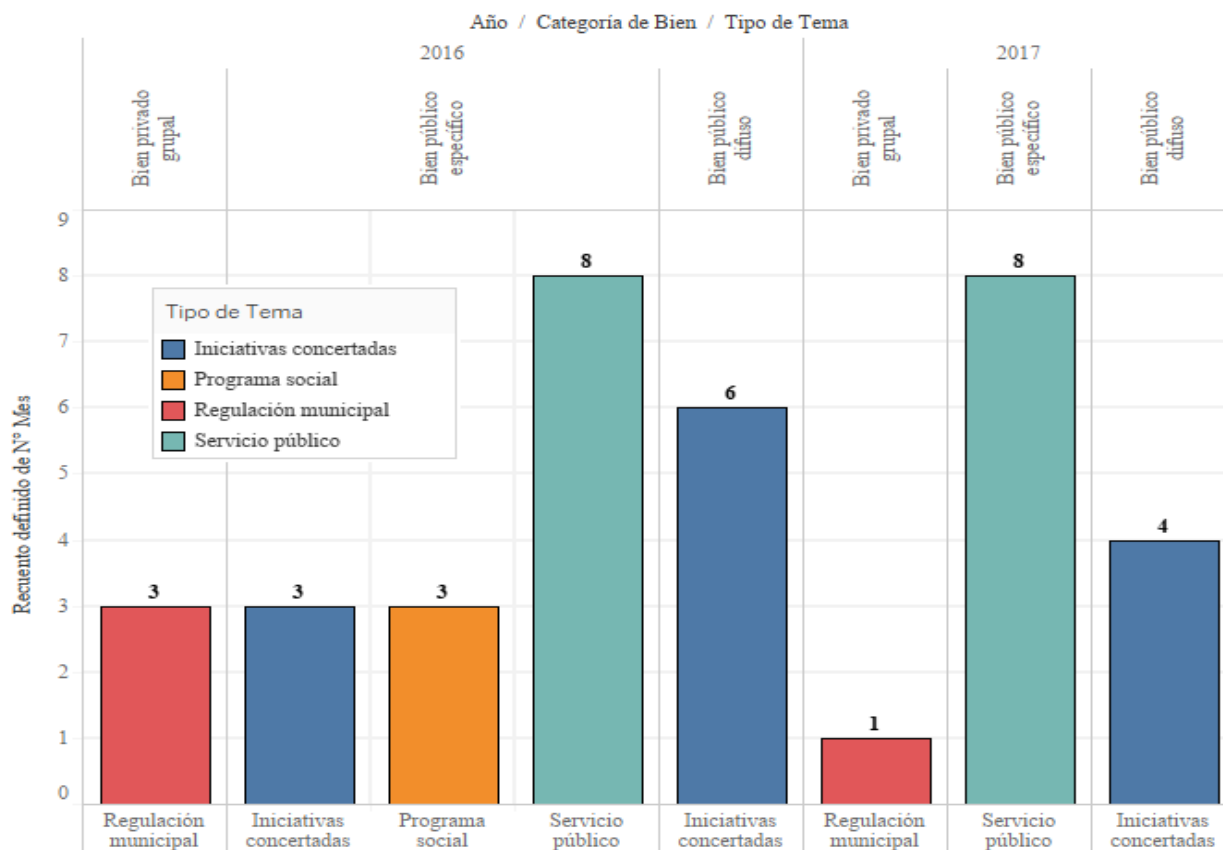
4.1.2.3. Categorización. No basta constatar la cantidad de bienes por su tipo y categoría; es crucial determinar la dedicación hacia ellos. Un aspecto es el número de bienes por su tipo y categoría y otro es la cantidad de reuniones enfocadas a la prosecución de estos. Tomar en cuenta las recurrencias en las reuniones ayudará a aproximarse al conocimiento de los resultados obtenidos.

El análisis se realizará no de acuerdo con la proporción anual (Anexo K. – Informe Cuantitativo, Figura 1.) sino por su frecuencia (número de reuniones) puesto que así se destaca los bienes que tuvieron mayor importancia.

Claramente se observa a dónde apuntan la concertación, cuáles son los bienes preponderantes. **En la MCLCP-Jaén se discutió principalmente sobre BPE referidos a *servicios públicos***, concentrándose en temas muy particulares a través de una mayor cantidad de reuniones; y **seguido por BPD referidos a *iniciativas concertadas*** con temáticas abordadas más variadas en una menor cantidad de reuniones. Quiere decir que **hay una mayor continuidad a través de las reuniones de los primeros frente a los segundos**. En tercer término, están los BPG sobre *regulación municipal* que fueron tratados reducidamente.

Figura 27

Categoría y tipo de tema según recurrencia en reuniones, en 2016 y 2017



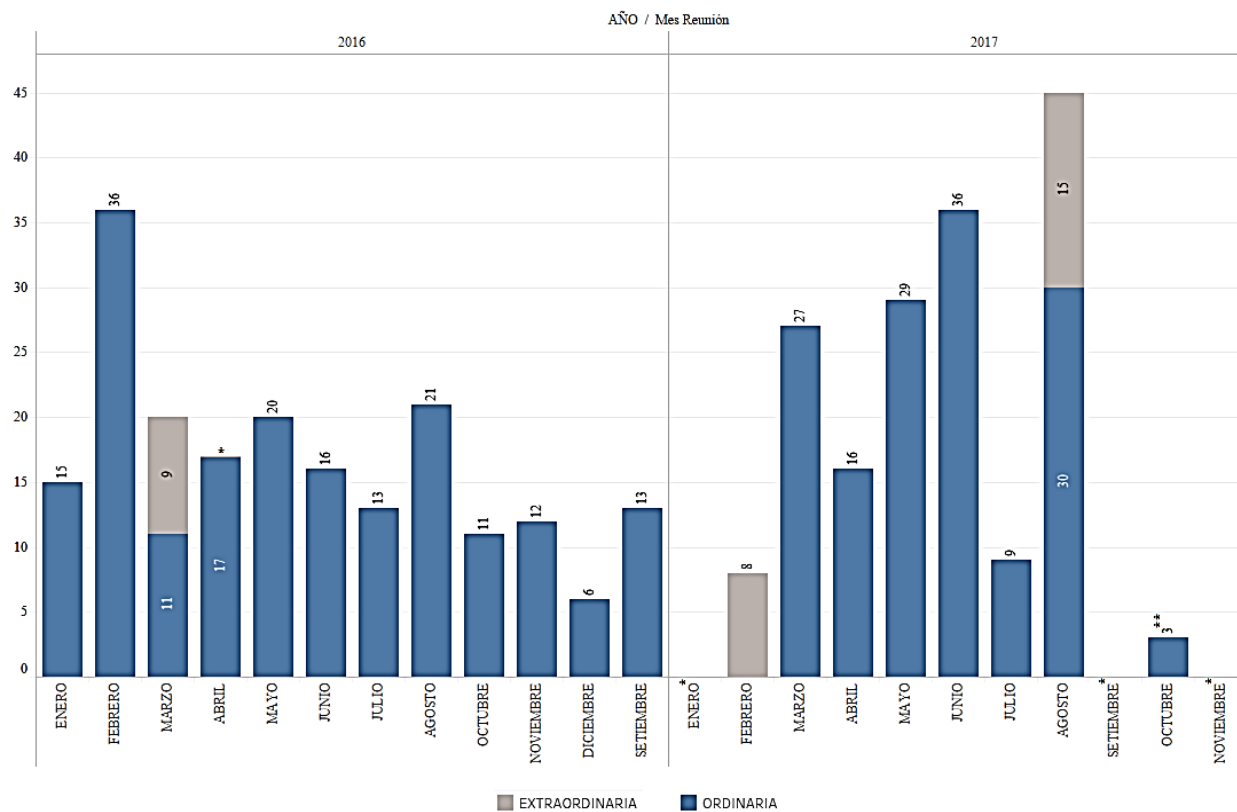
Nota. Primeramente, en 14 reuniones de 2016 y 8 reuniones de 2017 se persigue BPE, siendo 8 el tipo de bien *servicios públicos* en ambos años. Luego, en 6 reuniones de 2016 y 4 reuniones de 2017 se busca de BPD, correspondiendo todas al tipo de bien *iniciativas concertadas* (pero podría agregarse 3 más de otra categoría). Por último, el seguimiento de BPG es en 3 para 2016 y 1 para 2017, siendo *regulación municipal* el tipo de bien buscado, en todos los casos.

4.1.3. Asistencia a reuniones

Con relación a la **asistencia de participantes**, es importante recordar que la participación en la MCLCP-Jaén es algo, en principio, voluntario. Estimar un promedio o moda de la cantidad de organizaciones que acuden mensualmente sin mayor análisis no sería lo apropiado debido a su nivel de variabilidad. El siguiente gráfico muestra cuán variables es la cantidad de asistentes a las reuniones de la MCLCP-Jaén.

Figura 28

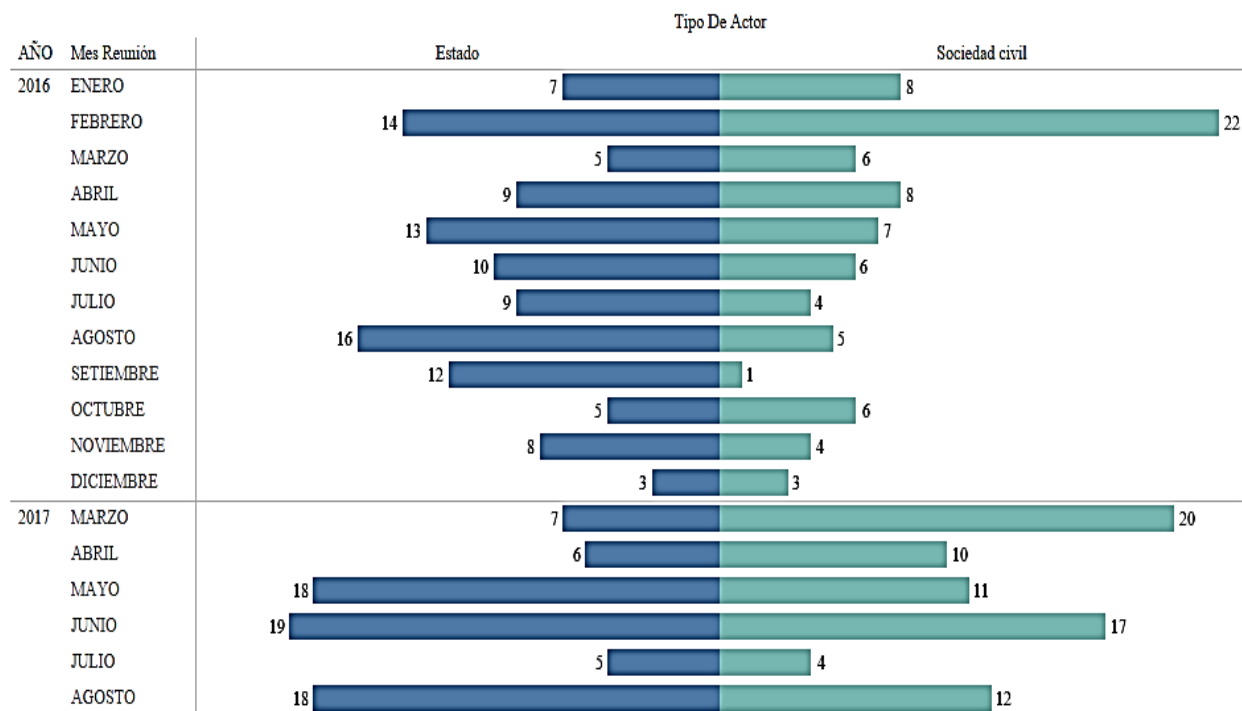
Variabilidad en la cantidad de asistentes a reuniones ordinarias



* No se cuenta con información sobre asistencia.

** Reunión suspendida.

Tampoco es posible diferenciar un patrón claro separando la asistencia de sociedad civil e instituciones públicas:

Figura 29*Participación Estado y sociedad civil*

Nota. Se carece de data relativa a los meses enero, setiembre y diciembre de 2017. Tampoco se incluyen las reuniones extraordinarias.

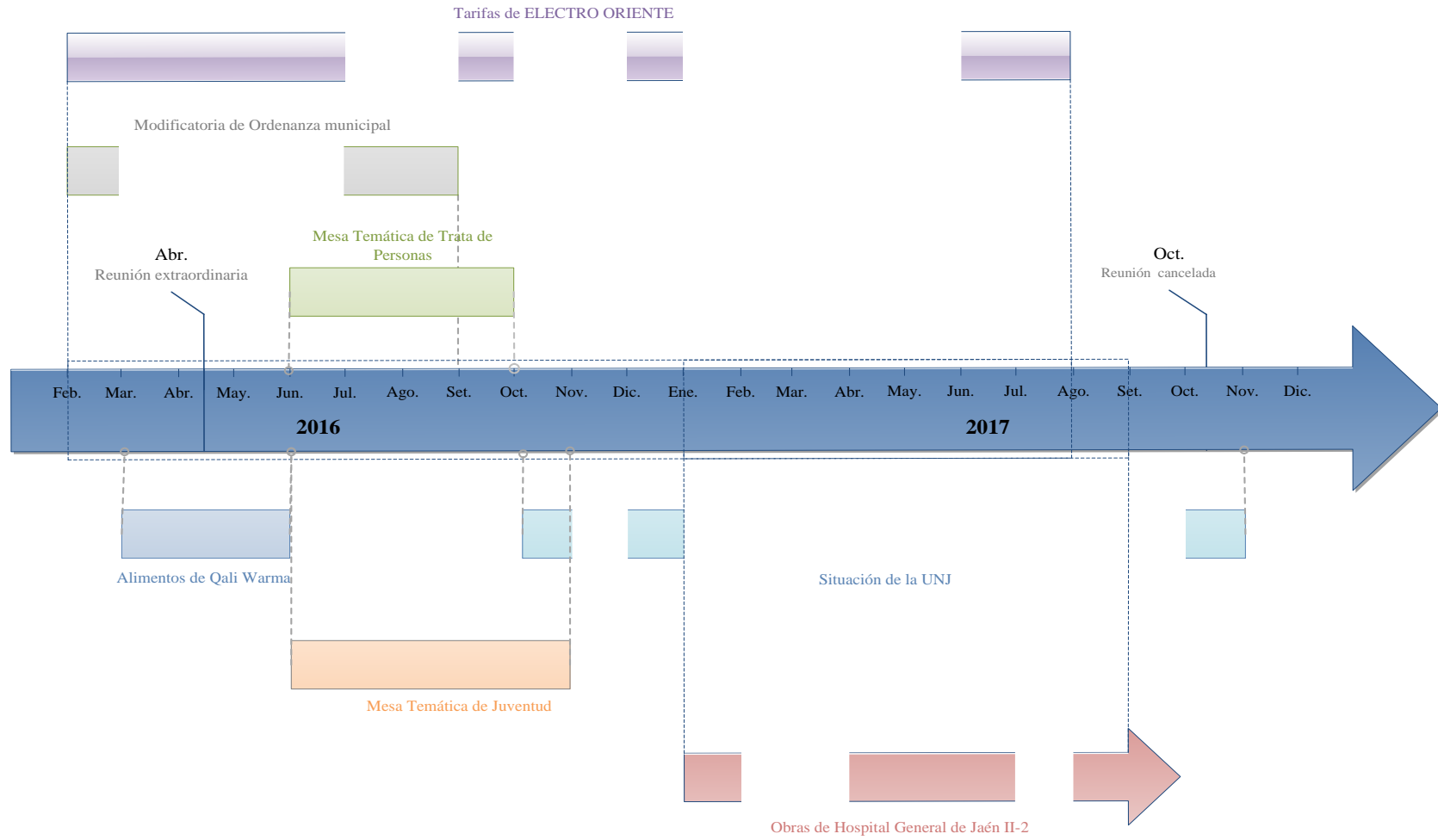
Con la información a este nivel solo es posible constatar la **presencia de la sociedad civil y de las instituciones públicas en todas las reuniones ordinarias validas** que se analizarán.

4.1.4. Procesos efectuados

Usando la información del informe cuantitativo, adjunto en el Anexo K. – Informe Cuantitativo, de destacarán los temas que tuvieron mayor recurrencia en las reuniones. Graficado en una línea de tiempo, se apreciará el desarrollo de estas en el lapso 2016-2017: Figura 30. También se puede visualizar la continuidad de determinados temas deliberados a lo largo del tiempo. Con el propósito de delimitar investigación, se enfocan los esfuerzos descriptivos y analíticos a dos procesos: *Proyecto del nuevo Hospital II-2 de Jaén* y las *tarifas de Electro Oriente*, basadas en las tablas 2 y 3 de Información sistematizada, Anexo N. Informe Cualitativo.

Figura 30

Línea de tiempo correspondiente a los procesos de la MCLCP- Jaén



4.2. Involucramiento de actores

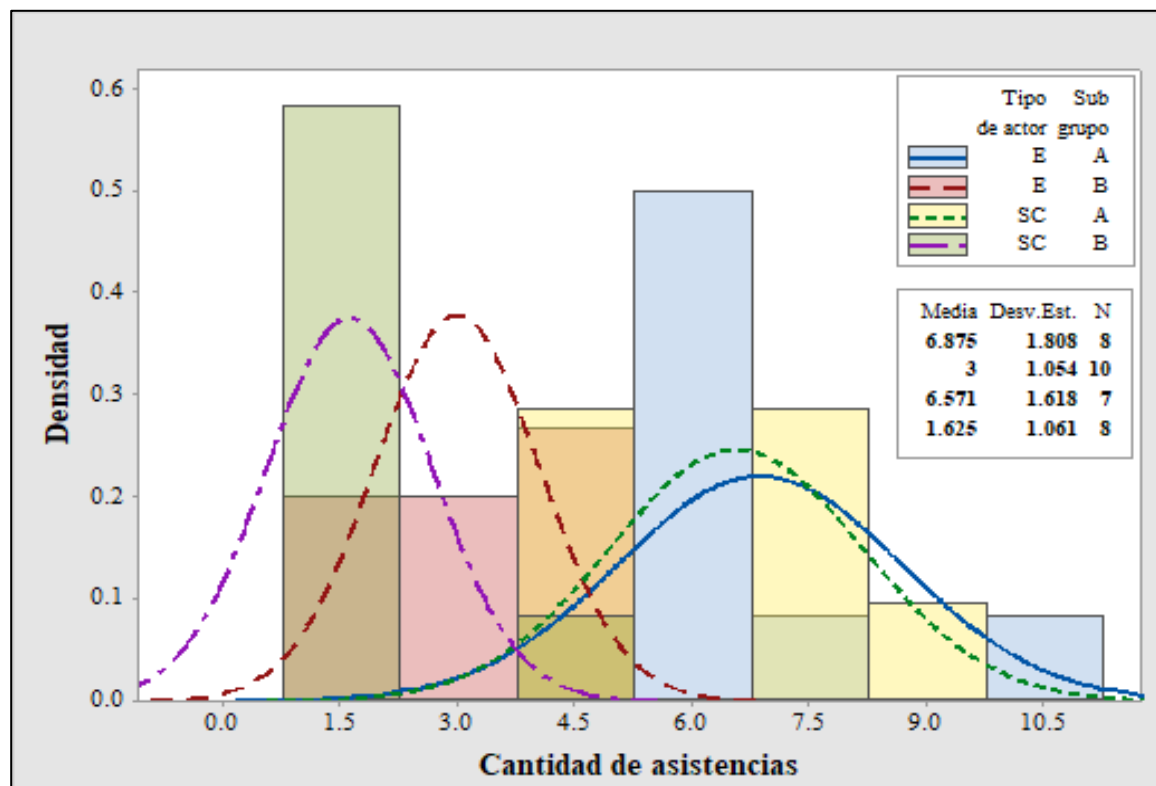
El apartado siguiente busca conocer los patrones de confluencia participativa de la sociedad civil, pero también la expresión de la voluntad política de instituciones o autoridades, dentro del espacio de concertación, revisando los factores que motivan el involucramiento.

4.2.1. Costos del involucramiento

La mejor prueba de un patrón subyacente que ordena a los actores intervinientes en dos subgrupos es la determinación de segmentos a través de desviaciones estándar. Recuérdese que la desviación estándar es el grado de dispersión de los datos respecto a su valor promedio. La Figura 31 muestra las desviaciones estándar inferiores de las asistencias, según tipo actor, en ambos años.

Figura 31

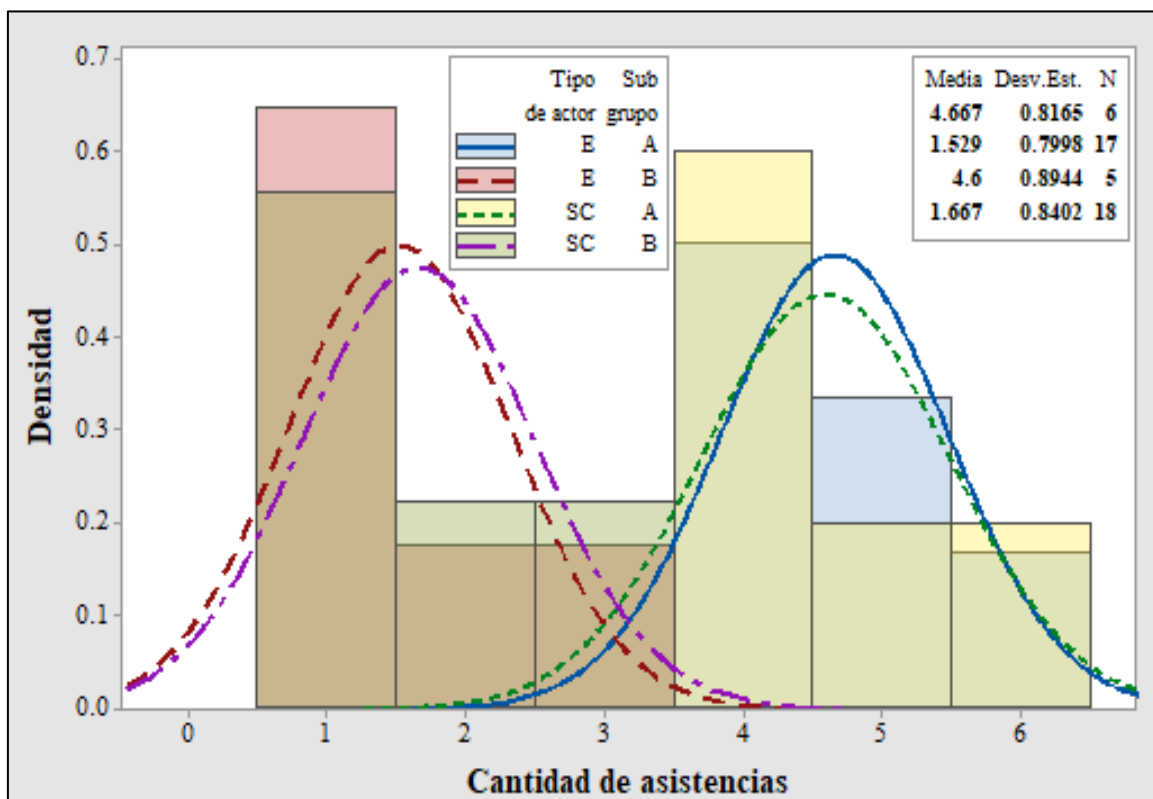
Desviaciones estándares de los segmentos identificados, 2016



Nota. La desviación estándar de los 8 primeros actores del Estado tiene un valor de 1.808; el menor entre todas las alternativas posibles. Igualmente sucede con los otros 8 últimos actores de la sociedad civil; con un valor de 1.061.

Figura 32

Desviaciones estándares de los segmentos identificados, 2017

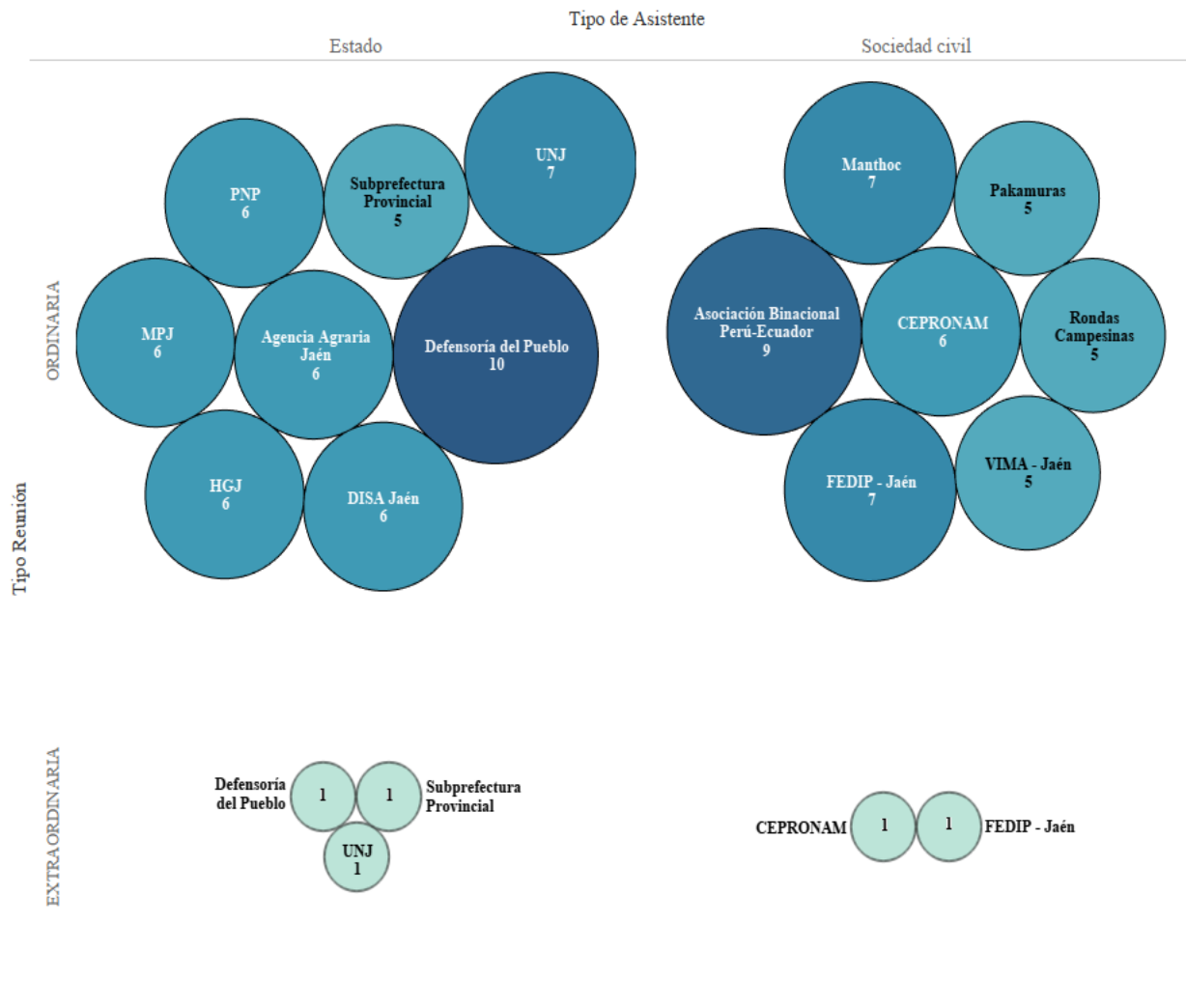


Nota. La desviación estándar de los 6 primeros actores del Estado tiene un valor de 0.8165, el menor entre todas las alternativas posibles; lo mismo sucede con los otros 18 últimos actores de la sociedad civil con un valor de 0.8402.

En 2016, de un total de 12 reuniones ordinarias, el máximo de frecuencias es 10 asistencias. Se puede dividir en dos segmentos: aquellos con 5 hasta 10 asistencias (segmento A) y otros con 1 hasta 4 (segmento B). Así, emergen dos subgrupos con participación cuantitativamente distinta. Al Subgrupo A puede sumársele las asistencias a reuniones extraordinarias, resultando como sigue:

Figura 33

Subgrupo A con mayor asistencia de 2016



No puede obviarse el resto de las organizaciones e instituciones que formaron parte más esporádica o puntual en las reuniones de la MCLCP-Jaén, el subgrupo B, con 1 a 4 asistencias:

Tabla 26*Subgrupo B con menor asistencia de 2016*

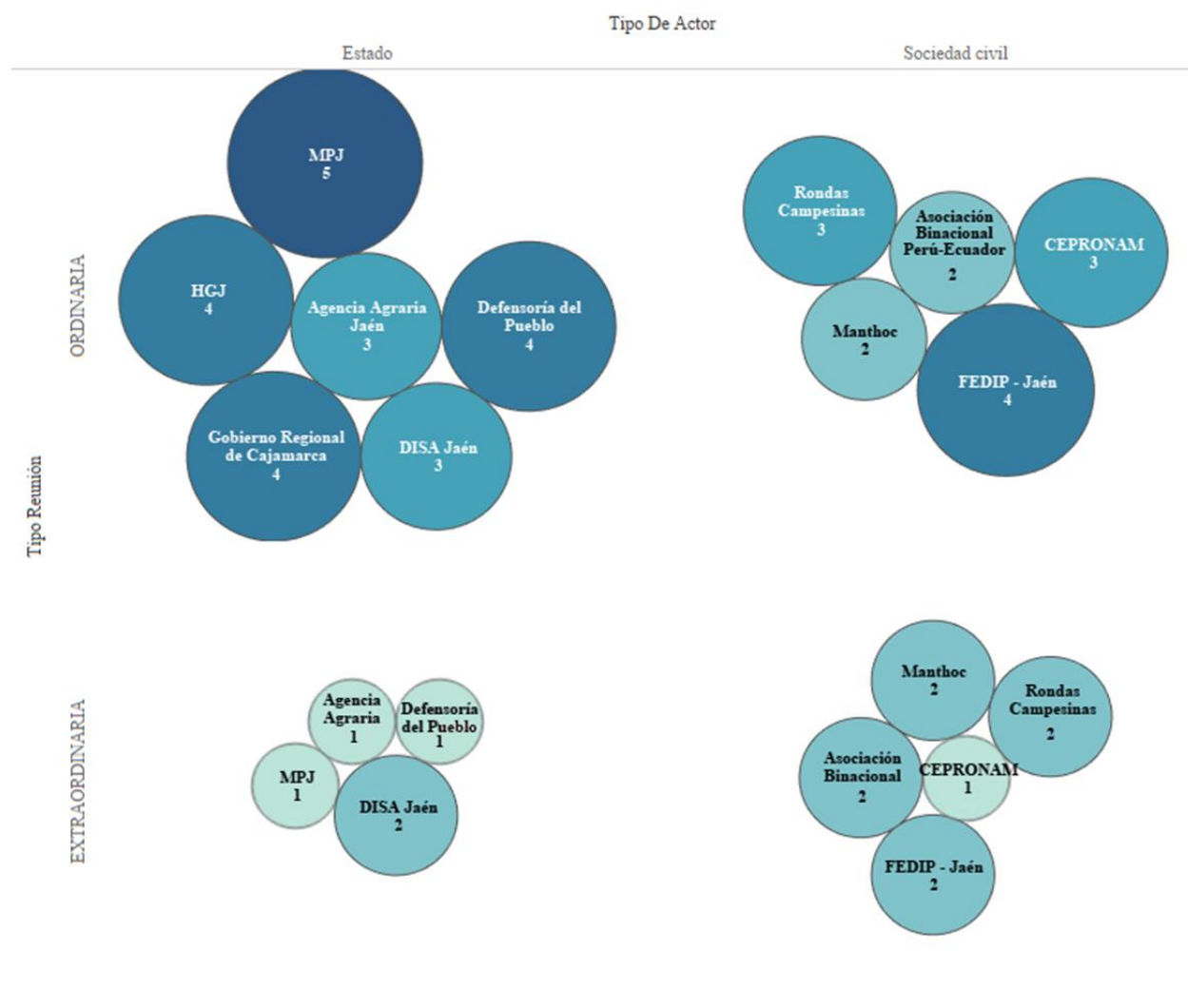
Tipo de Asistente	Organización	Año / Tipo de Reunión		
		2016		
		EXTRAORD.	ORD.	Total general
Estado	UGEL - Jaén		4	4
	DSRTC-Jaén (Transporte)		4	4
	CEM		4	4
	Qali Warma		3	3
	GRC		3	3
	Electro Oriente	1	3	4
	Beneficencia Pública Jaén		3	3
	Oficina Zonal de Trabajo y Promoción del Empleo		2	2
	GRC-GSRJ		2	2
	SIS		1	1
	Serenazgo		1	1
	Programa de Alfabetización - MINEDU		1	1
	P.N. Yachay Jaén		1	1
	OSINERGMIN		1	1
	Municipalidad de Bellavista		1	1
	MINEDU		1	1
	EPS Marañón		1	1
	DEMUNA		1	1
	Cuna Mas		1	1
	SENATI	1		1
Sociedad civil	EIP		4	4
	JUDS		2	2
	Jaén Tours		2	2
	Red La Cascarilla		1	1
	FEUNJ		1	1
	Comité de Comerciantes del Mercado de Jaén		1	1
	Colegio de Enfermeros de Jaén		1	1
	Colectivo Ciudadano		1	1

Luego, en el periodo de estudio, 2017, que, si bien fue un año más irregular en las reuniones, se tendría que redefinir el límite de asistencias de estos dos subgrupos. Se sabe que

hubo 8 reuniones ordinarias, 1 suspendida y 3 extraordinarias; hasta un máximo de 6 asistencias. Para este caso, por ser números bajos, se sumarán las ordinarias y extraordinarias identificando al primer subgrupo entre quienes presentan de 4 a 6 asistencias. Por tanto, aquellas organizaciones en ese segmento son las siguientes:

Figura 34

Subgrupo A con mayor asistencia de 2017



*Se excluyó asistentes que consignaron ser independientes que fueron cuatro personas distintas en sendas reuniones

Con la misma lógica, el otro conjunto, el subgrupo B, que contó con 3 a menos asistencias lo componen las mostradas seguidamente:

Tabla 27

Subgrupo B con menor asistencia de 2017

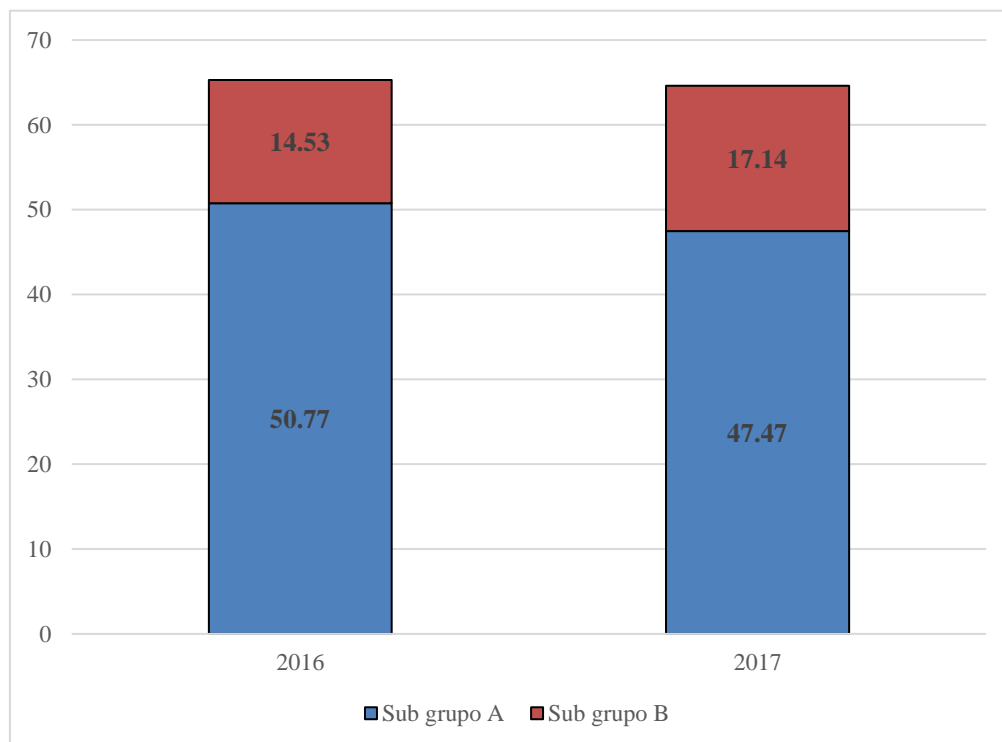
Tipo de Asistente	Organización	Año / Tipo Reunión 2017		Total general
		EXTRAORD.	ORD.	
Estado	PROREGION Cajamarca		3	3
	UNJ	1	2	3
	UGEL - Jaén	1	2	3
	PEJSIB		2	2
	IESPP VAB		2	2
	UNC - Jaén		1	1
	PNP		1	1
	I.E.Jaén de Bracamoros		1	1
	GRC-GSRJ		1	1
	Electro Oriente		1	1
	DSRTC-Jaén (Transporte)		1	1
	DIRESA		1	1
	Comité de Damas M.P.J.		1	1
	Colegio		1	1
	Beneficencia Pública Jaén	1	1	2
	DEMUNA	1		1
	Sociedad civil	VIMA - Jaén		3
CGTP - Jaén			3	3
Yarawi - Perú			2	2
Junta de Usuario Jaén		1	2	3
HGJ (sindicatos)			2	2
ANP - Jaén			2	2
Vic.Apost. Of. DDHH Jaén			1	1
SUTEP			1	1
Prensa			1	1
Pakanmras		2	1	3
I.E.Jaén de Bracamoros			1	1
Federación de Periodistas			1	1
Estudiantes de la UNJ			1	1
ESF		1	1	
EDPYME MARCIMEX		1	1	

Tipo de Asistente	Organización	Año / Tipo Reunión 2017		
		EXTRAORD.	ORD.	Total general
	Colectivo Ciudadano	1	1	2
	Ciudadano		1	1
	Atlanta Ingenieros S.A.C.		1	1
	Asociación de Profesionales A..		1	1
	Asociación Brisas del Marañón		1	1

Si se convierte en tasas de asistencia desde los promedios de ambos subgrupos, la diferenciación se hace evidente: por ejemplo, el subgrupo A asistió al 50.77% de reuniones de un total de 14 (ordinarias y extraordinarios) en 2016, o el subgrupo B asistió solo al 17.14% de reuniones de un total de 9 (ordinarias y extraordinarios) en 2017.

Figura 35

Tasas de asistencia a reuniones de 2016 y 2017, según subgrupos



Resumiendo, se ha identificado dos subgrupos, A y B, para cada año, 2016 y 2017, proponiendo segmentos en la frecuencia de asistencias. El resumen se presenta en la próxima Tabla:

Tabla 28

Subgrupos A y B, Estado y sociedad civil en 2016 y 2017

Subgrupos	Estado		Sociedad civil	
	2016	2017	2016	2017
Subgrupo A	(5 – 10 asistencias)	(4 – 6 asistencias)	(5 – 10 asistencias)	(4 – 6 asistencias)
	MPJ, HGJ, Agencia Agraria Jaén, Defensoría del Pueblo, DISA Jaén, UNJ, PNP, Sub-Prefectura	MPJ, HGJ, Agencia Agraria Jaén, Defensoría de Pueblo, DISA Jaén, Gobierno Regional de Cajamarca	Rondas Campesinas, FEDIP-Jaén, CEPRONAM, MANTHOC, Asociación Binacional Perú-Ecuador, VIMA-Jaén, Pakamuras	Rondas Campesinas, FEDIP-Jaén, CEPRONAM, MANTHOC, Asociación Binacional Perú-Ecuador
Subgrupo B	(1 – 4 asistencias)	(1 – 3 asistencias)	(1 – 4 asistencias)	(1 – 3 asistencias)
	20 instituciones públicas	16 organizaciones sociales	8 instituciones públicas	19 organizaciones sociales

Nótese que las organizaciones de la sociedad civil en 2017 son las mismas que tuvieron una participación en 2016³¹; por el lado de las instituciones públicas, prácticamente se repiten, retirándose la UNJ y la PNP, pero incorporándose el Gobierno Regional de Cajamarca. Respecto a la asistencia del Subgrupo B, los miembros de la sociedad civil varían entre 2016 y 2017, con excepción del Colectivo Ciudadano; y alrededor de delegados del Estado, se observa algo inusual: 6 instituciones con participación continua en el periodo.

³¹ Una línea de investigación por explorar es la que revela los cambios que dichas organizaciones han sufrido para alejarse o acercarse con respecto al espacio de concertación.

Tabla 29*Participación continuada 2016-2017 en el subgrupo B*

Subgrupo	Estado	Sociedad civil
Subgrupo B	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficencia Pública, • DEMUNA, • Electro Oriente, • Gerencia Sub Regional de Jaén, • DSRTC (transporte), • UGEL Jaén. 	<ul style="list-style-type: none"> • Colectivo Ciudadano

Se postula que los subgrupos A y B mencionados podrían encarnar los denominados circuitos 1 y 2, respectivamente. En esa línea, la evidencia permite colegir al menos tres premisas:

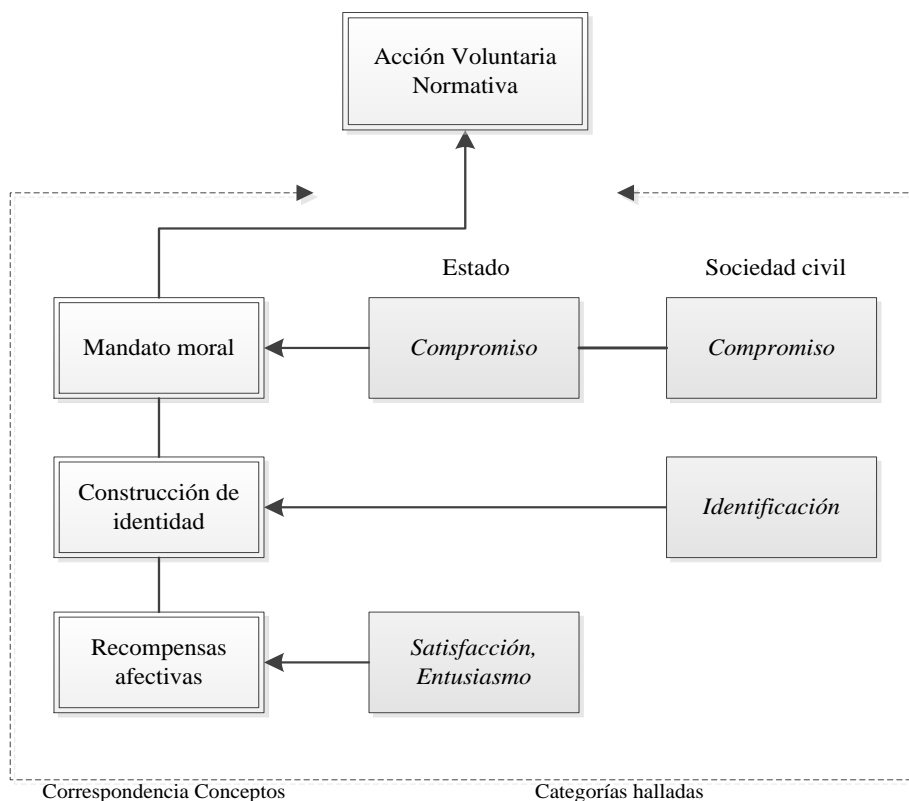
- **Altamente probable que los circuitos de influencia 1 y 2 descritos alrededor de la MCLCP-Jaén estén materializados en los subgrupos A y B, respectivamente.**
- **Presencia de un núcleo de organizaciones e instituciones, en el subgrupo A, quienes asumen costos altos de participar consistentemente en el tiempo.**
- **Hay indicios de que la participación de las organizaciones sociales en la MCLCP-Jaén es costosa, comprobada en la muy alta variabilidad en el subgrupo B.**

4.2.2. Valoración del espacio

La Tabla 2 de *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada* reúne una muestra de testimonios captados acerca de la apreciación que algunos de los asistentes tienen hacia la MCLCP-Jaén y su participación en ella. Se aprecia que las citas de los testimonios recogidos apuntan en las unidades de significado relacionados al compromiso, identificación, satisfacción y entusiasmo:

Figura 36

Unidades de significado asociadas a los conceptos de la Acción Voluntaria



No parece ser un dato relevante desde una mirada de subgrupos ya que los significados se encuentran en unos y otros, **lo que se constata es que existe un pleno reconocimiento, independientemente de su grado de involucramiento.** La diferencia si se halla entre tipo de asistente: los miembros del Estado registran tener una experiencia comprometida y/o que les produce satisfacción o entusiasmo, mientras que los miembros de la sociedad civil (quienes frecuentemente hablan de la MCLCP-Jaén en primera persona) destacan identificarse y también compromiso.

Esto permite afirmar que hay, **en todos, conciencia sobre deber u obligación participativa, pero además mientras para los de la sociedad civil hay un sentimiento de pertenencia, para los del Estado hay sensaciones goce, lo que es intenso pero voluble.**

4.2.3. *Incentivos recibidos*

Los testimonios recogidos apuntan a que hay dos formas en que la participación en la MCLCP-Jaén se incentiva. No opera como una forma selectiva o preferencial de direccionar incentivos a determinados participantes a criterio del Coordinador; sino son ventajas abiertas en el espacio a las que acceden quienes optan por apostar su participación en los procesos. Tampoco es que estén dadas por sentado, más bien dependen de los propios participantes como lo revelan los entrevistados:

... cuando son actividades donde se cuenta con recursos, o sea de un gobierno local, ... cooperación, ... de alguna otra institución, ... de los mismos actores, entonces, hay mucha mayor motivación porque las condiciones son mejores para desarrollar el trabajo; pero cuando hay carencia de recursos, de medios, no solamente económicos, sino es también estímulos, motivaciones para los actores como podría ser una pasantía, como podría ser un curso, un taller de capacitación, de preparación. Entonces, cuando no hay eso es más difícil, porque es una o dos veces las que, a veces, asisten los actores, pero luego eso decae ... (E. Araujo, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil*], 16 de julio de 2017)

... tenemos incluso al representante que tiene que ver con esto del IV Eje Vial Perú – Ecuador ... nos informa, por ejemplo, qué oportunidades ofrece este proyecto ... (J. Rojas, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil*], 17 de julio de 2017)

Otra forma en que son incentivados es a través del mayor alcance y resonancia que alcanzan los actores con su participación en la MCLCP-Jaén y el consecuente protagonismo en el escenario político. Radio Marañón no solo aporta recursos logísticos para la convocatoria y la realización de

reuniones, sino, al ser un medio de comunicación masivo de gran alcance en la zona nororiental del país, comunica radialmente los acuerdos tomados en la MCLCP-Jaén. Probablemente, este sea el incentivo más importante para los actores, incluso se convierte como la mayor fuente de incidencia.

... los acuerdos que tengamos sean difundidos a nivel de todos los medios de comunicación ... solamente el único medio que difunde es Radio Marañón ... (M. Vila, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante del Estado*], 15 de julio de 2017)

... si bien es cierto, sí tratamos por los medios de comunicación como Radio Marañón constantemente, el apoyo incondicional de ellos ... o sea, lo estamos haciendo en forma... a través de medios de comunicación, pero ya no directamente. (D. Allende, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil*], 17 de julio de 2017)

No obstante, se ha podido constatar en el trabajo etnográfico la presencia de otros medios de comunicación que no consignan asistencia. Además, algunas veces han tenido asistencias como invitados.

Tabla 30

Extractos del relato etnográfico

Fase: diálogo

Siendo las 5:00 de la tarde, en el Auditorio de Radio Marañón, al menos 8 personas esperan sentadas. El Coordinador, ya presente, conversa con ellos. 3 personas más arriban hasta las 5:10 mientras el Coordinador constata la ausencia de un invitado. Siendo ya las 5:19, una mujer más con uniformé de trabajadora de salud llega. Un minuto después el Coordinador anuncia el inicio de la reunión. Al menos cuatro **periodistas** rondan la sala con grabadoras de voz y cámaras fotográficas que no dejan de usar para luego sentarse a un lado de la sala tomando nota.

Terminada la intervención, el Coordinador pide a la autoridad competente, el doctor Estrella, Director de la DIRESA Cajamarca y actor clave, responder a todo esto. Los tres **periodistas** presentes se ponen atentos.

Fase: deliberación

Justo en ese momento, 6:46 p.m., otro participante, Ulises Gamonal, Consejero Regional por la provincia, levanta la mano para opinar, siendo condicionado por el Coordinador, a quien llama Padre, a una intervención corta. Se concentró en revalorar la construcción de una visión conjunta de la provincia que el Gobierno Regional saliente está realizando. De ahí que salude a **periodistas**, al Coordinador, al público para invitarlos a dicho proceso.

Finalmente, el Coordinador se dispone a cerrar la reunión mostrando su alegría por haber deliberado el tema. Recuerda la presencia de **periodistas** durante toda la reunión y la cobertura que tendrá al día siguiente en los medios sub regionales. Se exhibe agradecido con el Doctor Estrella por su asistencia quien pese a llegar tarde, tuvo la deferencia de responder a la invitación. Los invitados se levantan de sus asientos conversando y disponiéndose a abrazarse mutuamente.

Nota. Ver Anexo N. Informe cualitativo.

Para concluir, se ha comprobado que la MCLCP-Jaén no distribuye incentivos selectivos que motiven la participación de los intermediarios. **Abre la posibilidad de acceso a beneficios u oportunidades que los propios actores ofrecen en una suerte de red de contactos; además otorga la capacidad de lograr protagonismo en los procesos y visibilidad a través del medio de comunicación Radio Marañón.** Así, independientemente de sus recursos, **la MCLCP-Jaén cuenta con la disposición de incentivos cuando aborda cualquiera de las tres categorías de bienes.**

4.3. Dificultad de los bienes

A continuación, se intentará averiguar en qué medida la convergencia de participación actores sociales y voluntad política en los Circuitos de Influencia se correlacionan con las condiciones indispensables para sostener el espacio de concertación, diferenciado por el tipo de bienes³².

³² Se recuerda que estos factores son: para BPG, la necesidad para conformar beneficiarios y el nivel de costos de participación subvencionados, para BPE también éstos, pero además la importancia de entrega incentivos, la capacidad para concertar intereses diversos, la posibilidad de obtener bienes, y para BPD, los segundo, pero adicionando la resolución de la convocatoria y la capacidad para concretizar bienes.

4.3.1. Viabilidad de los bienes

Viabilidad de los bienes se refiere a la obtención de estos cuando son BPG o BPE, que se encuentran mejor delimitados, y materialización cuando son BPD. De no haber realmente resultados que sean concretos para los beneficiarios, el espacio ya hubiera perdido relevancia. Ya que la información sobre este aspecto estuvo ausente en los archivos de la MCLCP-Jaén, se recurre a información de las entrevistas.

El testimonio de los actores entrevistados, ampliando el horizonte de análisis, da luces sobre los resultados conseguidos en algunos temas. A este nivel es posible distinguir la obtención de BPD. La Tabla 31 cita los testimonios de algunos actores señalando el logro de resultados, de éstos como de BPE, en un plazo mayor. Respecto a los BPG fueron solo dos abordados en sendas reuniones, razón por la cual se presume que fueron alcanzados.

Concluyendo, se observa que en efecto **hay BPE conseguidos** y que las demandas sociales que están detrás no siempre constituyen fuerzas disruptivas en la medida que se mantienen dentro de los márgenes de la MCLCP-Jaén. Asimismo, se aprecia que los **BPD también son alcanzables** pero su **carácter sumamente inmaterial** (enfoque de género, planes) sin una clara concretización (la red de contactos profesionales es una forma colateral de beneficios) los mantiene en otro nivel de beneficios a la población. Ambos suelen pasar el mediano plazo para ser agenciados.

Tabla 31*Testimonio sobre bienes obtenidos 2016-2017*

Bienes BPE	Categoría de bienes / declaración Testimonio	Resultado final
Salud materno infantil	... creo que se ha estado dando, porque para el año pasado hemos visto de que [sic], por lo menos, los sectores de salud, las postas de salud que les llaman, ... han estado enfatizando en las charlas, en la forma como se debe alimentar a la niñez, que no es ... en su totalidad... (D. Allende, comunicación personal [Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil], 17 de julio de 2017)	Charlas familiares de aliment.infant. realizadas
Programa Vaso de Leche	En cuando a los vasos de leche también hemos avanzado; antes les daban un tarro de leche para cada niño para 10 días; entonces yo, particularmente, enfatiqué en una reunión que eso era un engaño, porque no es nutrir a un niño con un tarro de leche para 10 días, ... estoy que lo desnutro cada día más; frente a esos reclamos que hemos hecho junto con la MCLCP, es que recién han aumentado la ración y ahorita les están dando prácticamente 4 tarros, un tarro por semana, que tampoco es lo correcto, pero se ha comprometido en que paulatinamente van a ir mejorando. (D. Allende, comunicación personal [Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil], 17 de julio de 2017)	Alimento del Programa Vaso de Leche para niños incrementado
Acciones asistenciales de salubridad	<p>...por ejemplo, DISA, en cuestión de lo que es dengue, informaron [sic] que el año pasado ha habido un alto porcentaje de personas con dengue y Zika. Se asumió el compromiso de que este año iban a hacer una campaña de fumigación mucho más extensiva; hemos visto que así ha sido; ha disminuido incluso el porcentaje de personas con dengue para este año; por ejemplo, ahí se observa de que [sic] sí se cumplen algunos compromisos. (J. Rojas, comunicación personal [Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil], 17 de julio de 2017)</p> <p>Sí, y un logro importantísimo que tuvo la Mesa y que, por ejemplo, el año pasado en Jaén hubo un alto índice o de casos de dengue y Zika: 3000 casos de dengue, y la Mesa participó activamente en el tema de que se debe trabajar en los niveles de prevención; eso también, por ejemplo, fue un aporte importantísimo en la Mesa ... (M. Vila, comunicación personal [Entrevista a profundidad a representante del Estado], 15 de julio de 2017)</p> <p>... también fue un logro porque se controló este foco de infección y finalmente ya se iba institucionalizando la Mesa para solucionar conflictos. (R. Salazar, comunicación personal [Entrevista a profundidad a representante del Estado], 16 de julio de 2017)</p>	Fumigaciones preventivas contra Dengue y Zika efectuadas

Bienes BPE	Categoría de bienes / declaración Testimonio	Resultado final
Plaza de jefatura magisteriales	De que se planteaban cumplimiento de sentencias judiciales para jefaturar la UGEL; el Poder Judicial ponía, a través de sus resoluciones a un director, la sociedad no lo quería, los docentes tampoco lo deseaban y había un conflicto social ... Entonces, es a través de la Mesa que se llevó un poco a conciliar, ... finalmente se solucionó; y eso porque tenía el Poder Judicial las de ganar, ... y ahora la población está tranquila. (R. Salazar, comunicación personal [<i>Entrevista a profundidad a representante del Estado</i>], 16 de julio de 2017)	Demanda social sobre jefatura del UGEL absuelta
BPD	Testimonio	
Plan de Desarrollo Concertado (PDC)	Yo creo que lo principal es que esté presente en aquellos procesos de planificación estratégica clave; uno, los planes de trabajo de los diferentes sectores, es decir, reuniendo la visión de que esto tiene que ser participativo e intersectorial, eso se ha priorizado en el Plan de Desarrollo Concertado; y luego ya a nivel de, quizás, resultados más tangibles se puede ver este colectivo de profesionales, que estamos organizados en diferentes escenarios o sectores... (E. Araujo, comunicación personal [<i>Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil</i>], 17 de julio de 2017)	Red de profesionales de org. en torno al PDC conformada
	Siento que la participación activa, últimamente, en la Mesa ... ha sido la participación activa en la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado 2016-2021, donde prácticamente a través de la Mesa Temática y a través de sus diferentes Mesas es que hemos incluido la perspectiva de género... (M. Vila, comunicación personal [<i>Entrevista a profundidad a representante del Estado</i>], 15 de julio de 2017)	Perspectiva de género incluida en PDC
PDC distritales	... también el momento que me tocó participar, en lograr que la Mesa lidere y se elaboren los Planes Estratégicos Concertados ... de todos los distritos de ... Jaén; entonces ahí tenemos ... más los diez planes a nivel distrital; y esto fue financiado por la Cooperación Ítalo Peruano. (M. Vásquez, comunicación personal [<i>Entrevista a profundidad a representante del Estado</i>], 17 de julio de 2017)	Planes Estratégicos Institucionales distritales
Acuerdo de Gobernab.	Entonces, el año pasado, si mal no recuerdo, que fue en el mes de setiembre, exactamente no tan precisa la fecha, pero ahí convocamos a una audiencia pública al alcalde, donde le pedimos rendición de cuentas; en su rendición de cuentas él dijo que recién estaba trabajando, pero con el compromiso de que va a continuar mejorando el apoyo a la población más vulnerable. (D. Allende, comunicación personal [<i>Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil</i>], 17 de julio de 2017)	Ninguno

4.3.2. Concertación de intereses

La concertación de intereses está referida a la confluencia de disímiles y diversos intereses a través del diálogo, deliberación, negociación hasta el acuerdo. Los bienes tratados le interponen ciertas dificultades que resolver. Públicos específicos y públicos difusos comprenden dificultades alta y muy alta, respectivamente. Los BPG la tienen baja por lo que es un dato irrelevante para el análisis.

4.3.2.1. Acuerdos arribados. (A) Se arriba acuerdos en la medida de lo posible en cada reunión. La MCLCP-Jaén muestra continuidad del espacio a lo largo del periodo estudiado respecto a las sesiones.

La Tabla 32 muestra dicha continuidad, pero también otro aspecto. En 2017 hubo 9 reuniones ordinarias siendo 1, la de octubre, suspendida por falta de quorum (véase **A C**); enero, febrero ni diciembre tuvieron convocatoria; hubieron 3 extraordinarias en los dos primeros meses y agosto. En contraste, 2016 contó con una reunión cada mes, es decir 12 ordinarias, y 2 extraordinarias en marzo y abril. Entonces, para el 2017 se tiene una relación de 8/12 contra 12/12 de 2016 relativas a reuniones ordinarias. Puede afirmarse que la periodicidad de las reuniones en el año 2016 es más regular que en 2017; ello nos sugiere un **debilitamiento del espacio de concertación para el año estudiado.**

Tabla 32

Reuniones ordinarias y extraordinarias en 2016 y 2017

AÑO	Mes de reunión	Tipo de reunión	
		ORDINARIA	EXTRAORDINARIA
2016	ENERO	1	0
	FEBRERO	1	0
	MARZO	1	1
	ABRIL	1	1
	MAYO	1	0
	JUNIO	1	0

AÑO	Mes de reunión	Tipo de reunión	
		ORDINARIA	EXTRAORDINARIA
2017	JULIO	1	0
	AGOSTO	1	0
	SETIEMBRE	1	0
	OCTUBRE	1	0
	NOVIEMBRE	1	0
	DICIEMBRE	1	0
	ENERO	0	1
	FEBRERO	0	1
	MARZO	1	0
	ABRIL	1	0
	MAYO	1	0
	JUNIO	1	0
JULIO	1	0	
AGOSTO	1	1	
SETIEMBRE	1	0	
OCTUBRE	1*	0	
NOVIEMBRE	1	0	
DICIEMBRE	0	0	

Nota. La cifra 1 registra dicha cantidad de reuniones u ordinarias o extraordinarias; la cifra 0 no registra ninguna.

*Reunión suspendida.

Respecto a las sesiones suspendidas, solo mostró que durante 2017 hubo una reunión fallida. En efecto, se indica que por motivo de quorum no se prosiguió pese a la presencia de un funcionario de la Beneficencia Pública de Jaén, el director de la UGEL Jaén y el Sub Gerente de Participación Vecinal de la Municipalidad Provincial de Jaén; no se registró miembro de la sociedad civil. Tampoco se encontró una situación similar en el año anterior, 2016, por lo que parece ser una situación excepcional.

Figura 37

Registro de asistencia de octubre, 2017

REGISTRO DE ASISTENCIA		FECHA: 17 DE OCTUBRE DEL 2017	
Lugar:	Jaén	Local:	Auditorio de Radio marafón
Actividad	0 INFORME UGEL: RAC. de clase, 2 ONI: Acreditación y Nuevo Terreno	Responsable (s):	MCLCP-Provincia de Jaén
		Hora Inicio	Hora Término:

ORD	NOMBRES Y APELLIDOS	ORGANIZACIÓN INSTITUCIÓN	CARGO	TELEF.	E-MAIL	DNI.	FIRMA
01	SEGUNDO JOAQUÍN COSSIAS	BENEFICENCIA PÚBLICA JAÉN	funcionario	941904550	segundo282@hotmail.com	33578826	
02	Luciano Troyes Rivera	UGEL Jaén	Director	958534342	lutarich	73714624	
03	José Tomás Gallardo	MUNICIPALIDAD P.J.	Sub Gerente P.V.	942119853	joetom17@hotmail.com	77662819	
04							
05							
06							
07							
08							

Nota: Registro de asistencia correspondiente a la reunión de 17 de octubre de 2017, reunión ordinaria suspendida por falta de quorum.

No hay mayor evidencia de que señale reuniones frustradas por falta de quorum. De existir reuniones no celebradas (como son enero, febrero y diciembre de 2017) ello no responde a la no participación, sino a una decisión de la dirección de la MCLCP-Jaén que opta por sesiones extraordinarias, dependiendo el contexto. Entonces, hasta aquí podría afirmarse que, salvo las excepciones indicadas, **siempre ha habido encuentros efectivos entre instituciones y sociedad civil.**

(B) Pero no basta saber del encuentro perenne, se requiere conocer los acuerdos que constata la capacidad para ponerse a concertar los intereses diversos. No obstante, existe insuficiente información respecto a acuerdos arribados y los resultados logrados³³. Carecer de actas

³³ La información respecto a los acuerdos formulados y el seguimiento a éstos es fragmentada y escasa debido a que MCLCP-Jaén desde 2015 dejó de elaborar actas que registren los acuerdos y reportes de avance de cada reunión.

que fijen compromisos de las partes involucradas en controversias o acciones es una señal desfavorable y además imposibilita al investigador hacer un seguimiento del cumplimiento de estos. Pese a ello, diversas fuentes (listas, invitaciones, documentación y entrevistas) confieren indicios sobre el avance de acuerdos.

Con la información disponible se realizará una descripción de los procesos enfocados identificando acuerdos y resultados parciales (*Proyecto del Hospital II-2 y servicio de Electro Oriente*). Para estos BPE se ha organizado la data en las tablas 3 y 4 del *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada*. La síntesis mes a mes es como sigue:

Tabla 33

Resumen de la deliberación dada en reuniones de 2016 y 2017

Año	Mes	Tramitación del bien perseguido	Tipo de resultado	Acuerdo
Proyecto Hospital II-2 de Jaén - Instalaciones sanitarias modernas				
2017	Enero	Carta emitida por miembros de la MCLCP-Jaén dirigida a autoridades nacionales para que intervengan a fin de destrabar entrega de bien	Parcial	Comunicación concertada para atención de autoridades nacionales
	Abril	<i>Sin información</i>	-	-
	Mayo	Funcionarios regionales informan estado del bien y su entrega a través expediente saldo de obra	Parcial	Informes de cumplimiento por parte de funcionarios competentes
	Junio	Funcionarios regionales informan avances de expediente saldo de obra que permitirá entrega de bien	Parcial	Informes de cumplimiento por parte de funcionarios competentes
	Agosto	Funcionarios regionales informan reprogramación de expediente saldo de obra que permitirá entrega de bien y otras tareas conexas	Parcial	Informes de cumplimiento por parte de funcionarios competentes

Año	Mes	Tramitación del bien perseguido	Tipo de resultado	Acuerdo
Tarifas y servicio de Electro Oriente - Conexión al alumbrado público de calidad				
2016	Feb.	Las partes (FEDIP-Jaén y Electro Oriente) <u>informan</u> sobre el diálogo entablado para la mejora de la calidad del bien y los compromisos asumidos anteriormente	Ninguno	Sin acuerdos ni resultados
	Marzo	Primero, la parte social, ante cuestionamientos de la población, asume realizar una suerte de fiscalización de los dispositivos de la entidad que permiten servir el bien público Segundo, en la siguiente reunión daba a conocer precisiones sobre la tarea de revisión de dispositivos que permiten servir el bien público a la población	Parcial	Fiscalización social de los medidores de Electro Oriente
	Abril	Se <u>expone</u> los resultados de la revisión de dispositivos que permiten servir el bien público para tomar <u>decisiones</u> A partir de un contexto de protesta social por alza de tarifas del bien, plantea <u>diálogo</u> entre las partes para dar soluciones y fijar compromisos sobre obras que mejoren el bien	Ninguno	Acuerdos, pero sin resultados concretos (espacio paralelo)
	Mayo	La parte social <u>informa</u> del diálogo con autoridades nacionales donde plantearon medidas que comprometían autoridades regionales para mejorar calidad del bien	Ninguno	Sin acuerdos (espacio paralelo)
	Junio	La reunión es para <u>comunicar</u> avances del diálogo en otro espacio especializado; pero no asiste una entidad clave involucradas por lo que dicha reunión es solo informativa	Ninguno	Sin acuerdos (espacio paralelo)
	Set.	Nuevamente, la reunión era para <u>comunicar</u> las actuales tarifas del bien a establecerse; pero al no asistir una entidad clave involucrada ni la social, la reunión no acordó nada al respecto	Ninguno	Sin acuerdos (espacio paralelo)
	Dic.	Se hablaría del bien, pero esta vez solo hubo representantes de la parte social que <u>informaría</u> de su accionar reciente	Ninguno	Sin acuerdos (espacio paralelo)
2017	Junio	Se <u>habló</u> de obras relacionadas al bien acordadas en reunión con PCM, pero esta vez también hubo solo representantes de la parte social	Ninguno	Sin acuerdos
	Julio	La parte servidora del bien <u>expuso</u> su informe sobre obras conexas al bien propuestas en reunión con PCM, pero no estuvo presente la parte estatal	Ninguno	Sin acuerdos

Cuantitativamente, para el proceso en torno al Proyecto de Hospital II-2 de Jaén, se tiene una relación negativa con 1/4 (25%), es decir, solo un acuerdo en cuatro reuniones, versando las demás sobre el seguimiento a los acuerdos originales. Similarmente, alrededor de Tarifas de Electro Oriente, hay una relación negativa de 2/11 (18%), donde 7 de las reuniones no se logró acuerdos sino solo informes. Aunque solo es una muestra de BPE, al representar dos de los procesos más recurrentes en la MCLCP-Jaén, se hace evidente que el camino a establecer acuerdos no es nada sencillo y poco frecuente.

También hay aspectos comunes y distintivos en cada proceso que han influido sobre la capacidad de alcanzar acuerdos y consecuentemente resultados:

- Ambos procesos parten de problemas preexistentes en torno a los servicios públicos (salud y alumbrado) que **se intentan canalizar a través del espacio de concertación sin mucho éxito.**
- El curso y resolución de **los conflictos detrás afectan notablemente a la capacidad de establecer acuerdos** y, consecuentemente, de **lograr los bienes** tratados dentro de la MCLCP-Jaén.
- **Obtener los bienes** es una labor al mediano o largo plazo, **dependiendo** más allá de su complejidad de los **factores sociopolíticos** que dificultan radicalmente alcanzarlos.
- En el primer caso, su tramitación logra canalizarse a través de la MCLCP-Jaén luego de que una de las partes en controversia es apartada, dejando la **tarea de seguimiento** (informes de avances) y **presión a la labor burocrática** para lograr el bien.
- En el segundo, la conflictividad desbordada intenta resolverse por vías irruptoras o de diálogo alterno, dejando una **labor informativa a la MCLCP-Jaén sin mayores capacidades** pese a la persistencia del Coordinador por ver el tema.

Más aún, según lo resumido en la Tabla 33 se mostró que alrededor de los BPD tratados se desarrolló diálogo y deliberación con mucho énfasis, sin acuerdos sobresalientes ni una forma clara en que éstos se concreten. Establecer una relación cuantitativa entre acuerdos y reuniones resulta poco útil puesto que se muestra la prioridad del diálogo y deliberación. Seguidamente, se detalla mejor el tipo de función de la MCLCP-Jaén en torno a este tipo de bienes.

Tabla 34

Bienes públicos difusos tratados en el periodo 2016-2017

Año	Iniciativas concertadas	Descripción
2016	Avances en ejecución de planes	Acuerdos sobre agendas para mesas temáticas contra trata de personas, de género y de juventud.
	Objetivos institucionales determinados	Diálogo en torno a temas de fortalecimiento interno a propósito de la visita de Presidente MCLCP Nacional
2017	Acuerdos institucionales	Dialogo abierto a temas de coyuntura, reporte sobre encuentro con mesas de otra localidad, aportes para formular balance de dicho encuentro
	Avances en ejecución de acuerdos	Seguimiento al Acuerdo de Gobernabilidad 2015-2018
	Avances en ejecución de planes	Exposición de reporte en Foro sobre el trabajo y avances generales realizados por las tres mesas temáticas
	Objetivos institucionales determinados	Diálogo en torno a temas de fortalecimiento interno a propósito de la visita Presidente MCLCP Nacional
	Protección ambiental	Exposiciones realizadas en el Foro Ambiental de 2017 sobre la protección de la Amazonía

En conclusión, respecto a los acuerdos se ha conocido que no siempre se consiguen. Los **BPE son muy susceptibles a tensiones sociales tras de sí que impiden establecer acuerdos progresivos. Los BPD, y en buena parte los anteriores, desarrollan un énfasis especial en la deliberación y quizá negociación, siendo los acuerdos subsidiarios.** La labor informativa y de seguimiento ocupan significativamente las sesiones.

4.3.2.2. Variación de delegados. Asimismo, producto de las entrevistas realizadas se conoció que:

una de las dificultades es que los representantes de las entidades no colaboran o no quieren participar porque tienen algún inconveniente; entonces no podemos, de alguna manera, avanzar con la labor que tiene la Mesa porque, en algunas oportunidades envían otra persona y luego a otra, y luego otra, y así sucesivamente ... Y otra tal vez es que los políticos, muchas veces desmerecen la labor de la Mesa porque no les conviene, ya que ellos quieren, como dicen, ‘jalar agua para su molino’... (M. Vásquez, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante del Estado*], 17 de julio de 2017)

... a veces las instituciones, los responsables, por ejemplo, ya sea director o jefe ... no frecuentan a las reuniones. Entonces, envían siempre a sus representantes quien no es el mismo en cada reunión, es otro. Entonces, está desinformado pues viene por primera vez, o si viene en forma inconstante no lleva la ilación, o vienen sin capacidad de voto, tiene que consultar. Entonces eso necesita otra reunión ... Hay reuniones en donde, por ejemplo, se acuerda hacer un pronunciamiento; entonces, se redacta el pronunciamiento, pero a la hora de firmar, ahí, necesitan consultar si firman o no firman. ... hace perder el tiempo por un lado... (J. Rojas, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante de la sociedad civil*], 17 de julio de 2017)

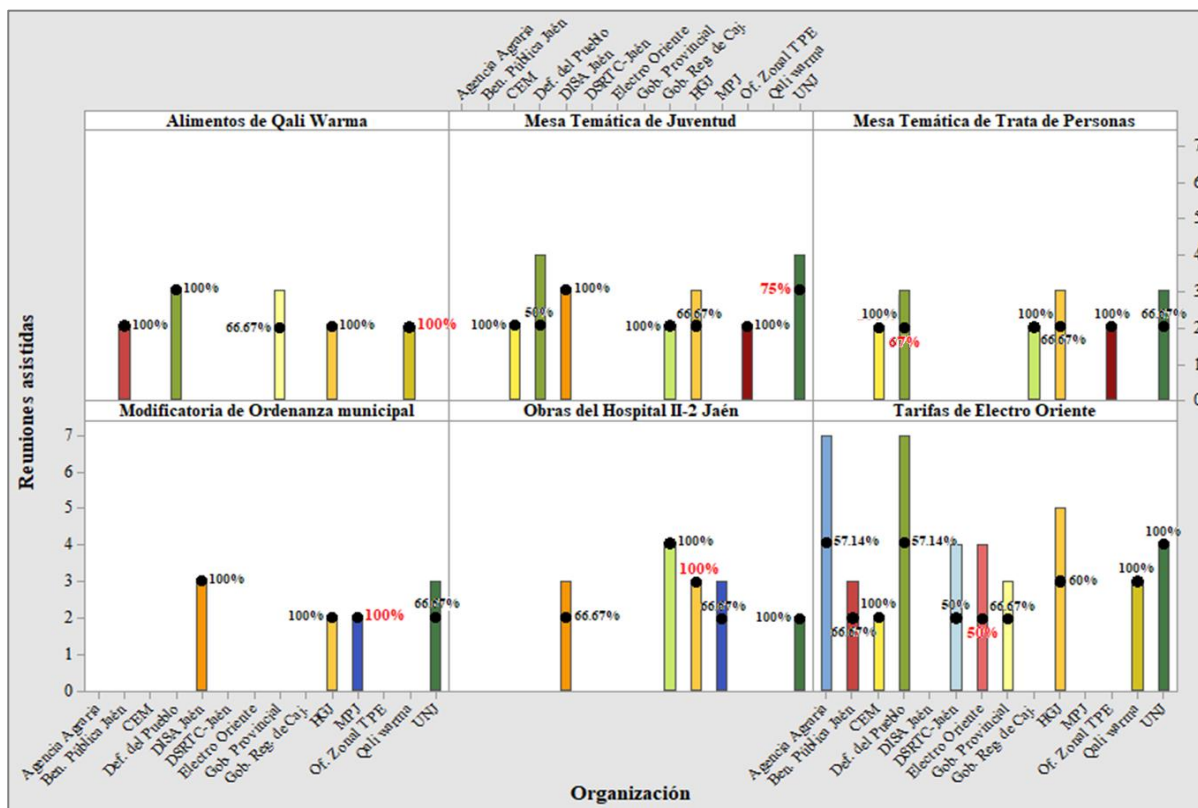
Dos aspectos cruciales e influyentes en la capacidad de lograr acuerdos enraizados en la performance de las instituciones y políticos se confirman: (A) *continuidad de los representantes de instituciones públicas* y (B) *presencia de autoridades políticas elegidas*.

A. Analizando la asistencia del delegado de mayor continuidad y el total de reuniones asistidas de la entidad pública se identificará con mejor precisión la capacidad de lograr acuerdos

entre actores de la MCLCP-Jaén. Lo relevante para no debilitar la capacidad de concertación en los procesos revisados es que la organización pública varíe escasamente su representante, independientemente de la cantidad de sesiones en las que se mantenga (ver Figura 38).

Figura 38

Mayor continuidad de representante de entidades públicas



Nota. Las barras expresan la cantidad de reuniones donde la organización estuvo; los porcentajes muestran la asistencia del funcionario con mayor asistencia a dichas reuniones. Ejemplo: entorno al proceso de gestión de los alimentos de Qali Warma, 5 entidades estuvieron involucradas siendo el Programa Qali Warma la de mayor relevancia y manteniendo a su representante en el 100% de las sesiones; entorno al proceso de las tarifas de Electro Oriente, 10 entidades estuvieron involucradas siendo el Electro Oriente la de mayor relevancia, pero manteniendo al mismo representante solo en el 50% de las sesiones.

En general, se observa una correlación relativa entre temática del proceso y el nivel de asistencia de las instituciones clave (en rojo). Esto quiere decir que en la mitad de los seis casos **hubo baja variabilidad de los delegados claves al 100%, posibilitando el avance de los**

acuerdos y su cumplimiento; la otra mitad estuvo por debajo del 80% estimado como necesaria para no padecer obstrucciones significativas, mostrándose notable en el proceso de las Tarifas de Electro Oriente, donde el conflicto desbordó el espacio creándose otro paralelo.

B. Para terminar, se revisa la presencia de autoridades políticas elegidas que pueden ser los gobernadores regionales, alcaldes, consejeros regionales o regidores, entre otros de elección pública. También es importante conocer, en el caso de los regidores o consejeros, su posición política respecto a la gestión en curso, pudiendo ser oficialista o de oposición. Con ello se podrá inducir que la autoridad en determinadas circunstancias puede ser la contraparte de la sociedad civil y en otras un agente externo a su lado (ver Tabla 35).

Tabla 35

Autoridades políticas presentes en reuniones de la MCLCP-Jaén, 2016-2017

Año	Mes Reu.	Agendas	Categoría de Bien		
			Bien público difuso	Bien público específico	Posición Política
2016	May.	Seguimiento a Qali Warma Servicio de Electro Oriente		Regidor	Oficialista
	Jul.	Creación de Oficina Binacional Modificatoria de ordenanza municipal Trabajo Mesa Tem. contra Trata de Personas Trabajo Mesa Temática de Juventud	Alcalde	Alcalde	
2017	Abr.	Construcción del Hospital II-2		Consejero regional Regidor	Oficialista Oposición
	May.	Construcción del Hospital II-2		Alcalde Consejero regional Regidor	Oficialista Oposición
	Jun.	Construcción del Hospital II-2 Servicio de Electro Oriente		Consejero regional	Oficialista
	Ago.	Construcción del Hospital II-2		Consejero regional Regidor	Oficialista Oposición

2016 mostró una presencia circunstancial de autoridades políticas pese a conllevar procesos importantes como lo ya mencionados, por lo que no es decisiva. 2017 fue un año en el que discurrió con ahínco el tema de la Construcción del Hospital II-2, destacándose la concurrencia de un regidor provincial de oposición y un consejero regional oficialista, lo que sugiere la importancia de dichas autoridades para el avance del proceso.

Aunque existen temas precisos como fue el del *Hospital de Jaén II-2* que tuvo entre sus protagonistas principales a un Consejero regional oficialista, **se observa que en el periodo de estudio las autoridades electas tuvieron presencia marginal**. Por tanto, para la MCLCP-Jaén la acción de gobernantes es secundaria pero sí presencia de otras instituciones del aparato estatal. Este escenario lleva a confirmar que **la MCLCP-Jaén es un espacio de coordinación interinstitucional donde es crucial mantener coherencia en su representación**.

4.3.3. Patrocinio de la participación

Es sabido que las MCLCP locales carecen de presupuesto transferido desde las instancias centrales. Pese a tener objetivos y funciones institucionales que cumplir, no se les asigna recursos ni medios logísticos, según se conoció. Todo este tiempo la situación no ha cambiado, siendo una necesidad resaltada por sus miembros:

... y luego la parte operativa y la logística también es fundamental, que estas mesas tengan, primero un presupuesto mínimo para su funcionamiento, porque se requiere, por ejemplo, hacer difusión, información, porque las mismas convocatorias implican un esfuerzo económico, logístico, y no siempre es fácil lograrlo a través de las instituciones que participan por una cuestión también operativa ... (A. Araujo, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil*], 16 de julio de 2017)

Entonces, para comenzar el soporte a la participación comienza desde la propia convocatoria. De ella se expondrá más adelante, ahora es apropiado conocer las soluciones implementadas:

Ese es el problema, primero el apoyo es mío, pero después yo hago los oficios, yo los hago; (...) antes yo tenía chófer, pero ahora como estamos con menos recursos... él repartía, ahora los reparte Margarita, pero yo le tengo que dar a Margarita 15 soles para los mototaxis. (F. Muguero, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a Coordinador*], 15 de julio de 2017)

Quien asume el peso de resolver las necesidades de la MCLCP-Jaén es el propio Coordinador: las tareas demandan esfuerzo, tiempo y recursos materiales para la convocatoria a decenas de involucrados, celebración de reuniones donde se incurre en gastos y seguimiento a los acuerdos mediante comunicaciones y otras reuniones adicionales. El Coordinador carga lo más esencial en dichas tareas.

... quien dirige la Mesa de hoy, siento que hay un dinero que él pone de su bolsillo. Por ejemplo, para las invitaciones no hay un presupuesto, y que hacer la invitación y entregarla a más de 40 o 50 personas, (eso) demanda de un gasto en lo que es movilidad, o a la persona encargada se le está quitando el tiempo; por ejemplo, ahí nomás, en lo pequeño, no hay un presupuesto; para esta reunión se necesita un local y de no ser el local de Radio Maraón, donde nos reunimos frecuentemente, cualquier otro local tiene un costo, entonces ahí no hay presupuesto. (J. Rojas, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil*], 17 de julio de 2017)

Efectivamente, sería imposible que el Coordinador asuma estos costos parciales pero vitales de la participación sino estuviera respaldado por una fuente de recursos movilizables. Radio

Marañón, entidad del Vicariato Apostólico Francisco Javier, del cual él es Director, es la clave para comprender la continuidad material de la MCLCP-Jaén.

... aquí la que mantiene la Mesa es Radio Marañón, los coordinadores de la Radio. Entonces, de ahí se mantiene activa la Mesa porque, por ejemplo, en las convocatorias nos ayudan los que trabajan en Radio Marañón; tenemos, por ejemplo, reparto de oficios, la elaboración de oficios. Esa es una ayuda que nos da la misma empresa de Radio Marañón, pero porque el Coordinador es el director de Radio Marañón, el Coordinador de la Mesa. (M. Jaimes, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil*], 16 de julio de 2017)

Aunque el testimonio del Coordinador no reveló esta situación, sí confirmó que no recibe remuneración alguna. Además, otros costos, como los de promover los espacios de participación en los espacios locales (una de sus funciones), son asumidos por su persona y ayuda voluntaria.

(No recibo apoyo) De nadie, de nadie, (...) a mí nada (sueldo)... Luego cuando salíamos (a visitar a las Mesas distritales) decíamos: ‘¿quién pone el carro?’; ... ‘¿quién pone en la gasolina?’; ‘Tal’; cada uno ponía de su bolsillo, y ordinariamente los caseríos te daban de comer, pero como salíamos a las seis de la mañana, el desayuno que nos tomábamos a las 8 en un caserío por ahí, cada uno ponía su plata. (F. Muguero, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a Coordinador*], 15 de julio de 2017)

En efecto, quienes asumen los costos directos son los propios participantes, entendiendo que éstos son intermediarios o líderes sociales. Fue ejemplar que organizaciones como las productoras de café, abundantes en la zona, no se vean representadas salvo cuando tuvieron algún apoyo de ONGDs. Resulta difícil que ellas se participen, principalmente por el costo de hacer, según se revela, si no es a través de intermediarios.

...luego, por ejemplo, las cooperativas dejaron de venir, porque parece que no es para ellos, ¿te das cuenta?... Aquí hay un montón de cooperativas cafetaleras, pero cuatro son las importantes: ‘Centro Café’, ‘Sol & Café’, esas deberían de estar; y cuando han tenido apoyo de alguna ONG han venido. (F. Muguero, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a Coordinador*], 15 de julio de 2017)

Quizá sea la siguiente cita la que explique mejor la experiencia participativa de concertación. Precisamente es la condición de voluntad sin retribución económica para quienes se involucran la que ha labrado el camino a su madurez.

La Mesa, yo creo que ha encontrado muchos resultados. (...) hay cosas que se han dado en la Mesa, a partir de la Mesa de Concertación, que no se hubieran logrado en otros espacios precisamente porque no es pagado, no es una ONG. Precisamente por esa característica que tiene la Mesa hace que las cosas muchas veces se den. Sólo falta una muy buena voluntad y constancia de los actores. Cuando se logra eso, yo creo, que funciona. (A. Sanchez, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a Promotora*], 16 de julio de 2017)

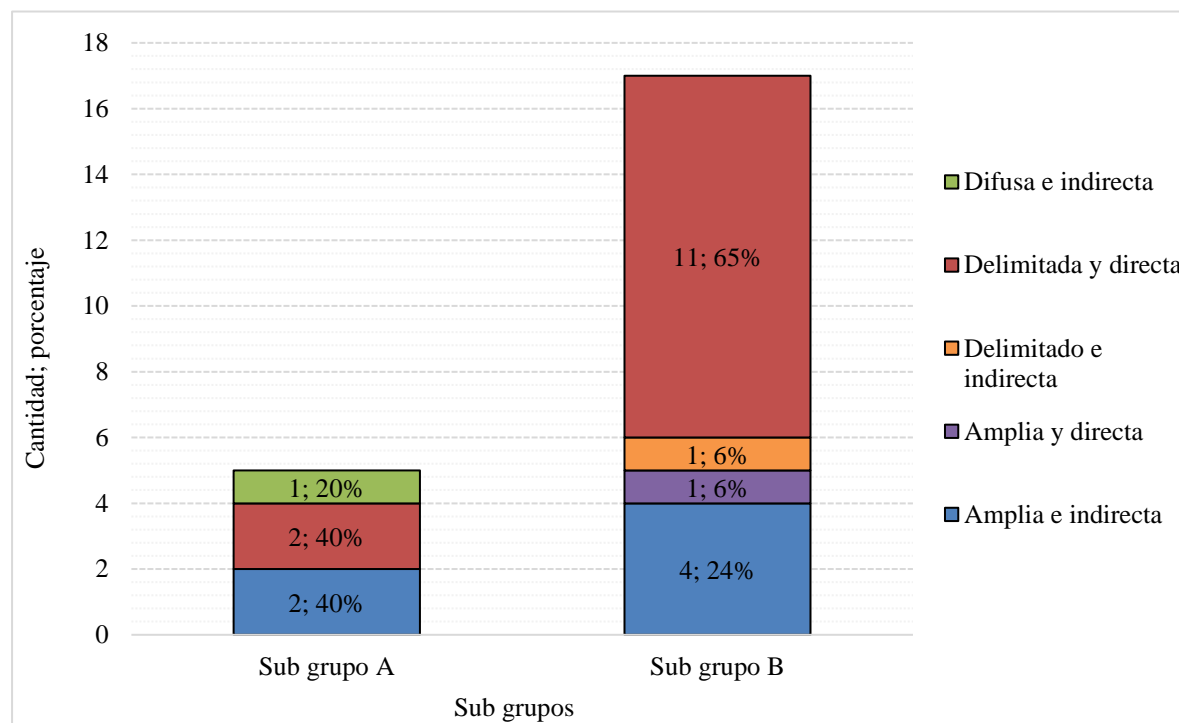
En conclusión, mínimos costos de la participación son asumidos por el Coordinador, quien se sirve de recursos movilizables gestionados a través de otra institución de respaldo como es Radio Marañón. Con ella asegura lo más elemental de la MCLCP-Jaén pero significativo para **dar soporte material a los procesos de concertación: la convocatoria y el espacio físico para reuniones. Son los propios actores quienes afrontan los costos, lo que explicaría la elitización de espacio y lo escaso de BPG deliberados.**

4.3.4. Relación con beneficiarios³⁴

Interesa una clasificación según las características de y relación con sus beneficiarios. Con los resultados del examen de los dos subgrupos (tablas 9 y 10 del *Anexo K. Informe Cuantitativo*) se evidencia la preponderancia de ciertas organizaciones. Visto desde porcentajes se podrá destacar el patrón de relación entre organizaciones y beneficiarios. Queda claro que en la MCLCP-Jaén el Subgrupo A tiene una base de beneficiarios *amplia* y otras *delimitada*, y mantiene relaciones con sus beneficiarios de carácter *directo* y otras *indirecto*, en los mismos porcentajes (40%). No obstante, las organizaciones asociadas, del Subgrupo B, poseen predominantemente grupos *delimitados* y relaciones *directas* con sus beneficiarios.

Figura 39

Tipo de beneficiarios y relación con organizaciones sociales, 2017



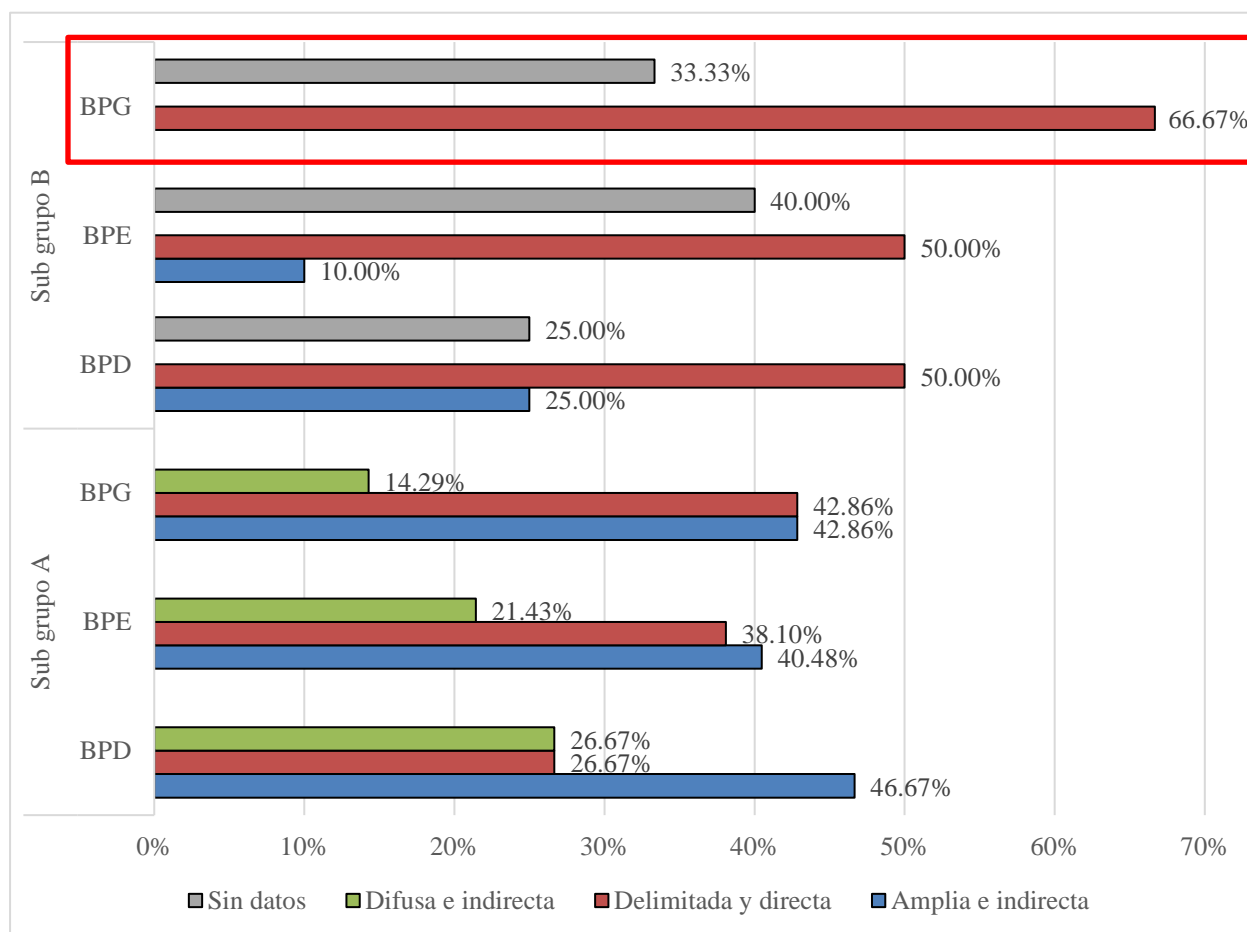
Nota. Para el Subgrupo A, los porcentajes de *Amplio e indirecto* y *Amplio y directo* son iguales, 40%, y el de *Difuso e indirecto* menor, 20%. Respecto al Subgrupo B, el mayor porcentaje predomina en los *Delimitado y directos*, 65%.

³⁴ Este acápite se elaboró con información del Anexo H.

Tercero, analizar gráficamente al Subgrupo B según las categorías de bienes permite observar cual es el tipo de beneficiarios y relación con ellos que predominan. BPG solo fueron deliberados ambos años, pero se cuenta con información solo de 2016, por lo que se le tomará como referencia. La figura siguiente muestra que todos bienes convocan notablemente organizaciones con relaciones directas y beneficiarios delimitados. Además de los BPG (Subgrupo B, 66.67%), los públicos específicos son los que más involucran organizadores de este tipo.

Figura 40

Tipo de beneficiarios y relación con organizaciones sociales, 2016



Nota. Los datos omitidos son: Ninguno, Independiente, Mesa Temática de la Juventud, Ciudadano, Radio Marañón, MCLCP-Jaén, Mesa Temática de Género, Estudiantes de la UNJ.

Entonces, aunque solo se ha dado en una oportunidad en cada año, los resultados indican que los BPG involucran efectivamente a organizaciones que tienen contacto directo con beneficiarios (asumiendo una cifra cercana para 2017). Ellas confluyen dentro del Subgrupo B cuya participación obedecería a una lógica calculadora. **Se cumple así el presupuesto de que este tipo de bienes exigen conformar, o articular para el caso, a los grupos de beneficiarios a través de su organización representativa.** No obstante, destaca que su participación sea incluso superior para los BPE donde teóricamente tienen importancia media.

4.3.5. Involucramiento según bienes

Por estar ante dos son variables categóricas, *Complejidad de bienes perseguidos* y *Nivel de involucramiento*, de acuerdo con la frecuencia de asistencias, la secuencia de pruebas no paramétricas seleccionadas para rechazar la hipótesis nula (h_0) serían χ^2 (Chi Cuadrado) y *Delta* de Somers. Con ellas se pretende compararlas con el fin de determinar que su diferencia no es al azar, sino estadísticamente significativa. Así se llegó a los siguientes resultados mostrados en las figuras 41 y 42.

En conclusión, no se encontraron diferencias en la proporción de los subgrupos A y B entre categorías de bienes perseguidos para el año 2017 ($\chi^2 (1) = 0.246, p < 0.05$); tampoco durante el año 2016 ($\chi^2 (1) = 0.657, p < 0.05$). No se puede concluir que las variables estén asociadas. Por tanto, se debe rechazar la hipótesis de investigación (h_1) que correlaciona y se acepta la nula (h_0) de independencia entre variables: no hay relación entre el nivel de involucramiento de los subgrupos A y B, y las categorías de bienes BPE y BPD deliberadas. Aplicar *Delta* de Somers, que expresa la intensidad y dirección de la relación, sería impropio.

Figura 41

Prueba χ^2 para asociación: subgrupos por bienes perseguidos, sociedad civil, 2016

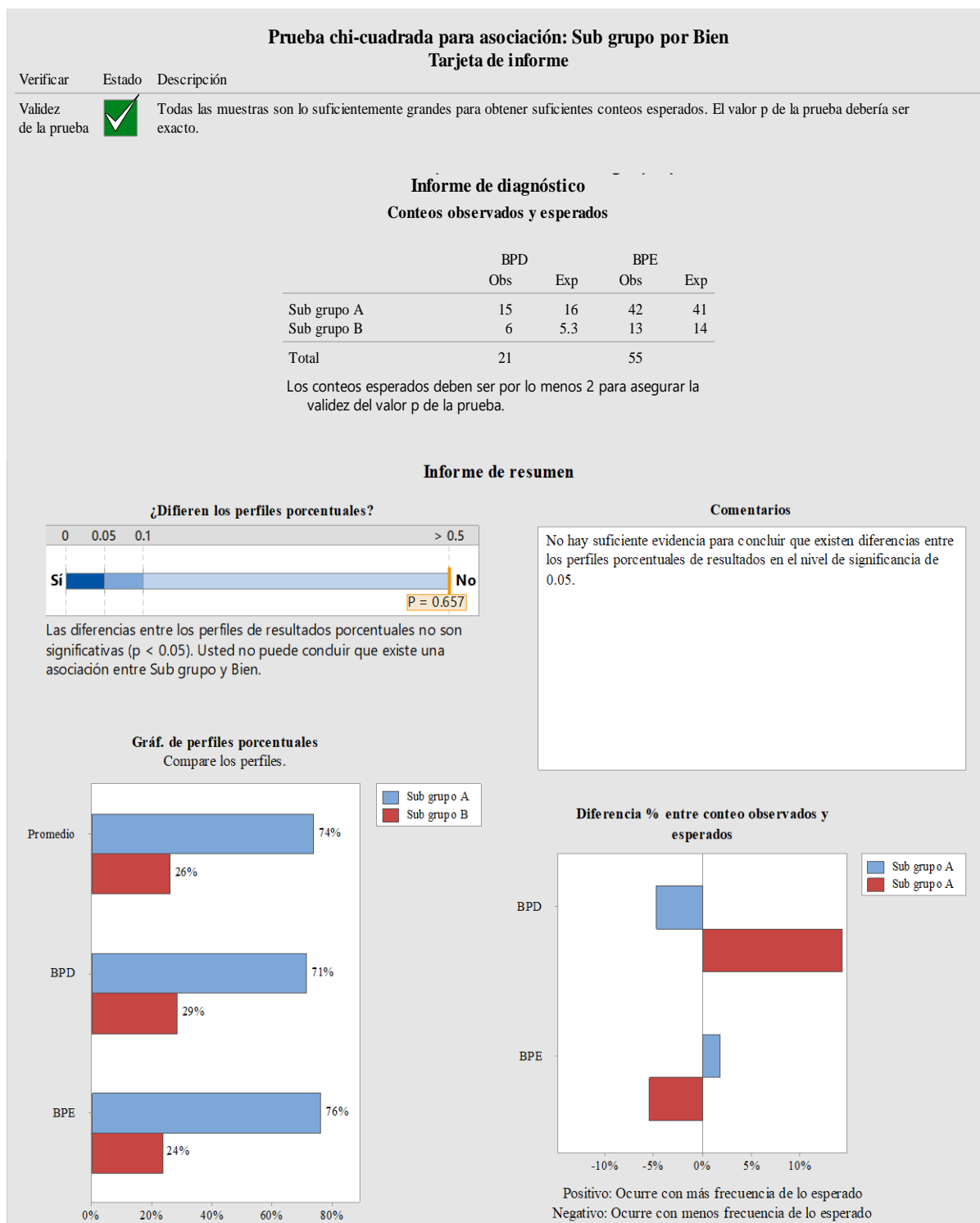
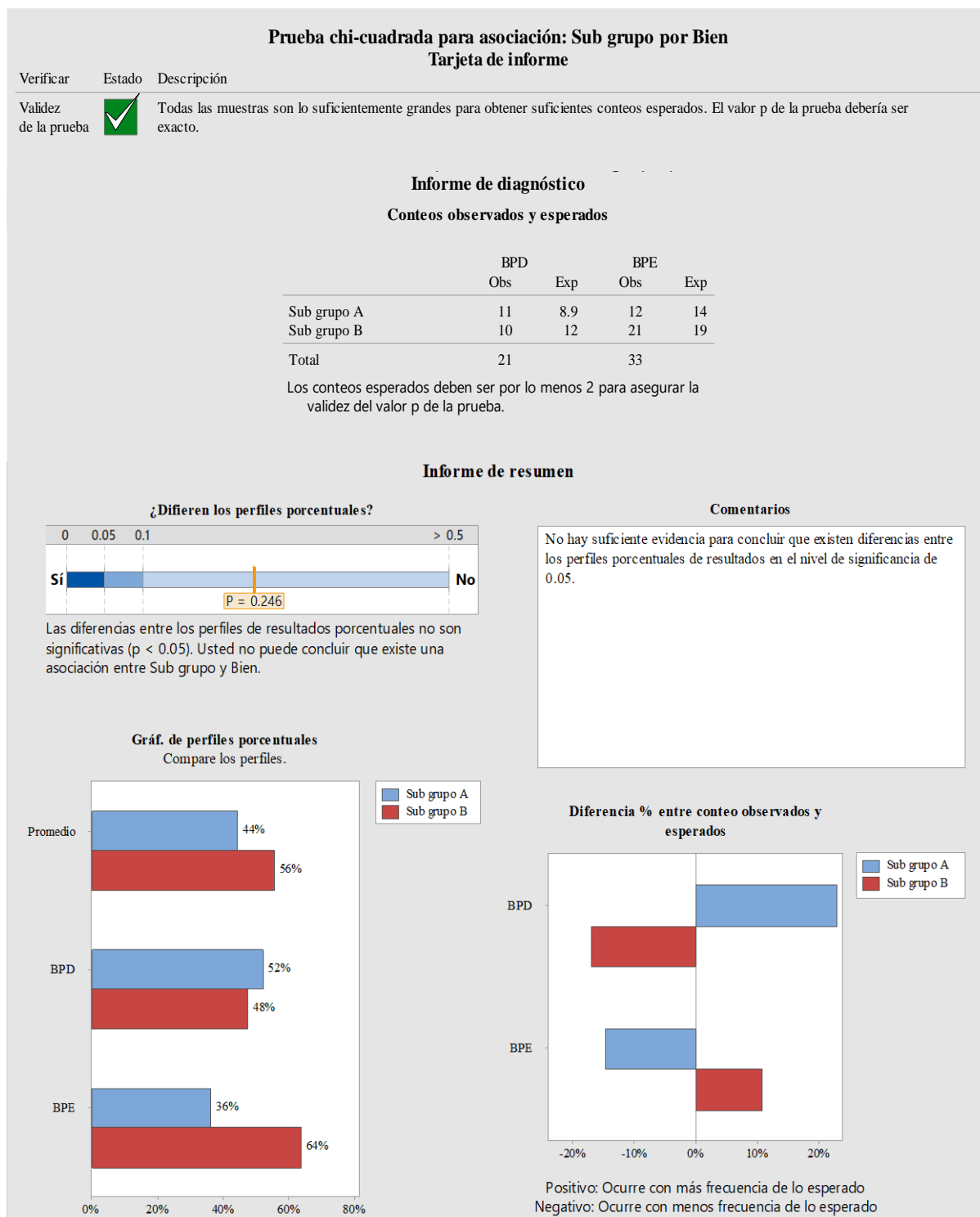


Figura 42

Prueba χ^2 para asociación: subgrupos por bienes perseguidos, sociedad civil, 2017



Luego, se recuerda que los miembros de las instituciones públicas se involucran no como resultados de evaluar el esfuerzo sino por el grado de interés/presión o convicción. Por tanto, quienes integran el Subgrupo A, en contraste con el Subgrupo B, cargan mayores valores. Aplicando χ^2 a las dos variables, valores no significativos son hallados nuevamente. Se infiere que tampoco hay una correlación entre el involucramiento de subgrupos de decisores públicos y la categoría de bienes públicos específicos y difusos.

Tabla 36

Tabla de contingencia y prueba χ^2 para asistencia de Estado, 2016 y 2017

Año	Tabla de contingencia Subgrupo *				Prueba de chi-cuadrada			
	Categoría de bienes perseguidos							
2016	Subgrupo	BPD	BPE	Todo		Chi-cuadrada	GL	Valor p
	A	27	52	79	Pearson	0.001	1	0.980
	B	18	35	53	Corrección de	0.029	1	0.876
	Todo	45	87	132	continuidad*			
	<i>Contenido de la celda</i>				Relación de	0.001	1	0.980
<i>Conteo</i>				verosimilitud				
2017	Subgrupo	BPD	BPE	Todo		Chi-cuadrada	GL	Valor p
	A	7	20	27	Pearson	0.125	1	0.723
	B	7	16	23	Corrección de	0.001	1	0.969
	Todo	14	36	50	continuidad*			
	<i>Contenido de la celda</i>				Relación de	0.125	1	0.724
<i>Conteo</i>				verosimilitud				

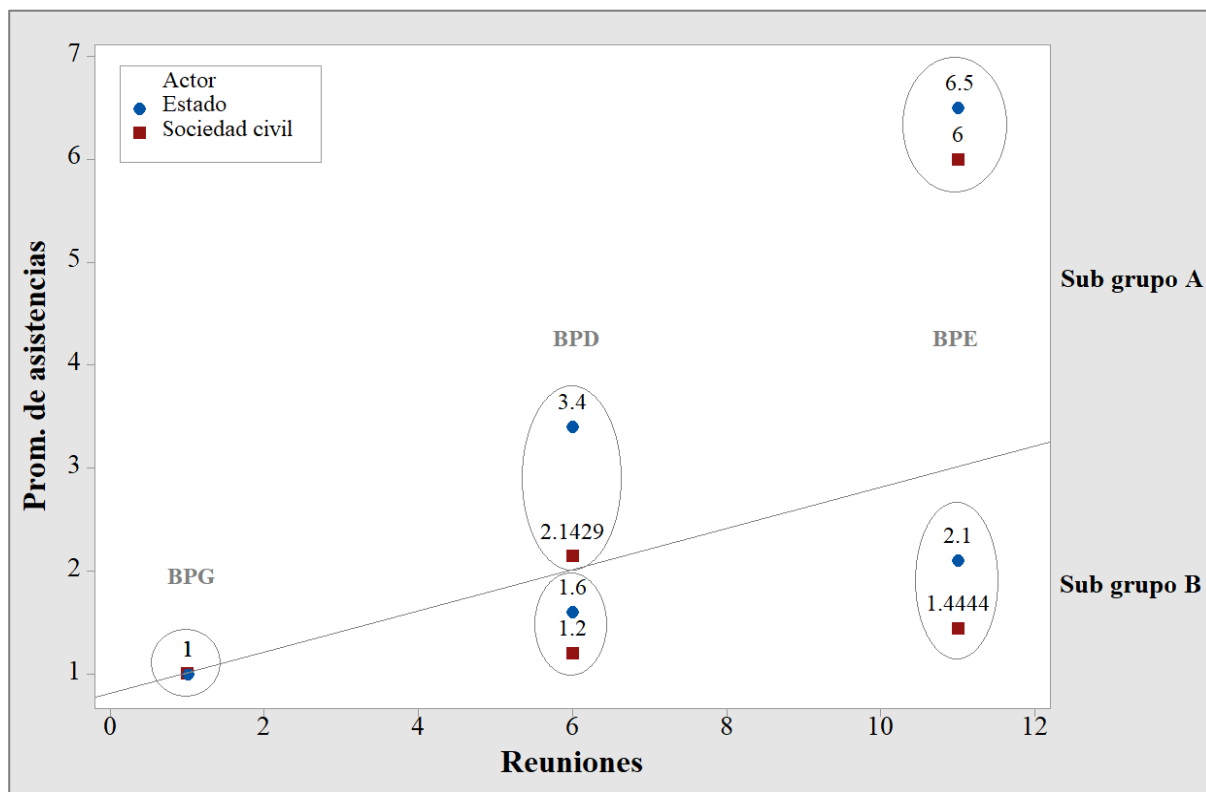
* Calculado solo para una tabla 2 x 2.

En 2016, la persecución de BPE del Subgrupo A es sobresaliente en igual magnitud para sociedad civil e instituciones públicas (promedio 6 y 6.5, respectivamente); pero en el Subgrupo B hay una brecha entre ellos donde las instituciones tienen participación superior y la social cae (2.1 y 1.4444, correspondientemente). No contrasta con la búsqueda BPD pues el Subgrupo A

sigue la brecha entre ambos (3.4 y 2.1429, respectivamente); mostrándose el mismo escenario con el Subgrupo B (1.6 y 1.2, respectivamente). Por último, el seguimiento de BPG es menor acotado a una reunión única (1) en ambos subgrupos.

Figura 43

Distribución prom. arit. vs cant. de reu. según categoría de bienes, 2016

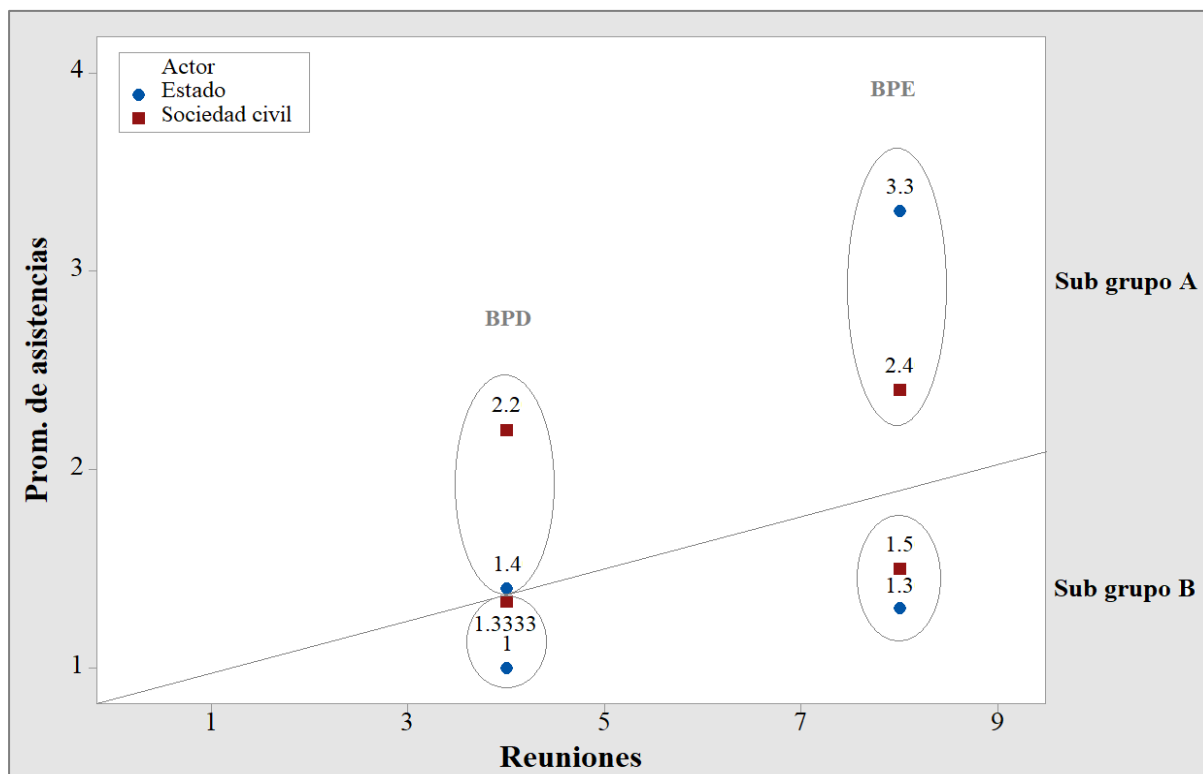


Nota. Los promedios aritméticos están especificados en el Anexo K. Asimismo, la lectura de la presente figura debe realizarse desde el eje Y, correspondiente a Subgrupo A, y luego desde el eje X, correspondiente al Subgrupo B.

Hacia 2017 los patrones se muestran distintos. Sobre los BPE, son las instituciones públicas las que predominan en el Subgrupo A (3.5 contra 2.4); opuesto al Subgrupo B, con las organizaciones sociales por delante (1.5 versus 1.3). Respecto a los BPD, las organizaciones sociales superan a las instituciones dentro del Subgrupo A (2.2 y 1.4, respectivamente); mientras que en el Subgrupo B se repite la relación (1.3333 y 1).

Figura 44

Promedios prom. arit. vs cant. de reu. según categoría de bienes, 2017



Nota. Existen tres datos perdidos correspondientes a 1 reunión dedicada a bienes privados grupales, 1 reunión para BPD y 2 para BPE. Al carecer suficiente información de asistentes han sido excluidas.

De la descripción anterior se infiere los siguientes resultados:

- Queda comprobado la ausencia de relación entre el nivel de involucramiento de subgrupos A y B, y las categorías de bienes BPE y BPD deliberadas.
- La insignificante correlación se manifiesta en los cambios de un año a otro donde el involucramiento retrocede significativamente en ambos subgrupos.
- La confluencia mayoritaria de sociedad civil y Estado, Subgrupo A, hacia los BPE, por sobre BPD, cuya brecha de concurrencia entre sub grupos es menos pronunciada.

- La deliberación de BPG relegada al tercer plano ya que fueron abordadas en reuniones únicas con presencia por igual de las partes.
- En general, los bienes, y todo lo que implican, no están asociados el grado de involucramiento pues este estaría rígido por otros factores que indagar.

4.4. Agencia externa

El segundo factor que explica la experiencia de concertación sostenida es el papel que juega el agente externo identificado con el Coordinador de la MCLCP-Jaén. Lograr una experiencia exitosa carga sobre él coordinar la diversidad de actores-intereses, establecer resolver apropiadamente la convocatoria, y establecer controles entre líderes con agendas propias que compiten, pero también apoyar la participación, incentivarla, y articular beneficiarios. Sobre estos tres últimos, claves para BPG, no se conoció desempeño, por lo que se aborda los otros señalados.

4.4.1. Medios empleados

4.4.1.1. Coordinación de actores. La coordinación se observa ampliamente y desde bienes:

(A) Para conocer la resolución de las dificultades que implica el gran número de actores (hacerlos cooperar) en BPE, se procede a examinar con detalle acontecimientos y reuniones alrededor de dos problemas públicos suscitados por la inconclusa obra del Hospital II-2 de Jaén y la demanda por la rebaja y mejora en el servicio de Electro Oriente. Surgirán de ahí las formas cómo consiguen cooperar.

Sin conocer los detalles de los acuerdos, el análisis de ambos procesos hecho en 4.1.4.

Procesos efectuados evidencia una cierta dinámica en la concertación de estos. Con respecto al *Proyecto Hospital II-2*, se sabe lo siguiente:

Tabla 37*Coordinación en el proceso Proyecto Hospital II-2*

Características
<ul style="list-style-type: none"> • Este proceso tuvo como partes opositoras primero a Pro Región y segundo a un ex congresista y Consejero regional, donde estos últimos demandaban al primero recomponer el procedimiento administrativo para el funcionamiento de la obra y el primero respondió tomando acciones que fueron informadas en la MCLCP-Jaén. • Comenzó con tensiones cuando se emitió un pronunciamiento solicitando asistencia a autoridades del gobierno central, asunto rechazado por Pro Región; posteriormente (manifiestamente a partir de mayo de 2017), continuó con la rendición de cuentas de Pro Región sobre el asunto y con informes periódicos del avance de compromisos asumidos, no sin la ausencia de actores importantes como el Consejero regional. • Intervienen actores clave que operaron suministrando poder de negociación (el ex congresista Mesías Guevara) o capacidad de presión (el Consejero regional Ulises Gamonal) a las organizaciones recurrentes en el espacio para la solución de problemas. • Fungiendo parcialmente como agentes externos, ellos establecen conexiones del resto de representantes intermediarios y al propio Coordinador provincial de la Mesa con autoridades de otro nivel de gobierno (central o regional) que facilitarían transparentar acciones encaminadas a resolver el problema. • Aunque inicialmente el Gobierno Regional (Pro Región) se mostró en contra del pronunciamiento de la MCPCP-Jaén respecto al problema del nuevo Hospital (enero de 2017), finalmente, cedió a la presión informando avances cuando el Consorcio ya había dejado de ser parte del problema (a partir de mayo de 2017). • La presencia relativa de las autoridades electas, regidores y alcalde, en parte debido a la dimensión del problema tratado que desbordan el ámbito y competencia provincial (pero haciéndose representar a través de funcionarios ediles). • En tal sentido, la participación de organizaciones de la sociedad civil secundaria a los protagonistas que son los decisores públicos, comprobándose cuando fueron convocados por la coordinación de la MCPCP-Jaén a la firma del referido petitorio.

Respecto al proceso seguido alrededor de las *tarifas y calidad de servicio de Electro Oriente* se puede afirmar lo siguiente:

Tabla 38*Coordinación en el proceso Tarifas y Calidad de Servicio de Electro Oriente*

Características
<ul style="list-style-type: none"> • Este proceso corresponde a un conflicto entre Electro Oriente y el FEDIP-Jaén sobre la calidad del servicio público que la primera entrega a los habitantes de la provincia y otras localidades, en el cual ambas organizaciones se convierten en polos opuestos, condicionando la evolución del conflicto. • La concertación fue muy limitada ya que la primera etapa, en la cual había un diálogo dentro de la MCLCP-Jaén (hasta mayo de 2016), desembocó en conflicto abierto con movilización; la siguiente etapa fue de diálogo en espacio alterno dirigida por la PCM dejando en segundo plano a la MCLCP-Jaén pero con la insistencia aun del FEDIP-Jaén por participar en ella hasta la resurgimiento de tensiones; y la última fase, luego de la fallida movilización (noviembre de 2016) en que se va abandonando el tema debido a la ausencia de Electro Oriente. • La lección directa es que concertación en la MCLCP-Jaén no siempre cursa un camino hacia los acuerdos, pese a los intentos, y tampoco anula la opción por parte de la sociedad civil a adoptar medidas de fuerza irruptoras en más de una oportunidad. • El espacio abierto por la MCLCP-Jaén cobra un sentido específico para quienes participan cuando en paralelo se instala otro espacio de diálogo donde se trata la misma problemática, convirtiéndose en uno informativo, de socialización de información. • Es sugerente constatar que el FEDIP-Jaén participaba en la MCLCP-Jaén pese a la ausencia de su contraparte, Electro Oriente (mayo, junio, setiembre y diciembre de 2016, y junio de 2017), mostrando que hay más que un sentido utilitario para con el espacio que cuenta con constante cobertura de la prensa local y regional. • Finalmente, la escasa voluntad de la institución clave (Electro Oriente) por dar respuesta a la convocatoria, debido a esfuerzos dobles o a evitar mayores compromisos, desincentiva la participación de la sociedad civil (FEDIP-Jaén) en la MCLCP-Jaén (julio de 2017), haciendo culminar el tratamiento de dicha temática.

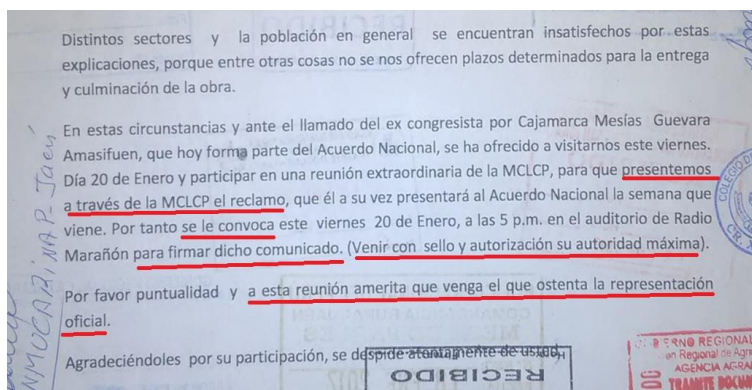
Algunas conclusiones parciales relativas a la coordinación de entre actores se inducen:

1. La MCLCP-Jaén parece haber articulado un conjunto de organizaciones a la cual convoca no solo para escuchar, compartir y socializar información, sino para integrar acciones colectivas (petitorios, pronunciamientos, comunicados, u otros) o ser parte del seguimiento al cumplimiento de compromisos de las instituciones clave.

Figura 45

Evidencia de acción colectiva

Convocatoria a firma colectiva de comunicado dirigido al Gobierno Nacional* (a)

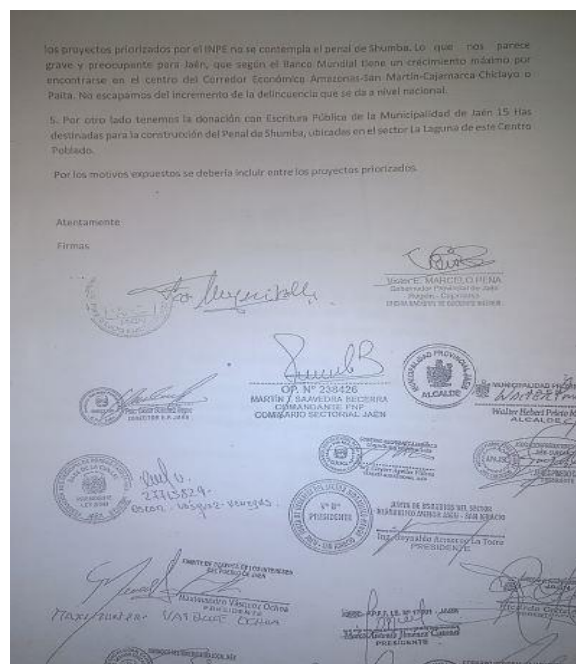
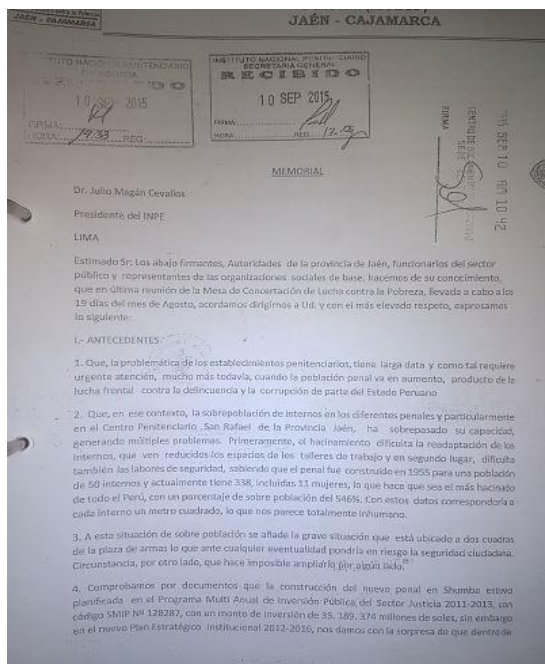


Categorías:

(a) *Apelación para acción colectiva*

(b) *Acción Colectiva emprendida*

Memorial de la MCLCP-Jaén al INPE por construcción de cárcel (b)



* La indagación en los archivos de la MCLCP-Jaén no consiguió el pronunciamiento. Mas, la evidencia posterior a la fecha de dicho petitorio indica que logró concretarse provocando reacciones en el Gobierno Regional, PRO REGION. Véase Anexo C.

Resulta indispensable la intervención de otros agentes externos, dotados de un capital social o político, que más allá de dar soporte y coordinación a la participación, suministren

contactos, poder de presión y negociación. **Una de las formas de coordinación de diversos intereses estaría facilitada por emprender acciones colectivas articulando otros agentes externos con la red de organizaciones forjada.** Se cita mayor evidencia en la Figura 45.

2. Al estar los procesos de concertación incrustados en circunstancias sociopolíticas, la concertación de los diversos intereses sociales e institucionales-políticos dentro del espacio se ve muy limitada. El ejemplo comprueba que no siempre es posible hacerlos confluír y que persistir en una labor informativa-expositiva desgasta sin conseguir resultados materializables a ningún plazo pese al compromiso unilateral (como la Tabla 33 lo reafirma); aunque esa labor tenga alguna función útil/significativa para el protagonista social.

Pero la voluntad política es vital; en este caso, Electro Oriente, que integró el segundo Circuito de Influencia, ha respondido eventualmente a los costos políticos que el contexto le imprimía. En contraste con el anterior proceso, se observa que no hay otros agentes externos alrededor de la MCLCP-Jaén que redimensionen el capital social. **La coordinación de los actores, en este caso los sociales, encuentra sus límites en la capacidad dada por su capital social, que puede integrar el Subgrupo, para interpelar la voluntad política.**

(B) Respecto a los BPD se ha tomado conocimiento que las mesas temáticas que deliberan bienes de este tipo tienen cierta independencia. El siguiente testimonio apunta a un horizonte más amplio donde distintas mesas temáticas fueron activadas, y muchas veces descontinuadas, pero trasluce claramente la fórmula paralela de trabajo.

Entonces, he estado siempre orientando y aportando desde la Mesa Temática de Educación, que es parte de la Mesa de Concertación, a este proceso. (...) pero participó también en otros grupos de interés y, más bien, considero que la Mesa Educativa ha sido un espacio clave y central para motivar y articular las otras mesas temáticas; también he estado en la

Mesa de Género hasta constituir la y ver que esté funcionando; también en el Comité Interinstitucional de Desarrollo para la provincia que representa, digamos, al sector económico productivo, que también lo hemos ido motivando para que se articule a este proceso de la Mesa...

En la agenda... por eso, cada Mesa específica tiene su plan de trabajo, tiene su agenda específica, de las cuales la Mesa de Concertación las articula... (E. Araujo, comunicación personal [Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil], 16 de julio de 2017)

La siguiente Tabla muestra a los responsables de las mesas temáticas del periodo estudiado y su eventual aparición en la MCLCP-Jaén, comprobando que desde ahí se las (re)impulsa, con éxito o sin él, pero no se las acoge siempre. Se expusieron iniciativas, avances de trabajo o simplemente el responsable fue invitado.

Tabla 39

Mesas Temáticas abordadas en la MCLCP-Jaén

Mes	Mesa Temática de Juventud	Mesa Temática de Género	Trabajo Mesa Temática. contra Trata de Personas
2016 Abril		Yolanda Riveros Contreras Presidenta Mesa Temática de Género Tema: Solo asistencia	
Junio	Indira Orozco Silva Asesora JUDS Tema: Formación		<i>Convocado</i> <i>Sin asistencia</i> Tema: Formación
Julio	Indira Orozco Silva Asesora JUDS Tema: Formación		Edinzon Castillo Comisionado Defensoría del Pueblo Tema: Formación
Agosto	Indira Orozco Silva Miembro Mesa Tem. de Juventud	Sara Moreno Alberca Miembro Mesa Temática de Género	Genoveva Gómez Vargas Coordinadora Defensoría del Pueblo

Mes	Mesa Temática de Juventud	Mesa Temática de Género	Trabajo Mesa Temática. contra Trata de Personas
	Tema: Plan de Trabajo	Tema: Informa actividad	Tema: Plan de Trabajo
Setiembre	<i>Convocado</i> <i>Sin asistencia</i> Tema: Plan de Trabajo		Edinzon Castillo Comisionado Defensoría del Pueblo Tema: Exposición
Octubre	<i>Convocado</i> <i>Sin asistencia</i> Tema: Plan de Trabajo		
Nov.		Yolanda Riveros Contreras Secretaria MCLCP-Jaén Tema: Solo asistencia	
2017			
Mayo	Indira Orozco Silva Coordinadora Mesa Temática de Juventud Tema: Solo asistencia		

Nota. La M. Temática de Juventud fue encabezada por la representa de JUDS; la M. de Género por una persona relacionada a la MCLCP-Jaén; la M. contra Trata de personas por la Defensoría del Pueblo.

El carácter difuso y altamente demandante obliga a que la coordinación para tramitar los bienes curse canales especializados. Quiere decir que **abren espacios paralelos especializados con otro responsable que las direcciona, constituyendo una estrategia que permite la coordinación y el avance de la concertación de acuerdos.** Así, la participación en BPD sumaría un contingente de actores participantes adicionales. Pero precisamente por ser altamente complejos, deben tener tratamiento especial.

Otro grupo de BPD expuestos en el espacio de la MCLCP-Jaén gira en torno a iniciativas concertadas cuya deliberación aborda Objetivos institucionales, Acuerdos institucionales, Avances en ejecución de acuerdos, Protección ambiental, es decir temas abiertos, exposiciones,

autoevaluaciones (Tabla 34). Al margen de las mesas temáticas, solo Tema propuestos (diálogo entablado con o Coordinador Regional o Presidente Nacional MCLCP) fueron abordados en 2016 (Tabla 41); mientras que en 2017 fueron deliberados varios temas independientemente de otros (Tabla 42). Un dato también importante es que los convocados asistentes en 2017 alcanzan casi el 74% del total (Tabla 43).

Mientras que no hay un claro bien en disputa sobre el cual divergen los diversos intereses, la **coordinación de actores no reviste mayor dificultad**. La cooperación prevalece. Se simplifica aún más cuando se constata que en 2017 asisten principalmente actores del Subgrupo A, más comprometidos con la experiencia participativa de concertación local, lo cual aleja riesgos de fragmentación.

4.4.1.2. Control de líderes. El siguiente subtítulo examina el **control horizontal de líderes sociales**, elemento importante contra vicios de la participación. Representa un factor de significativo peso con relación a BPG pero también importantes para con BPE y BPD. Caer en particularismos (prevalecer intereses particulares por sobre los demás), monopolización de representación, clientelismos, son vicios muy potenciales de la participación a esos niveles.

(A) En general, la evidencia indica que existen prácticas instituidas que mantienen orden dentro de ciertos márgenes, evitándose que celos y competencias particularistas trunquen procesos de concertación. Lo siguiente fue conocido a través del testimonio:

Aquí viene la gente a las 5, yo intento ser puntual pero no lo consigo, porque esta gente no está acostumbrada, pero suelo empezar a las 5:15 – 5:20, o sea, 20 minutos tarde, empiezo 20 minutos tarde ...; pero soy puntual al terminar ordinariamente; pero el otro día que vino Qali Warma no fui puntual, terminé más allá de las 7:30 ... Dos horas, yo procuro que

duren dos horas, nada más, de 5 a 7; que no se alarguen por las puras... (F. Muguero, comunicación personal [Entrevista a profundidad a Coordinador], 15 de julio de 2017)

Existen excepciones demandadas por circunstancias especiales. Sin embargo, eso no menoscaba la actitud de firmeza que el Coordinador transmite ejerciendo su labor por lo cual es conocido.

... el padre Paco, siento que maneja muy bien las reuniones; sabe mantenerse firme, coordina el tiempo, incluso eso se empieza a una hora y se termina a la hora indicada; eso también es importante porque si no, a veces prolongar los tiempos hace que en otra oportunidad como que... “uhh, mucho demora”...no, se empieza las 4 y se termina a las 6; en algunas veces que nos hemos pasado, hemos sido conscientes de que era necesario ese tiempo. (J. Rojas, comunicación personal [Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil], 17 de julio de 2017)

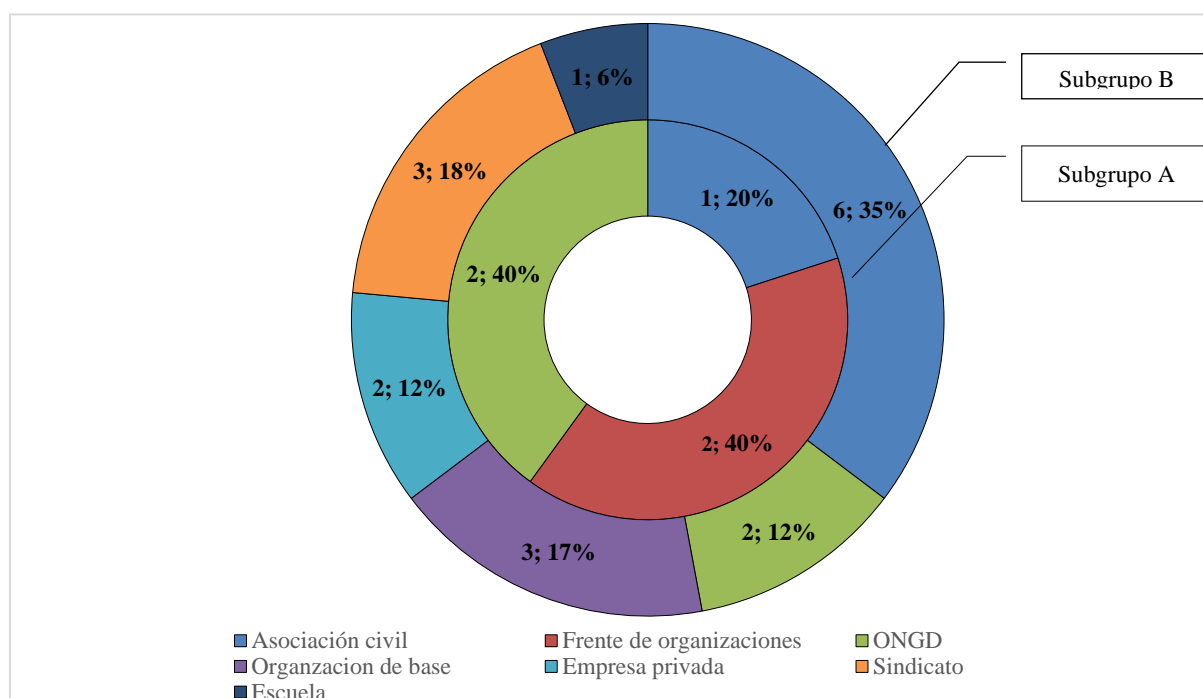
Sobre esta información, agregando la de la Tabla 5 del *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada*, se puede afirmar que **las amenazas contra la cooperación encuentran sus límites en las reglas establecidas por el control para conducir el procedimiento y la firmeza del Coordinador para mantenerlo.**

(B) También la Tabla 5 del *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada* muestra el curso de la concertación donde competencias por imponer agendas o ganar la representación no son observadas. Dentro del diálogo Estado y sociedad civil, éste último aporta con propuestas (*propuestas 2, 3, 4, 5*) a la original; no rechazándola, sino **apoyándola, robusteciéndola o dando alternativas. Predomina una actitud cooperación.** Si bien no todas las agendas son igual de controvertidas, el examen ilustra bien cómo entre agentes sociales se relacionan.

(C) Con relación a la monopolización de la representación, comparando gráficamente ambos subgrupos según el tipo de organización que alberga permite observar que son relativamente semejantes. La diferencia se halla en el Subgrupo B que, al ser más numeroso, incorpora otros tipos de organizaciones como sindicatos, organizaciones religiosas o empresas privadas que participan eventualmente.

Figura 46

Tipo de organizaciones que componen los Subgrupo A y B, 2017



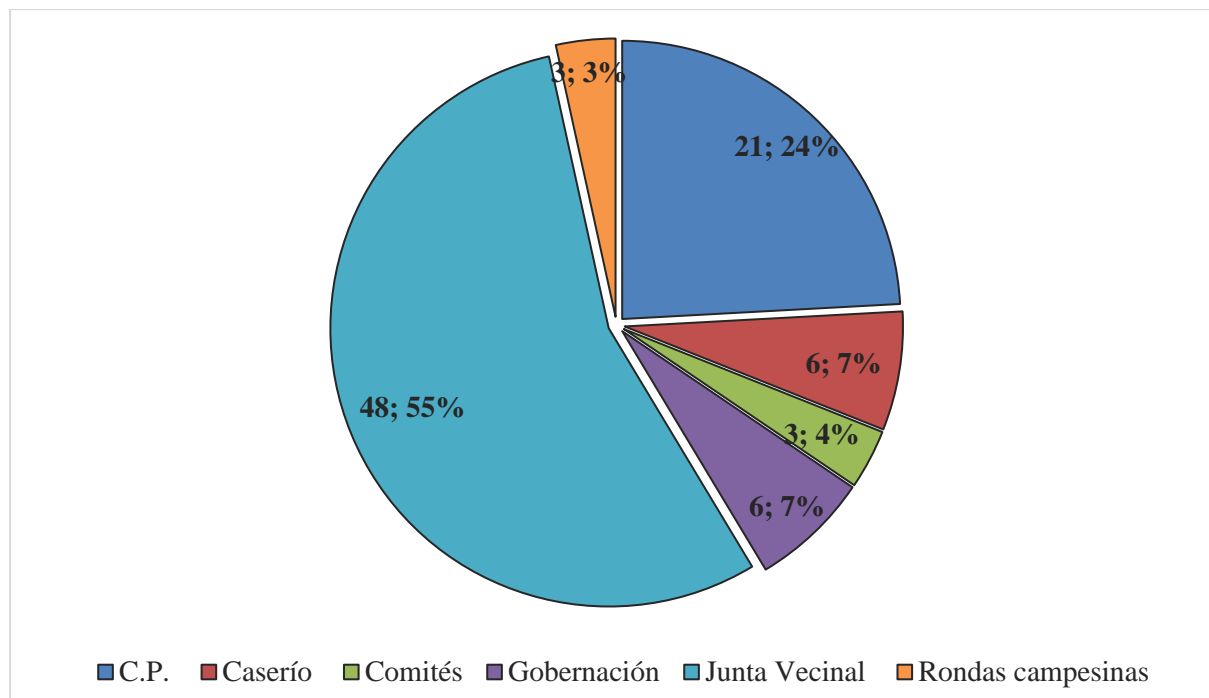
Nota. El gráfico evidencia tipos de organizaciones involucradas más en cada subgrupo: 40% ONGDs y frentes de organizaciones en el A, y 35% Asociaciones civiles, 18% sindicatos y 17% organizaciones de base en el B.

Una comparación referencial de estos asistentes a la MCLCP-Jaén con los del Presupuesto Participativo 2017 mostrará cuán diferente es el tipo de organizaciones sociales que la MCLCP-Jaén reúne. Mientras en ella son convocadas al subgrupo B principalmente asociaciones civiles como organizaciones profesionales o algunas empresas privadas, en el Presupuesto Participativo

2017 se reúnen una gran cantidad de organizaciones de base como juntas vecinales o representaciones de centros poblados, los cuales no coinciden con las organizaciones de base de la MCLCP-Jaén.

Figura 47

Organizaciones asistentes al PP 2017³⁵



Nota. La notable excepción son las rondas campesinas; no obstante, mientras en el Presupuesto Participativo 2017 asisten rondas campesinas de centros poblados, a la MCLCP-Jaén se presenta la Federación de Rondas Campesinas. Esto se debe al nivel de especialización que los temas demandan o el ámbito que los bienes tratados comprenden.

Los hallazgos descubren que las organizaciones, en contraste a espacios como los presupuestos participativos, son de mayor jerarquía dentro de Subgrupo A, las cuales son muy reducidas; adicionalmente, ellas integran precisamente el sector de mayor compromiso, por tanto, cooperante. Respecto al Subgrupo B, estas son superiormente asociaciones civiles, en buena

³⁵ Un 48% de todas las organizaciones registradas son de otro tipo, por ejemplo: instituciones educativas, municipalidades distritales, centros de salud, entre otros de muy reducidos porcentajes (véase A G).

medida **organizaciones especializadas que no tendrían razones para acaparar representación social. Cabe recordar que la disputa por acaparar la representación es un factor relevante para BPG y exigente para existir en torno a BPE y BPD, lo que reduce la necesidad de combatirla.**

(C) Las prácticas clientelistas serían improbables en la medida de que los bienes son perseguidos en el espacio, exigiendo el Coordinador (véase Tabla 5, *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada*) siempre plantear las posiciones (intereses) de las partes públicamente (categorías citadas de actitudes y categorías de técnicas de conducción empleadas). Se podría argumentar desde muchos ángulos en contra su prevalencia dentro del espacio; no obstante, estas prácticas no dejarán de ser una amenaza constante que el Coordinador naturalmente intenta mantener al margen, haciendo todo público. Esta es una veta de análisis para otra investigación.

(D) En cuanto a los BPD, no existe información aprovechable. Sin embargo, también se presume la aplicación de los mismos mecanismos, menor riesgo de disputas a causa de la naturaleza del bien difuso y la estrategia de mesas temáticas autónomas.

4.4.1.3. Convocatoria al espacio. Es conocida la alta flexibilidad de la MCLCP-Jaén para responder a las condiciones sociales y políticas de la realidad provincial. Dicha adaptabilidad se verifica también en la propia estructura organizativa del espacio provincial de concertación:

Entonces, pues yo empecé a hacer como pude, como pude yo convocaba, porque las cosas que te mandan ordinariamente no sirven, porque tiene que tener un comité ejecutivo³⁶, tiene que tener asamblea general, tiene que tener ... lo que pasa es que yo he sido muy constante, creo que en los 10 o 12 años, yo he convocado todos los meses, menos en dos meses;

³⁶ Se explica así que al momento de la visita de campo a la MCLCP-Jaén no se haya registrado la existencia del Comité Ejecutivo. Un dato no menor pues denota cierta debilidad, ya que éste, como se determinó en su mandato legal, valida la vigencia del cargo del Coordinador.

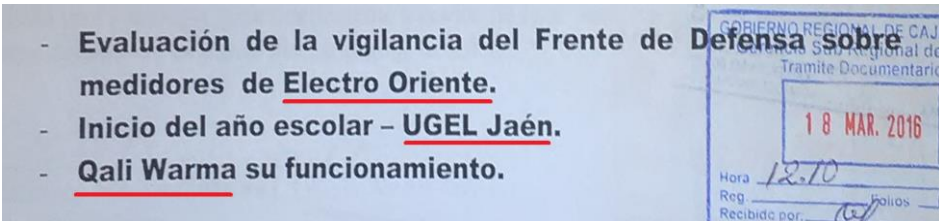
entonces eso es lo que hace institución, que no se falle, todos los meses..., (F. Muguiri, comunicación personal [Entrevista a profundidad a Coordinador], 15 de julio de 2017)

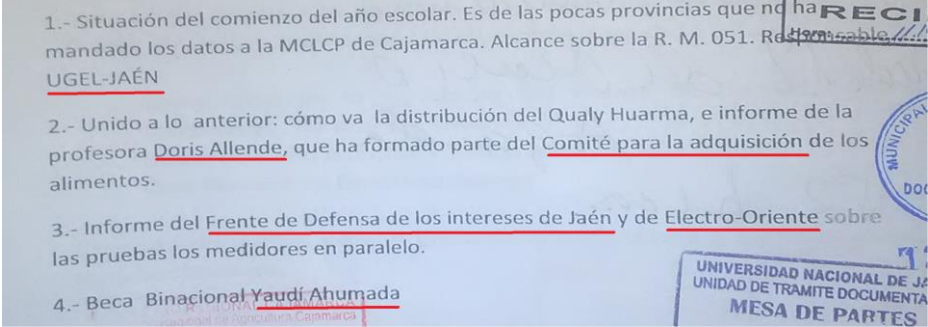
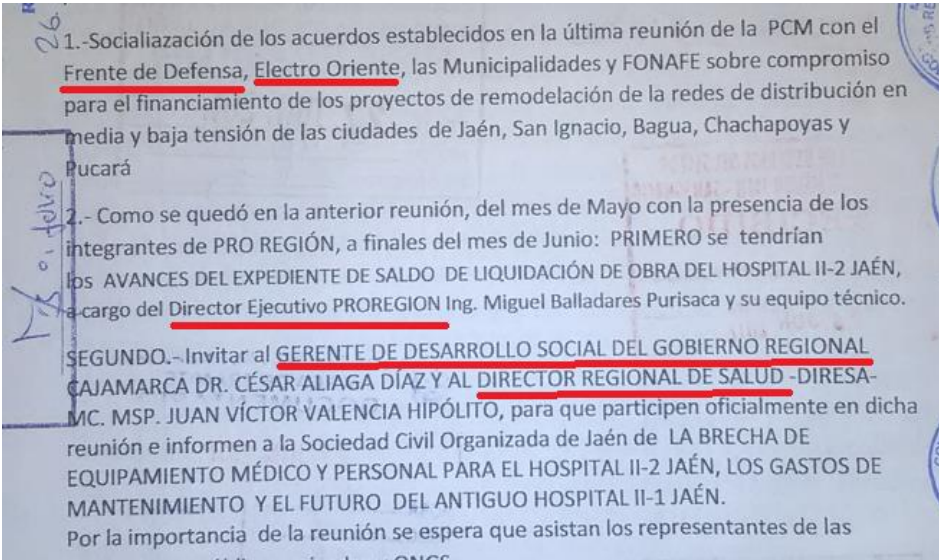
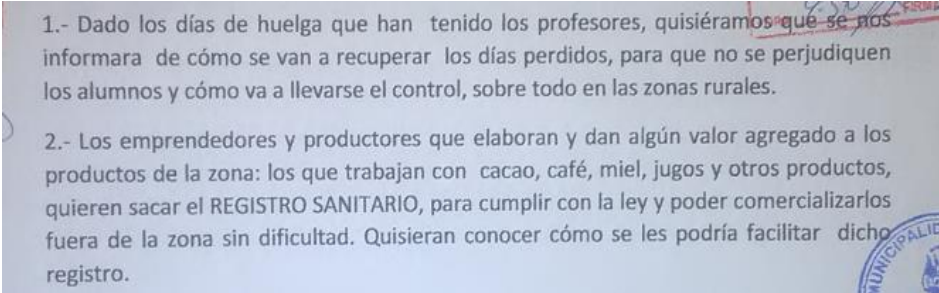
La cita anterior reveló que es el propio Coordinador quien se encarga por entero de elaborar los oficios de citación, el medio oficial de convocatoria. Y es que la convocatoria está entre sus funciones como Coordinador Provincial, tal y como se ha citado en 0. Lo efectúa bajo la rúbrica como *Francisco Muguiri Ibarra S.J. Coordinador de la MCLCP* (ver Anexo C. – Invitaciones). Lo dicho sugiere que además de ser parte de sus obligaciones, las circunstancias particulares otorgan todas la facultad y la responsabilidad para decidir a quién convocar y a quién no.

Como se aprecia en las invitaciones, evidencia material de los procesos de concertación reales, hay una continuidad relatada de una a otra donde el planteamiento de la mayoría de los temas (sea o no nuevo) consigna al responsable de su exposición. En otros casos, la mención de los responsables parece estar supuesta. En la Figura 48, una muestra de las invitaciones:

Figura 48

Consignación de responsables en citaciones

Ejemplo de citaciones	Observación
<p>Citación de marzo, 2016</p>  <p>- Evaluación de la vigilancia del Frente de Defensa sobre medidores de <u>Electro Oriente</u>.</p> <p>- Inicio del año escolar - <u>UGEL Jaén</u>.</p> <p>- <u>Qali Warma</u> su funcionamiento.</p>	<p>Responsables consignados</p>
<p>Citación de abril, 2016</p>	

Ejemplo de citaciones	Observación
 <p>1.- Situación del comienzo del año escolar. Es de las pocas provincias que no ha mandado los datos a la MCLCP de Cajamarca. Alcance sobre la R. M. 051. Reglamento UGEL-JAÉN</p> <p>2.- Unido a lo anterior: cómo va la distribución del Qualy Huarma, e informe de la profesora <u>Doris Allende</u>, que ha formado parte del <u>Comité para la adquisición de los alimentos</u>.</p> <p>3.- Informe del <u>Frente de Defensa de los intereses de Jaén</u> y de <u>Electro-Oriente</u> sobre las pruebas los medidores en paralelo.</p> <p>4.- Beca Binacional <u>Yaurí Ahumada</u></p>	Responsables consignados
<p>Citación de junio, 2017</p>  <p>1.- Socialización de los acuerdos establecidos en la última reunión de la PCM con el Frente de Defensa, <u>Electro Oriente</u>, las Municipalidades y FONAFE sobre compromiso para el financiamiento de los proyectos de remodelación de la redes de distribución en media y baja tensión de las ciudades de Jaén, San Ignacio, Bagua, Chachapoyas y Pucará</p> <p>2.- Como se quedó en la anterior reunión, del mes de Mayo con la presencia de los integrantes de PRO REGIÓN, a finales del mes de Junio: PRIMERO se tendrían los AVANCES DEL EXPEDIENTE DE SALDO DE LIQUIDACIÓN DE OBRA DEL HOSPITAL II-2 JAÉN, a cargo del <u>Director Ejecutivo PROREGION Ing. Miguel Balladares Purisaca</u> y su equipo técnico. SEGUNDO.- Invitar al <u>GERENTE DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA DR. CÉSAR ALIAGA DÍAZ</u> Y AL <u>DIRECTOR REGIONAL DE SALUD -DIRESA-MC. MSP. JUAN VÍCTOR VALENCIA HIPÓLITO</u>, para que participen oficialmente en dicha reunión e informen a la Sociedad Civil Organizada de Jaén de LA BRECHA DE EQUIPAMIENTO MÉDICO Y PERSONAL PARA EL HOSPITAL II-2 JAÉN, LOS GASTOS DE MANTENIMIENTO Y EL FUTURO DEL ANTIGUO HOSPITAL II-1 JAÉN. Por la importancia de la reunión se espera que asistan los representantes de las</p>	Responsables consignados
<p>Citación de setiembre, 2017</p>  <p>1.- Dado los días de huelga que han tenido los profesores, quisiéramos que se nos informara de cómo se van a recuperar los días perdidos, para que no se perjudiquen los alumnos y cómo va a llevarse el control, sobre todo en las zonas rurales.</p> <p>2.- Los emprendedores y productores que elaboran y dan algún valor agregado a los productos de la zona: los que trabajan con cacao, café, miel, jugos y otros productos, quieren sacar el REGISTRO SANITARIO, para cumplir con la ley y poder comercializarlos fuera de la zona sin dificultad. Quisieran conocer cómo se les podría facilitar dicho registro.</p>	Responsables implícitos

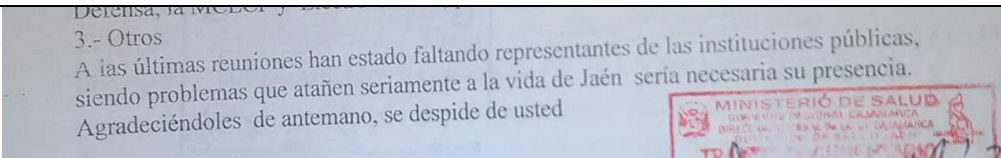
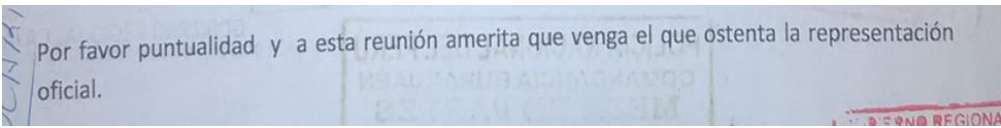
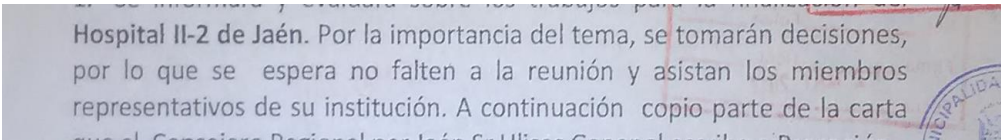
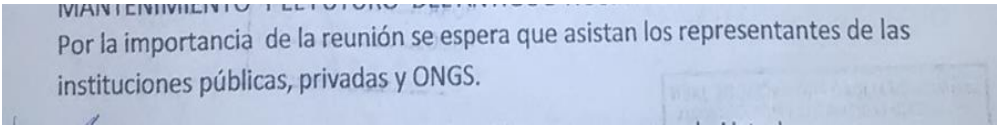
Todo esto lleva a identificar las estrategias generales aplicadas para sostener el involucramiento. Algunas precisiones son agregadas en la cita siguiente que confirma la modalidad de convocatoria:

Claro, en épocas a lo mejor están ausentes, hasta que yo presiono y presiono y entonces ya empiezan a mandar. Por ejemplo, a éste... yo he ido una vez a ver al gerente subregional a decirle (pero no son amigos, son conocidos, porque aquí todo el mundo se conoce): “por favor, Wilson Baca, manda gente; no es necesario que vayas tú”. O sea, no vienen los cabezas de esto. (F. Muguero, comunicación personal [Entrevista a profundidad a Coordinador], 15 de julio de 2017)

Esto parece corroborarse con evidencia empírica hallada nuevamente en las propias invitaciones mensuales: acogen expresiones que van desde la llamada de atención a la exhortación a participar:

Figura 49

Expresiones de convocatoria en invitaciones

Expresión	Categoría
 <p>3.- Otros A las últimas reuniones han estado faltando representantes de las instituciones públicas, siendo problemas que atañen seriamente a la vida de Jaén sería necesaria su presencia. Agradeciéndoles de antemano, se despide de usted</p>	Represión por inasistencia
 <p>Por favor puntualidad y a esta reunión amerita que venga el que ostenta la representación oficial.</p>	Exhortación para participar
 <p>Hospital II-2 de Jaén. Por la importancia del tema, se tomarán decisiones, por lo que se espera no falten a la reunión y asistan los miembros representativos de su institución. A continuación copio parte de la carta</p>	Exhortación para participar
 <p>Por la importancia de la reunión se espera que asistan los representantes de las instituciones públicas, privadas y ONGS.</p>	Exhortación para participar

Adicionalmente, la siguiente cita anterior denota un aspecto que permitirá entender cómo se ha ido instituyendo el involucramiento de instituciones en el espacio: convocatoria cuyos sus esfuerzos se concentraban primordialmente en asegurar la asistencia de los sectores e instancias públicas por sobre la social, resolviendo en el camino el problema que presenta la rotación continua de funcionarios.

y de vez en cuando llamaba la atención, si es que no vienen claro; si no viene una institución, por ejemplo, una ONG, pues no me importa; pero si no viene la Gerencia Subregional, no viene la municipalidad, no viene la DISA... es que esas son instituciones importantes... (F. Muguiro, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a Coordinador*], 15 de julio de 2017)

Por último, se tomó conocimiento de que Radio Marañón comunica las citaciones y los acuerdos de las sesiones de la MCLCP-Jaén. No obstante, la investigación tuvo limitaciones para acceder al archivo radial, de modo que no se cuenta con evidencia más que los testimonios citados.

Entonces, las estrategias importantes para convocar son **la consignación públicamente de responsables en las invitaciones y la presión sobre los decisores públicos mediante visitas sensibilizadoras para interpelar la representación institucional** en procesos que los demandan.

(A) Hasta aquí se sabe quién y cómo convoca, pero la definición de los convocados con un tema determinado es otro asunto. La definición de la convocatoria acarrea dificultades altas frente a los BPE y bajas para con los BPG. Al respecto, los siguientes testimonios dan más luces:

...a veces la demanda viene de una institución, pero es una institución aliada como otras y se lo plantea a través de la Mesa, y a la Mesa le decimos: “mire, este es un problema serio de salud, vamos convocando todo el mundo”, y entonces la Mesa articula... (E. Araujo,

comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil*], 16 de julio de 2017)

Se siente que la Mesa es la que recoge todos los problemas, y bueno, a veces en las reuniones piden la palabra y sale ahí un problema; se analiza y vemos en qué medida se puede concertar; se llama a las personas involucradas en el problema; se conversa se llegan a acuerdos y de todas maneras se llegan a solucionar. (J. Rojas, comunicación personal [*Entrevista a profundidad a representante de sociedad civil*], 17 de julio de 2017)

El camino para determinar a los convocados se va trasluciendo: comienza impulsada por ciertos actores ya involucrados en un tema quienes sienten cierta preocupación o valoración al mismo, luego el Coordinador recoge este planteamiento convocando públicamente a las entidades públicas u organizaciones. Por el lado de las primeras, no parece haber mayor complicación ya que el grado de implicancia sobre un tema es correlativo a la delimitación de este bien.

En tanto, con las organizaciones sociales es distinto; la Figura 48 muestra dos tipos de convocatoria a ellas: **una en donde los líderes sociales de organizaciones ya vienen involucrados producto de la designación de responsabilidades para con el avance de acuerdos** (citación de abril, 2016) y **otra donde ellos están involucrados dentro de un proceso producto de factores externos** (citaciones de marzo y abril de 2016, y junio de 2017).

(B) Con el análisis de la información del Anexo C se detallará cómo se determina a los convocados respecto a los BPD. Los temas señalados a continuación son iniciativa de la coordinación, a excepción de dos casos (Trabajo Mesa Temática contra Trata y Trabajo Mesa Temática de Juventud). Su planteamiento parte de otras organizaciones, pero sin dejar de estar centralizado en la MCLCP-Jaén.

Tabla 40*Observaciones a la convocatoria a bienes públicos difusos*

Año	Cant. de reuniones	Reu.	Org. clave	Observación sobre la convocatoria
2016	Tema propuesto	1	MCLCP-Jaén	Por iniciativa de la propia coordinación se convoca a las organizaciones para dialogar con la directiva regional de la MCLCP.
	Trabajo Mesa Temática contra Trata de Personas	4	Defensoría del Pueblo	Por iniciativa de un conjunto de organizaciones se incluye este tema en las agendas de la mesa, encabezando la Defensoría de Pueblo a los afines convocados.
	Trabajo Mesa Temática de Género	1	MCLCP-Jaén	Por iniciativa de la coordinación se convoca al representante para exponer tema de género a esta Mesa Temática.
	Trabajo Mesa Temática de Juventud	5	JUDS	Por iniciativa de un conjunto de organizaciones y líderes juveniles se incluye en las agendas de la mesa este tema, encabezando JUDS a los afines convocados. La MCLCP-Jaén siguió convocando pese al retroceso del encargado designado.
2017	Concertación de acuerdos	1	MCLCP-Jaén	Por iniciativa de la coordinación se convoca a representantes a ser informados, emitir opinión y comunicar los temas apuntados.
	Exposición Encuentro MCLCP nacional y regional	1		
	Informe Anual MCLCP	1		
	Seguimiento concertado Acuerdos de Gobernabilidad	1		
	Foro Ambiental	1	MCLCP-Jaén	Por iniciativa de la coordinación se convoca a las organizaciones al Foro Ambiental.
	Mesas Temáticas	1	MCLCP-Jaén	Por iniciativa de la coordinación se convoca a las organizaciones al dialogo sobre el trabajo de las mesas temáticas en el Foro ambiental.
	Tema propuesto	2	MCLCP-Jaén	Por iniciativa de la propia coordinación se convoca a las organizaciones “miembros representativos” de la MCLCP-Jaén para dialogar con la directiva regional y nacional de la MCLCP en reunión extraordinaria.

Asimismo, se observa en la Tabla 41 que estos temas, mesas temáticas, en 2016 son tratados estratégicamente junto a los BPE más de 80% de veces (todas en reuniones ordinarias). Es claro que responde a una estrategia de exposición e involucramiento deliberado. Por tanto, **lo difuso de su convocatoria extensa es sorteado mediante una articulación progresiva de actores provenientes de otros temas de interés**. No obstante, el patrón no se repite más que en una sola oportunidad durante 2017; aunque tampoco son bienes abundantes ese año: Tabla 42.

Tabla 41

Bienes públicos tratados junto a otros, 2016

Mes Reunión	Categoría de Bien		
	Bien público difuso	Bien público específico	Bien privado grupal
JUNIO	Trabajo Mesa Temática contra Trata de Personas Trabajo Mesa Temática de Juventud	Emergencia Zika Servicio de Electro Oriente	
JULIO	Trabajo Mesa Temática contra Trata de Personas Trabajo Mesa Temática de Juventud	Creación de Oficina Binacional	Comerciantes y modificatoria de ordenanza
AGOSTO	Trabajo Mesa Temática contra Trata de Personas Trabajo Mesa Temática de Género Trabajo Mesa Temática de Juventud		Comerciantes y modificatoria de ordenanza
SETIEMBRE	Trabajo Mesa Temática contra Trata de Personas Trabajo Mesa Temática de Juventud	Servicio de Electro Oriente	
OCTUBRE	Trabajo Mesa Temática de Juventud	Estado del servicio de telefonía Situación de la UNJ	
NOVIEMBRE	Tema propuesto	Prevención ante incendios	

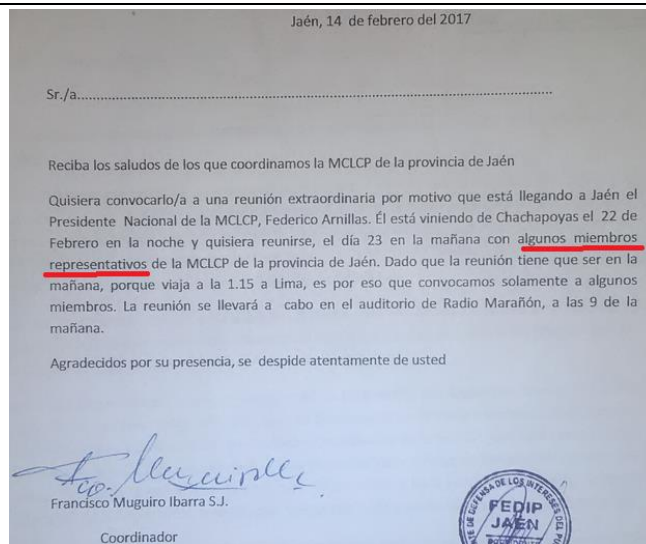
Tabla 42*Bienes públicos tratados junto a otros, 2017*

Mes Reunión	Tipo Reunión	Categoría de Bien	
		Bien público difuso	Bien público específico
FEBRERO	EXTRAORDINARIA	Tema propuesto	
MARZO	ORDINARIA	Foro Ambiental Mesas temáticas	
AGOSTO	EXTRAORDINARIA	Tema propuesto	
NOVIEMBRE	ORDINARIA	Concertación de acuerdos Detalle sobre encuentro de MCLCP nacional y regional Informe anual de la MCLCP Seguimiento concertado a los A.G. 2015-2018	

También para esta categoría de bienes, que trata de un diálogo autoreflexivo, el Coordinador ha recurrido a convocar a “algunos miembros representativos”.

Figura 50*Invitación febrero, 2017*

Ejemplo de invitación



La evidencia confirma que el Subgrupo A es el que responde mejor a esta forma de definir la convocatoria (casi 74% del total de asistentes), como se muestra en la próxima Tabla, sugiriendo ser un soporte a la persecución de estos bienes.

Tabla 43

Asistentes a bienes públicos difusos, febrero y agosto de 2017

Mes de Reunión	Agendas	Categoría de Bien	
		Subgrupo A	Subgrupo B
FEBRERO	Tema propuesto	Asociación Binacional Perú-Ecuador FEDIP - Jaén Pakamuras MPJ Rondas Campesinas DISA Jaén Manthoc	DEMUNA
AGOSTO	Tema propuesto	Agencia Agraria Jaén CEPRONAM FEDIP - Jaén UNJ Asociación Binacional Perú-Ecuador Defensoría del Pueblo DISA Jaén Pakamuras Manthoc Rondas Campesinas	Beneficencia Pública Jaén Independiente Junta de Usuario Jaén Colectivo Ciudadano UGEL - Jaén

Entonces, hay dos formas de definición de lo convocados respecto a BPD: **una articulándolos con BPE y otra apelando al Subgrupo A. Siendo más precisión, existe cierta dificultad, pero relativa a involucrar de nuevos actores**, mas no de definir quién está implicado.

Quizá la limitada constelación de actores provinciales simplifique la tarea.

4.4.2. Prácticas e interacción

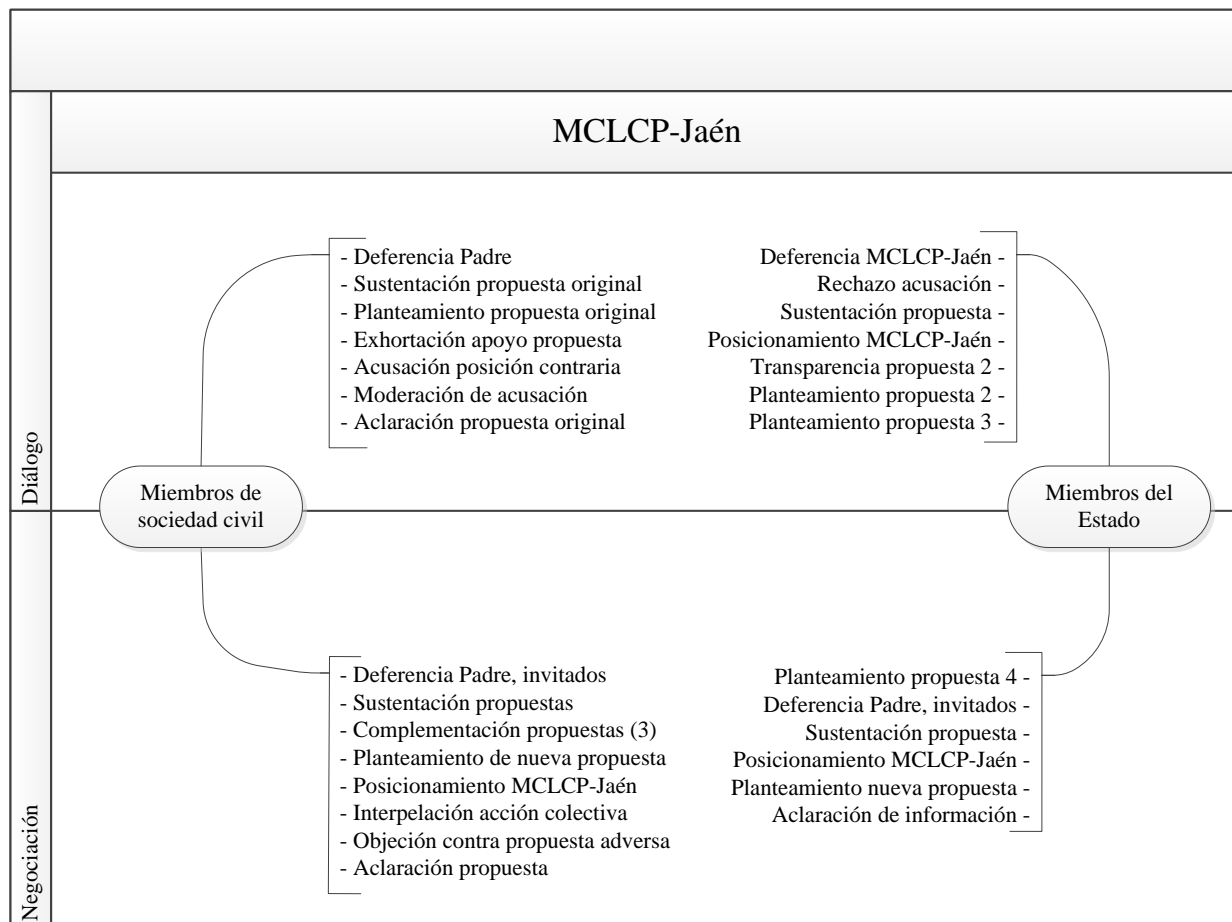
Debe reconocerse que, durante la investigación, la data cualitativa (organizada en Tabla 2 y Tabla 5 del Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada, y figuras 48 y 49 del

presente informe) descubrió otras categorías de gran importancia y (Tabla 6 del *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada*) que redefinen el papel del agente Coordinador para con la MCLCP-Jaén. Emergieron *temas* que las cifras duras no expresan, pero tienen potencia explicativa de las bases sobre las que descansa el sostenimiento del espacio público de concertación local. El marco conceptual que asiste al siguiente análisis, 0 2.1.2. La Política como *Cultura*, ofreció algunos supuestos que vinculan al agente Coordinador y los involucrados, y que deberían ser coherentes con los hallazgos hechos.

4.4.2.1. Identificación de actores. El análisis del conjunto de testimonios (Tabla 2 del *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada*) indicaron la presencia de *construcción identitaria* (pero también un mandato moral interiorizado) de intermediarios sociales, es decir, un grado de identificación con el espacio (autodefinición y diferenciación); y para los funcionarios se encontró menor identificación, pero fuerte compromiso para con el espacio que los hace concurrir. En menor o mayor grado existe apropiación de repertorios culturales y modelos de interacción. Para el caso de la MCLCP-Jaén, como en otras, la apropiación tendría girar en torno al método y todo lo que conlleva dentro del diálogo, la deliberación, la negociación y los acuerdos, en cuanto modos y usos discursivos.

4.4.2.2. Formas discursivas. La performance discursiva detectada a través del trabajo etnográfico efectuado en una de las reuniones de 2017, donde se discutió sobre el tema del *Proyecto del Hospital de Jaén 2-II*, están detalladas en la Tabla 5 del *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada*. Allí se aprecia la interacción discursiva y su rumbo:

Figura 51

Performance discursiva de los involucrados

- Se observa en el diálogo un énfasis en sustentar y plantear propuestas racionalmente; quienes la exponen son los miembros del Cuerpo Médico del Hospital. El recurso más usado es exhortar a los presentes a plegarse a la propuesta. También hay muestras de reverencia para con el Coordinador Provincial identificado siempre como Padre. Los representantes de entidades públicas proyectan dicha deferencia hacia la Mesa.
- El momento álgido surge cuando un líder social acusa de proceder encubiertos a funcionarios; la respuesta del aludido no espera y rechaza. Responde el delegado social moderando su acusación. El funcionario sustenta su posición destacando la importancia del

espacio; trata de deslindar con la acusación demostrando transparencia en sus propuestas.

Le siguen otros dos interlocutores sociales con propuestas conexas.

Figura 52

Relatoría de sesión 12/2017, MCLCP-Jaén

Narración

Interviene el doctor Gil, también miembro del cuerpo médico, quien sustenta técnicamente la posición de su colega. Comienza señalando expresivamente la ausencia de la DISA (pese a estar presente), la DIRESA (representante aun ausente), el Gobierno Regional. Remarca no ser originario de Jaén, pero haberse *puesto la camiseta*. Levanta hacia el público un documento que afirma filtrado desde la DISA, como si fuera los audios encubiertamente obtenidos que delatan actos irregulares, en la cual se consigna la creación de un nuevo centro de salud en el antiguo Hospital, generando impacto entre los asistentes. Escandalizado denomina esquema a las intenciones no concretadas pero reveladas ahí que excluyen a los interesados: los usuarios como los presentes en la reunión.



Interfiere Mario Troys Director de la DISA Jaén, siendo cerca de las 5:39 p.m., para pedir moderadamente, pero con gesto incómodo que la parte resolutive sea leída. Probablemente el Doctor Gil no sabe quién lo solicita pues responde pidiendo relatarlo luego para no cortar el orden de ideas; pero quizá sí, recubriéndolo de un cariz desafiante e imperturbable. El Director Troys, irritado, pero manteniendo la compostura, confiesa ser aludido ya que dicha resolución habría emanado de su gestión. Insiste que la parte resolutive sea leída, no sin antes llamar de especulaciones a lo afirmado. Aunque no se retracta, el doctor Gil intenta atenuar la tensión subrayando no son como los audios corruptos sino solo por estar al margen de los interesados. Reitera el Director, respondiendo el doctor con la lectura completa de la Resolución. Unos minutos después de lectura detallada, el doctor cierra aseverando que ese el origen de su preocupación.



Cerca de las 6:04 p.m., es el turno de Mario Troys quien se encuentra más pausado. Agradece a la Mesa de Concertación haber sido invitado y abordar el tema que preocupa a todos. Ratifica que la comparación con audios filtrados le ofendió, pero no se detiene allí y pasa seguidamente a extenderse en los aspectos técnicos. Según él, el presupuesto para actividades promocionales que ejecuta en el presente el Hospital utiliza fondos independientes transferidos por la DISA, y es lo saben sus altos directivos, inclusive incumplan compromisos, lo que también es conocido en la Mesa de Concertación. Sustenta que el antiguo Hospital tendrá asignada las funciones que la DIRESA determine, siendo parte de gestiones con el mismo MINSA, sin dejar de contemplar la importancia de las actividades preventivas para este centro. Hace un llamado a la naturaleza de la Mesa que es de concertación no de conflicto y que las decisiones que como autoridades toman son de la mayor conveniencia para la población de Jaén. Con ese tenor exhorta a realizar conjuntamente las gestiones frente a la DIRESA.

- Para la negociación, se aprecia muestras de respeto al Padre y a los invitados durante las intervenciones y reconocimiento del espacio. Al menos tres de los actores sociales complementan la propuesta del Cuerpo Médico, sin dejar de sustentarlas. Hay nuevas propuestas de ambas partes y aclaraciones. Líderes comprometidos con la sociedad civil interpelan al público para plegarse a otra acción colectiva que la Iglesia convoca. Se regresa al tema cuestionando la falta de definición de las propuestas de las entidades, pero no son despejas, el tiempo se acaba.

La práctica discursiva hace relucir modos democráticos en el habla y el trato, no exento de tensiones y esfuerzo por demostrar transparencia. Es un hallazgo que apunta a la formación de una

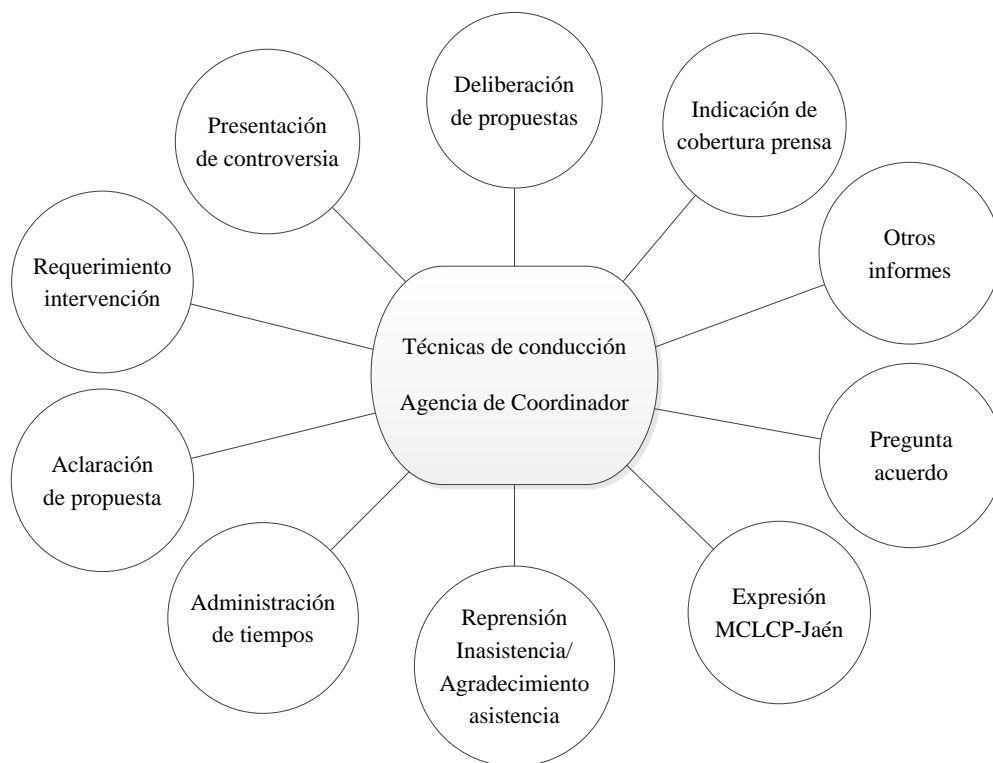
esfera deliberante con participación vital que puede albergar intensidad, acusación, controversia, insatisfacción, entre otros, pero que logra equilibrio automoderándose. Necesariamente ha habido aprehensión de autocontrol, tolerancia, escucha y una pulsión por construirse sin imputaciones. Parte de la explicación se halla en que los líderes y funcionarios integran todos el Subgrupo A. No debe dejarse de lado que se hallan en un sitio imparcial, bajo las reglas del Coordinador Provincial que es el espacio, legalmente encargado de moderar.

4.4.2.3. Conducción del espacio. Ahora, la performance discursiva solo es entendible a cabalidad comprendiendo la agencia del Coordinador que emplea ciertas técnicas para conducir la concertación de intereses. La Tabla 5 del *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada* reconoce las categorías correspondientes. Si bien se observó que el diálogo y negociación entre participantes transitó como si no hubiera conducción alguna, incluso automoderándose, realmente la dirección y contornos tendría que marcarla el Coordinador Provincial. Las categorías halladas en la misma fuente se configuran en la Figura 53.

Acciones elementales son ejecutados durante la conducción de las fases, maximizando el pleno diálogo que exponga intereses expresados en propuestas (categorías *Presentación de controversia, Aclaración de posición, Requerimiento de réplica y Pedido de intervención*); se ocupa de la deliberación como balance de las mismas (*Deliberación de propuestas*); situándose de manera imparcial, controla las intervenciones durante la negociación también evitando excesos (*Administración de tiempos*); finalmente busca algunos acuerdos preguntando al auditorio, aunque son relativos a otros aspectos (*Introducción de temas*). En este caso no hay acuerdos explícitos del tema, en todo caso quedan implícitos. Intervención vertical que dirija las opiniones o decisiones están descartadas; el énfasis es el diálogo y la negociación que las partes cursan casi naturalmente.

Figura 53

Técnicas de Conducción empleadas por el Coordinador



De los puntos 4.4.2.1, 4.4.2.2 y 4.4.2.3 puede desprenderse lo siguiente:

- La identificación de los actores sociales con el espacio de concertación es plena.
- Los decisores públicos tienen un alto sentido del deber para con la MCLCP-Jaén
- Es prioridad argumentar racional y técnicamente las propuestas que se exponen.
- Se usa recursos de convenciendo y disuasión en la razón, sentimientos, deberes.
- La práctica discursiva no está exenta de intensidad, excesos, controversias.
- Hay automoderación de los involucrados en el proceso evitando confrontación.
- Constantes expresiones deferentes dirigidas al espacio, asistentes y Padre.
- La conducción del espacio no regula excesos, sino incrementa argumentación.

- Esto puede indicar una esfera deliberativa madura que tiene cierta autonomía.

Todo indica *usos de recursos discursivos que reproducen modelos de interacción democráticos que al mismo tiempo se apropian de los primeros, como una comunidad de práctica, cifrados en y regulados por identidades concertadoras emergidas o fuertes compromisos políticos.*

4.4.2.4. Percepciones sobre relación.

La relación entre los involucrados y el Coordinador ha estado definida por las siguientes declaraciones:

Tabla 44

Fragmentos de testimonio de Coordinador Provincial

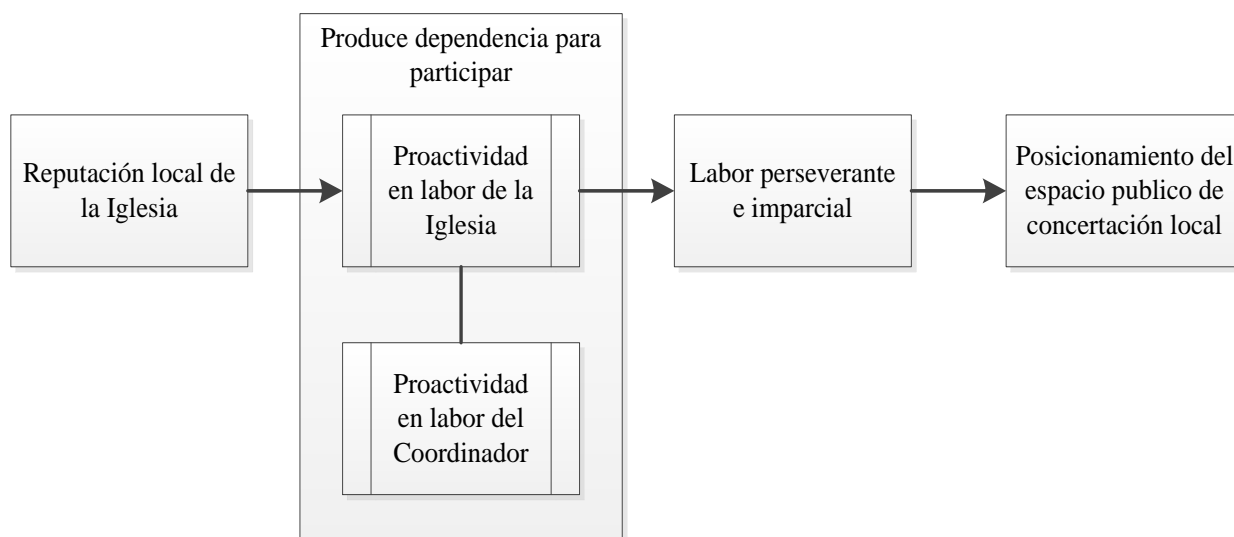
Citas	Categorías
...como lo habrás podido ver, por la historia del vicariato, ... ha habido gente muy buena, gente muy dedicada que no se ha dedicado sólo a labores estrictamente religiosas, sino que han construido cooperativas... el vicariato hizo Radio Marañón, ... hizo la Primera Normal de Profesores, después hizo el Hospital de Bellavista, después (...) las carreteras a los pueblos, después ha hecho puentes. <u>La Iglesia tiene mucho prestigio...</u>	• Reputación de la Iglesia
Yo sí he sacado que hacer institución es una cosa difícil, pero una de las cosas buenas para <u>hacer institución es la constancia</u> , seguir y seguir, esa es una; y dos, <u>no tener intereses, ni económicos - que es muy difícil - ni políticos</u> ; y yo por supuesto, no los tengo, porque <u>¿qué voy a sacar de la Mesa?</u> ; (...) ha habido gente que se ha acercado a la Mesa creyendo que iba a sacar réditos políticos y se ha dado cuenta que no...	• Perseverancia • Conducción imparcial
...(Respecto a los que más participan) <u>lo que pasa es que está al tanto de las cosas, sabe más cosas, coordina más cosas. Pero lo que pasa es que aquí ha habido una tradición mala, que es lo de la Iglesia, ¿te das cuenta?, ellos están acostumbrados a que la Iglesia haga eso y está mal, porque si yo me voy seis meses, ¿qué va a pasar?, ¿sabes qué se me ocurre?, tendría que dejar al párroco, porque yo creo que es al que más caso le van a hacer; yo tengo 75 años y el párroco tiene 35 o 40, yo no sé si lo van a respetar.</u>	• Dependencia Iglesia • Dependencia Coordinador • Proactividad en tareas
Eso que he dicho, en los papeles, que <u>la Mesa se ha constituido - como no hay otra institución - se ha constituido en un referente para los problemas de Jaén</u> ; entonces si hay un problema en Jaén, cae en la mesa; entonces eso es importante, es interesante porque si no hay instituciones, ese es el problema.	• Posicionamiento del espacio

Nota. Dada la importancia de estas declaraciones se optó por citarlas directamente en el presente informe.

Gráficamente, las categorías interrelacionadas se ordenan del siguiente modo:

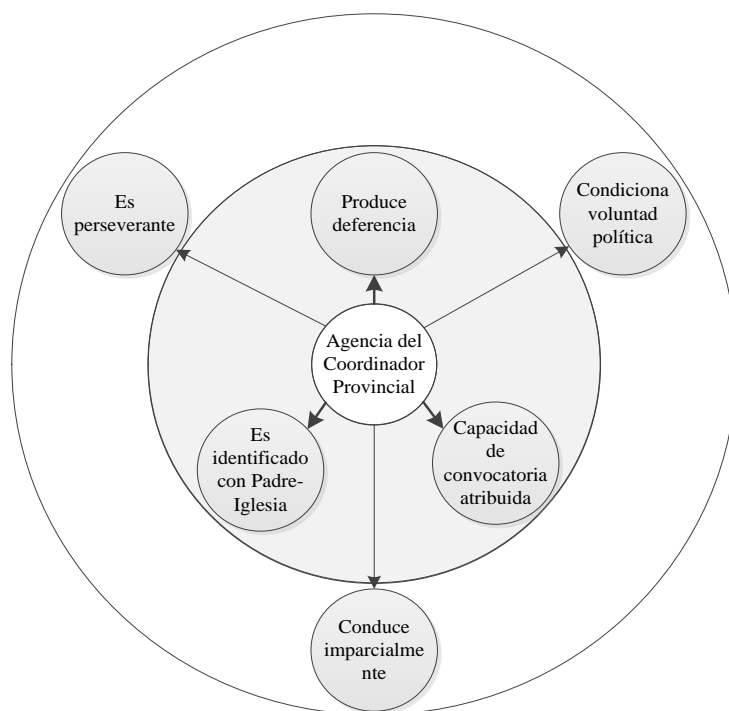
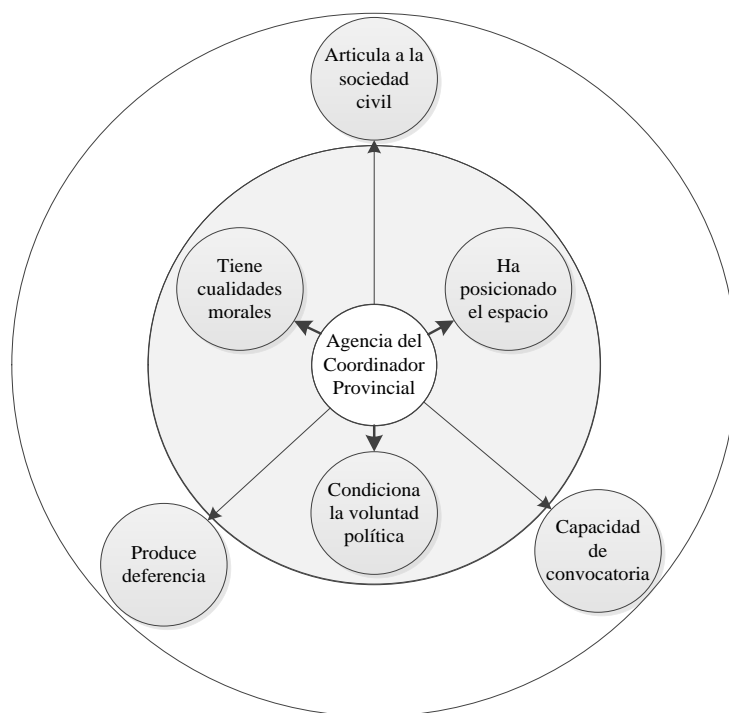
Figura 54

Categorías interrelacionadas de representaciones desde el Coordinador



Una lectura directa de las categorías se sintetiza así: *El espacio de concertación se halla posicionado porque ha habido una labor perseverante e imparcial del Coordinador, correlativas a las características institucionales de la Iglesia dada su reputación local, que, sin embargo, ha generado dependencia de los participantes hacia las tareas del diálogo.*

A través del examen de las representaciones en torno a la relación involucrados-Coordinador, usando la información ordenada en la Tabla 6 y 7 del *Anexo N. Informe cualitativo - Información sistematizada*, se precisa mejor lo aseverado:

Figura 55*Categorías de representaciones desde Estado***Figura 56***Categorías de representaciones desde Sociedad civil*

En conclusión:

- Los decisores públicos identifican el espacio de concertación con el Padre que es Coordinador, procedente de la Iglesia Católica.
- Dicha identificación produce respuestas comunes de respeto y apreciación, e incluso afecto, entre los mencionados.
- Esta percepción ha alcanzado tal grado que atribuye poder de convocatoria y cierta representación de posicionamiento.
- Por su lado, los actores sociales atribuyen cualidades morales a la conducción que les son irradiadas para interpelar funcionarios y autoridades.
- Tales cualidades han conseguido posicionar localmente el espacio haciéndolo capaz de convocar eficazmente y rendir la voluntad política a favor.
- La agencia del Coordinador potencia la acción social, a través de articulaciones o sinergias, más allá de sus límites normales.

Todo indica que *las relaciones sociales y prácticas discursivas, la comunidad de práctica deliberativa, remiten y reafirman una forma de ejecución de poder dirigida o tutelada por la agencia del Coordinador, basadas en compromiso que reverencia o identificación que empodera de sus participantes.*

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El planteamiento de la central trata de describir cuán dependiente es la experiencia participativa de la MCLCP-Jaén respecto de la madurez de esta o de la agencia del Coordinador Provincial. La hipótesis general se formuló así: *la experiencia de la MCLCP-Jaén está sostenida principalmente por la agencia del Coordinador Provincial y en menor parte por la consolidación de los circuitos de influencia, durante el año 2017*. A fin de dar respuesta satisfactoria, tres específicas fueron formuladas:

A. *El involucramiento de la participación de la sociedad civil y la voluntad política de los decisores públicos dentro del espacio de concertación se caracteriza por confluir en circuitos de influencias, donde el primero se cimienta en la convicción y el segundo se basa en la conveniencia.*

El supuesto fue que el involucramiento social estaba basado en la *acción racional* o fundada en la *acción voluntaria*; y que los *Circuitos de Influencias* respondían a ambas motivaciones, pudiéndose determinar a través de los costos asumidos, la valoración del espacio y la recepción de incentivos. Así, la participación de la sociedad civil y la voluntad política fueron estudiadas a través del análisis de la asistencia de sus intermediarios o delegados, testimonios sobre la valoración del espacio, y sobre los tipos de incentivos que circulan, bajo el supuesto de que ellas reflejan los tres parámetros, respectivamente.

Es así que el examen de las asistencias proporcionaría indicios para determinar lo primero, los niveles de costos para hacerse representar (*representabilidad*) y los costos políticos implicados. Al respecto, se ha podido comprobar que los actores intermediarios de la sociedad civil confluyen a la mesa, a grandes rasgos, en dos subgrupos: uno con involucramiento consistente en el tiempo y otro más esporádico, puntual, coherentes con los Circuitos de Influencia. Esto sugeriría la presencia un primer grupo social que paga los mayores costos de la concertación y otro segundo

alrededor, interviniendo dosificadamente por temáticas según conveniencia. Inversamente, los decisores públicos marcan claramente dos circuitos: uno de involucramiento sólido, dependiendo menos de los costos políticos, y otro de eventual, obedeciendo marginalmente al compromiso con la experiencia.

Lo siguiente fue conocer la valoración hacia el espacio participativo a través de entrevistas a individuos integrantes de la sociedad civil. En principio, también quienes más involucrados están tendrían valoraciones altamente favorables (Circuito Primero); siendo volubles (positivas o negativas) entre quienes acotan su participación (Circuito Segundo). Confirmase así la evaluación favorable del Primer Circuito, pero también la del Segundo que no se mostró inestable sino allanada al primero. Que la identificación y el compromiso caractericen a la sociedad civil y satisfacción y compromiso a los del Estado dice algo sobre el nivel de compenetración con el espacio que se reflejaría en la performance y expectativas de quienes la ostentan.

Todo denota el reconocimiento generalizado del espacio que propicia participar por convicción, deslizándose la idea de participación no solo social sino *participación ciudadanizada*, por valores. Aun así, pese a ser apreciado por la mayoría, solo un grupo limitado, Primer Circuito, cuenta con las condiciones materiales para afrontar los costos participativos de la concertación en la MCLCP-Jaén. El dato no es inútil; revela la potencial mayor reserva de actores propensos a involucrarse en la concertación cuando las condiciones lo posibiliten. Recuérdese que ni por exceso ni por defecto la participación es deseable.

Dado que, a diferencia de los actores sociales sometidos a los costos participativos, los decisores públicos cuentan con presupuesto y sueldos, no hallan limitación material. Entonces, de no ser directamente competentes con el tema discutido su compromiso con la experiencia dentro del primer circuito de alto involucramiento debe ser auténtico; de serlo, costos políticos/apoyo

específico entran en juego³⁷. Mientras el Segundo Circuito, de involucramiento eventual, independientemente de su compromiso, responde a este segundo factor.

El último aspecto que motiva a los intermediarios de la sociedad civil participar es la expectativa y recepción de incentivos selectivos de beneficio privado, materiales o simbólicos. Lógicamente la acción colectiva que Olson tenía en mente no equivale a involucrarse en procesos de concertación; sin embargo, sí hay objetivos comunes por lo que esforzarse. Prescindir de ellos imposibilitaría mantener la participación en un plazo razonable para que la concertación rinda frutos.

Sin embargo, los hallazgos al respecto constataron la ausencia de este mecanismo aplicado: la MCLCP-Jaén no distribuye incentivos pese a ser legalmente promotor de la participación. En cambio, beneficios surgen del propio encuentro. Los propios actores abren oportunidades: llámese capacitaciones, contactos, protagonismo, entre otros. Adicionalmente, la estrecha relación de la MCLCP-Jaén con Radio Marañón permite visibilizar públicamente participantes. Quizá por ser incentivos algo difusos (inmateriales), no caben en el cálculo de la mayoría. De este modo, el carácter ciudadano de la participación, por valores, es reforzado.

En resumen, **la primera hipótesis específica de corte descriptiva es corroborada** deslizándose la idea de un alto grado de madurez. La dinámica participativa de la sociedad civil y la voluntad política de decisores confluyen en un primer circuito de influencia donde prevalece la participación ciudadana con alto grado de resiliencia para soportar fallos y el compromiso político auténtico de decisores públicos más allá de costos o apoyo políticos implicados, pese a que los primeros no acceden a incentivos determinados; y en un segundo circuito de participación social,

³⁷ La pretensión de apoyo o resolución de costos políticos es posible reconocerla en los subgrupos A y B a través de la comparación de un año a otro: una (Gobierno Regional de Cajamarca) en el primer circuito y seis (Beneficencia Pública, DEMUNA, Electro Oriente, GRDS de Cajamarca, DSRTC, UGEL Jaén) en el segundo.

pues es muy susceptible a los costos participativos, y de intervención institucional por temática, ya que responde la presión política, respectivamente, ambos por sobre convicciones también arraigadas.

Corroborar la hipótesis confirma la presencia de un sector que puede soportar procesos altamente exigentes de esfuerzos, conocimiento y recursos. Dicho sector es una élite asociada que no solo ha interiorizado el método de la concertación, sino que comprometida actúa como su promotora. Alrededor se hallan otro conjunto más extenso de actores susceptible a los costos anunciados que tienen una intervención acotada, pero representando un contingente para la acción colectiva. La ausencia de incentivos selectivos complicaría la capacidad de para actuar en conjunto por lo que debería recurrirse a otros medios. Es decir, la MCLCP-Jaén vive una doble realidad donde existe resiliencia frente a dificultades, pero también alta susceptibilidad a los costos participativos pese a su compromiso.

B. A mayor complejidad de los bienes perseguidos (en el orden del BPG, BPE y BPD), menor nivel de involucramiento sociedad civil y de voluntad política de los decisores en el espacio de concertación (confluyentes en Primer Circuito de Influencia y Segundo Circuito de Influencia).

Algunos parámetros contextualizan las variables analizadas: el carácter no vinculante de las decisiones tomadas en el espacio público de concertación local, la consecución de los delegados institucionales y la presencia de autoridades. Respecto a la obligatoriedad de las decisiones, viene a ser un elemento dado desfavorable al logro de resultados sobre el cual se desenvuelven los procesos desde sus inicios. En torno a la permanencia de los representantes de las organizaciones públicas convocadas, el análisis a seis procesos reveló que hay escasa variabilidad, proporcionando fortaleza al logro de acuerdos en el espacio, con ciertas excepciones puntuales. Sobre las

autoridades, los datos indicaron que la presencia de autoridades electas es dispensable para la mayoría de los temas y bienes abordados pues basta funcionarios con poder suficiente.

Entonces, corroborar la hipótesis específica llevó primero a constatar la viabilidad para obtener los bienes tratados. Si bien se sabe que los BPE acarrean dificultades para ser obtenidos, los BPD implican muchas más, por lo que se esperaría alcanzarlos al mediano y largo plazo, respectivamente. A falta de información precisa, se tuvo que recurrir a testimonios. Hay BPE conseguidos pese a demandas sociales que las empujan hacia rupturas; asimismo, BPD también son alcanzables, pero al ser sumamente inmateriales sin una clara concretización los mantiene en otro nivel de beneficios. Ambos suelen pasar el mediano plazo para ser agenciados, exigiéndose esfuerzo, tiempo, recursos, conocimientos, entre otros.

Segundo, la concertación de intereses fue visualizada a través de los indicadores que cuantifican los acuerdos. Antes se constató la vigencia del espacio en la continuidad de reuniones efectivas, hallándose solo una interrupción por falta de quorum, lo que muestra cierto debilitamiento. Ahora, respecto a los acuerdos, estos son los eslabones agregados uno tras otro que eventualmente aprehenden el bien deseado. Los alcanzados en torno a BPE dentro del periodo estudiado llegaron a porcentajes bajísimos; y en lo referido a BPD, cuantificarlos es secundario frente al énfasis ofrecido a su deliberación. Pareciera que los acuerdos son más excepción que regla; en todo caso, resulta ser una labor extensa, por tanto, extenuante. Su bajo número solo puede ser correlativo a resiliencia de los circuitos participativos para no truncar procesos a falta de quorum como sucedió una ocasión.

Teóricamente se planteó que tanto líderes sociales como agentes externos requerían mantener vínculos con beneficiarios para dirigir los bienes ofertados por las instituciones hacia ellos. Esto es solo válido para BPG, ya que no involucran brokers sino líderes sociales más cerca

a la base de beneficiarios. La evidencia muestra que el grupo promotor, primer Circuito de Influencia, lo constituyen organizaciones provinciales jerárquicamente gravitantes, altamente especializadas y de amplia base social intermediada; en tanto, el Segundo Circuito es mixto al incluir otro tipo de organizaciones cuyos vínculos son predominantemente directos y beneficiarios delimitados. Pese a no ser como los Presupuestos Participativos que reúnen integrante a organizaciones de base, empíricamente se confirma el contacto con beneficiarios cuando se debate BPG.

Finalmente, respecto al patrocinio de la participación de sectores sociales, vital para los BPG, ni el Coordinador, principal promotor, ni otro agente impulsor logran atribuirse costo alguno de la participación, salvo lo más fundamental, el espacio y la convocatoria. Con relación a los incentivos selectivos dispendiados, se constató la ausencia deliberada de; pero suplidos por otra forma de motivación a partir de las ventanas de oportunidad que los encuentros abren a los participantes. Fallar en ambos aspectos explica por qué la concertación de BPG no trascendió reuniones únicas. Independientemente de su éxito o fracaso, la incapacidad para subsidiar la participación y ofrecer incentivos imposibilita abordar este tipo de bienes, de importancia para sectores sociales menos articulados a la MCLCP-Jaén.

Los valores hallados describen un escenario claramente complicado para sostener un espacio participativo. Los bienes tratados plantean desafíos sumamente altos al involucramiento de los actores en su concreción, obtención, concertación y más. En consecuencia, el carácter elitizado de la experiencia se acentuaría y la inclusión de muchos sectores sociales menos organizados estaría restringida, pero también potenciaría la emergencia de participación ciudadana y el verdadero compromiso político. Por tanto, se esperaría que la correlación con el involucramiento participativo de la sociedad civil y la voluntad política sea indirectamente

proporcional, es decir, muy bajo. Dos pruebas fueron aplicadas: la prueba χ^2 de correlación y la distribución de tasas.

La hipótesis de investigación expresa asociación entre complejidad de los bienes tratados, y todo lo que implica, y alcance del involucramiento; de haberla sería indirecta; en tanto la hipótesis nula niega dicha asociación. Es lógico que los acuerdos difíciles de alcanzar, los bienes al mediano plazo o más, la ausencia de apoyo a los participantes, y otros, guarde relación indirecta con el nivel de involucramiento; sin embargo, la prueba χ^2 no pudo rechazar la hipótesis nula. Por tanto, toda dificultad acarreada no impacta significativamente sobre los Círculos de Influencia. Entonces, constatada la pronunciada complejidad, explicar la sostenibilidad del espacio logra respuesta relativa: es posible ya que dinámica participativa y voluntad política, comprometidas en pacto implícito concertador, es resiliente a toda dificultad en el espacio, sugiriendo otra vez participación ciudadana y auténtica voluntad política.

Aunque no es estadísticamente significativo, un análisis más detallado es la distribución de tasas, el cual reveló que el mayor involucramiento lo presenta el Primer Circuito, y con una tendencia pronunciada a reducirse por la complejidad del bien; en tanto, el segundo tiene la misma tendencia, pero leve. Independientemente de cualquier agencia que administre el curso y dirección del espacio, los BPE ocupan preponderantemente las agendas de la MCLCP-Jaén, interpelando mayoritariamente al primer Circuito, mientras que los BPD están en segundo plano, convocando menos participantes de ambos, coherente con grandes esfuerzos y capacidades demandados. En resumen, la evidencia indica que concertar BPE es un trabajo de élites y BPD es en comparación uno homogéneo, más inclusivo. En todo caso, sea cual fuere la formula, el tratamiento de los segundos está siendo mejor que los primeros.

Finalmente, con estos hallazgos la **segunda hipótesis que correlaciona la complejidad de los bienes tratados y los circuitos de influencia no logra ser corroborada debido a que obedecen lógicas independientes**. Es decir, pese al largo plazo de procesos, a la dificultad de acuerdos y mínimo apoyo a la participación que ellos implican, el impacto sobre los circuitos no es estadísticamente significativo. Sin embargo, la distribución de tasas adiciona detalles fundamentales a la dinámica participativa de sociedad y Estado contraintuitivos como son el elitismo en torno a BPE y la inclusión alrededor de BPD. La pregunta sobre la posibilidad de la MCLCP-Jaén para sostenerse en el tiempo tiene hasta aquí una respuesta parcial: es factible gracias a la fortaleza de sus circuitos de influencia, pero a riesgos a volverse exclusiva, más aun prolongando beneficios al largo plazo.

C. Los medios usados por el Coordinador para sostener la concertación son, por un lado, coordinar eficazmente, controlar competencias y clientelismo, convocar convenientemente, y, por otro, patrocinar la participación, entregar de incentivos selectivos y contactar beneficiarios.

Descartados las funciones más vitales para BPG como son arrogarse costos de la participación y dirigir incentivos selectivos, podría afirmarse que la MCLCP-Jaén es un espacio público que esencialmente debate BPE y BPD. Ellas demandan más de recursos, esfuerzos y conocimiento, involucrando una constelación amplia de actores (brokers) y, por tanto, de intereses, como la evidencia confirma. En consecuencia, los medios que el Coordinador emplea para hacerlos concertar son imprescindibles.

Profundizando en la coordinación de los actores en torno a BPE fue descubierto acciones colectivas a través el protagonismo de organizaciones clave (otros agentes externos) aliadas con poder para interpelar instituciones competentes y siendo secundadas por las demás. Este es un buen indicio que alrededor de BPE, donde predomina el Primer Circuito, existe potencia para

desarrollar acciones colectivas, bastando solo la articulación de un capital social externo. Un punto aparte son los BPD, donde el tratamiento de una mitad está referido a exposiciones o deliberaciones concentrándose en el Circuito primero cooperante, y de otra mitad cursa canales especializados, mesas temáticas independientes. Con esto se evita exceso participativo que desgastaría espacio y al Coordinador. Finalmente, hay una coordinación eficaz de los involucrados.

Respecto a las formas de control hacia los líderes sociales que contrarrestan competencias, particularismos, monopolización de la representación y clientelismo, en general, se encontró que cualquier vicio halla sus límites en los márgenes de la concertación que el Coordinador controla. Asimismo, la actitud de actores sociales es la de cooperar, suscribiendo agendas constructivamente. Tampoco hay colisión de representación en BPE y menos BPD y BPG. Por tanto, las desviaciones parecen estar fuera de sitio al estar las reglas claras; así, la agencia del Coordinador se vería liberada de tensiones provocadas por vicios e innecesaria.

Por otra parte, se ha notado que la convocatoria, cual sea la categoría de bienes, no presenta dificultad para fijar un criterio de convocatoria a grupos sociales pertinentes; la teoría en este aspecto no refleja lo que sucede en la MCLCP-Jaén. Al contrario, las fuentes cualitativas relevan que la convocatoria a BPE, a veces incitada por los actores, comprende esfuerzos al Coordinador para asegurar decisores públicos presentes, ejerciendo ciertos mecanismos de presión pública. Respecto a BPD se descubrió una particular estrategia de exponerlos junto a BPE de modo que la participación se extienda. Por tanto, la verdadera dificultad está no en convocar sino en involucrar, y no a todos, sino a los decisores públicos.

En síntesis, la agencia del Coordinador falla con respecto al auspicio de la participación y se restringe a habilitar el espacio físico. Pero para sostener la concertación tiene capacidad de emprender empresas comunes, dosificar su autoridad a través de mesas temáticas y presionar para

presencia de instituciones. Son estrategias mínimas pero significativas que salvan desde otro ángulo las deficiencias para con la participación social. Sin embargo, debe notarse que ellas descansan casi por completo sobre el Circuito más sólido que conforma una esfera deliberante de actores; esta viene a ser el cimiento sobre el cual el Coordinador sostiene la concertación. Su rol dentro de la MCLCP-Jaén pareciera estar acortado solo a como habilitador del espacio físico, supervisor de la concertación y, eventualmente, incitador de acciones colectivas.

Para concluir, **la hipótesis específica que guio esta sección debe ser ajustada pues es más restrictiva que la descrita** en el sentido teórico: los medios usados por el Coordinador para sostener la concertación son, primero, vigilar la coordinación, propiciar mesas temáticas y afianzar presencia de instituciones, y segundo, habilitar el espacio físico para participar. Esto pondría en tela de juicio la importancia del papel del Coordinador para la subsistencia a futuro de la MCLCP-Jaén, pues de ser el caso habría un amplio margen para la renovación sin graves alteraciones.

D. La investigación, debido a los testimonios que comenzaron a revelarse significativos, derivó hacia comprender la agencia del Coordinador y la interacción con los involucrados desde sus aspectos más profundos, aspectos que se imbrican profusamente con el pacto concertador sostenidos por sociedad y Estado. No hubo una hipótesis específica planteada; al contrario, los patrones que regulan la participación y voluntad política fueron emergiendo por su cuenta. Algunos conceptos asistieron dicha comprensión; la perspectiva valoró la *agencia* contrapuesta a la *estructura*, transformadora y reparadora de mundo social contra fuerzas internas de la cultura y política que desunen.

Se comenzó interpretando que los significados de compromiso, identificación y satisfacción, colegidos a partir de las entrevistas efectuadas, componentes de las representaciones de la MCLCP-Jaén, son cifrados por las prácticas participativas comunes las cuales a su vez

utilizan repertorios discursivos democráticos. Y que, asimismo, dichas representaciones regulan la performance interactiva concertadora. Un habitus cuya causa y consecuencia dialéctica es la *institución* del espacio público de concertación local, experiencia común que puede ser comprendida como *comunidad de práctica* democrática deliberativa.

Asimismo, se profundizo en el alto sentido del deber que los funcionarios tienen desarrollado, lo cual no implica compromiso efectivo; en contraparte, los actores sociales expresan en primera persona sintiendo el espacio parte de sí. Los decisores públicos visualizan en la MCLCP-Jaén al Padre, a la Iglesia, produciéndose reverencia, aprecio, acatamiento, pero, al mismo tiempo, dependencia a sus responsabilidades. Los líderes sociales, en cambio encuentran cualidades morales, poder para interpelar autoridades y posicionamiento local que carecen, es decir, integran la fuerza que les permite equilibrar la relación política (quizá eso explique su actitud confrontacional).

Pero concebirla así no disuelve contradicciones inherentes a circuitos de influencia por más sólido involucramiento social y político los datos lo revelen, poniendo en riesgo permanentemente la reactivación del sentido objetivado. Revivir la institución de la MCLCP-Jaén no está absuelta de revisiones, transformaciones y desequilibrios de la cambiante práctica deliberante, que finalmente construye la relación Estado-Sociedad. En efecto, la argumentación no es puramente racional, es también emotiva e intensa, y a veces excedida en esas cualidades. Reconocer la inestabilidad de la esfera deliberante, cotejado a través de cifras y categorías más precisas, pone en duda su grado de madurez.

Más aun, se halló con capacidad individual para contener las tensiones previas o surgidas durante el encuentro. Pareciera, entonces, que el Coordinador solo supervisa el diálogo, regulando sus contornos que suele acrecentarlos. Pero no es simplemente administrador de tiempos o garante

periódico del espacio. Representa una forma de ejercicio del poder que despierta respeto los funcionarios y autoridades, y que los sectores sociales asimilan para sí. Las constantes deferencias al Coordinador-Padre-Mesa de Concertación hacen notar su ubicuidad, generando que toda conducta se regule por sí misma y responsa a su código de práctica.

Ciertamente esto saca a relucir el relativo tutelaje bajo el que fluye la participación y la voluntad política en la MCLCP-Jaén. Aun así, pese a que los delegados institucionales deben ser necesariamente interpelados y los actores sociales deben recurrir a la potencia del espacio, la agencia del Coordinador Provincial desbordada sin duda constituye el factor restaurador de desajustes políticos-sociales, al trastocar la hechura de la política tradicional. Tal vendría a ser su valor trascendental.

Sea por reverencia, tutelaje, o paternalismo, o por una emergencia identitaria social empoderada, el Coordinador es estructurador del poder en el espacio público de concertación local, fuente de sentido político que como mandato u obediencia cohesiona los circuitos de influencia en una comunidad de práctica democrática. Es cierto que de uno u otro modo hay dependencia, una interacción social tutelada; precisamente el aporte de la investigación es ese: reconocer que **la agencia del Coordinador no deja de tener un lugar primordial en el sostenimiento de la experiencia participativa cohesionando pese a desequilibrios**, menos aún bajo el hostil contexto actual para la construcción democrática.

Finalmente, corroborada la presencia de circuitos de influencia, constatado su grado de consolidación para soportar procesos costosos, y verificada la reducción de los roles del agente Coordinador, todo durante la fase cuantitativa, la investigación rechazó la hipótesis general atribuyéndole preponderancia a los circuitos mencionados. No obstante, la fase cualitativa reveló

importantes precisiones, aspectos muy profundos que actualizan la institución del espacio: la agencia del Coordinador incide cohesionando la voluntad política y la dinámica participativa, interpelando al primero a consecuencia de su dependencia y empoderando al segundo debido a sus desventajas. Con ese tenor, la hipótesis central sería redefinida del siguiente modo: *la experiencia de la MCLCP-Jaén está sostenida principalmente por la agencia del Coordinador Provincial como factor cohesionador pero soportada por la consolidación de circuitos de influencia en torno a ella dado su relativo elitismo, durante el año 2017.*

VI. CONCLUSIONES

- a. Hay fuerte evidencia estadística que apoya la primera hipótesis específica descriptiva relativa a la confluencia de participación de la sociedad civil y voluntad política de decisores conformando dos circuitos de influencia alrededor de la MCLCP-Jaén; deduciéndose un primer Circuito promotor del espacio, élite participativa con valoración positiva y resiliente, y un segundo Circuito como asociados, con la misma valoración pero de eventual intervención debido a los costos escasamente soportables; todo lo cual sugiere participación ciudadana y auténtico compromiso político.
- b. Determinar la asociación que la complejidad de los bienes tratados han tenido con el nivel de involucramiento de sociedad civil e instituciones públicas llevó a examinar el apoyo a la participación, la concertación de intereses y la concreción de bienes perseguidos, todo lo cual configuró un escenario adverso; luego a someter a prueba estadística la asociación hallando que los Circuitos de Influencia obedecen a una lógica distinta a la impuestas por los costos del espacio, sugiriendo presencia de una esfera de deliberante madura pero elitizada, la cual bastaría para sostener el espacio.
- c. La agencia del Coordinador, hipotéticamente provista de los medios claves para sostener la concertación de los involucrados, en realidad adolece de la capacidad para respaldar la participación, pese a aplicar algunas estrategias que intentan compensarlo como son incitar la acción colectiva, delegar mesas temáticas y convocar insistentemente entidades; todo lo cual hace notar que se encuentra limitada y que, por tanto, el sostenimiento del espacio de concertación dependería menos de sí que de los circuitos participativos de influencia consolidados alrededor de la MCLCP-Jaén.

- d. Se requiere profundizar en las conclusiones arribadas a través de la data dura, pues ellas ofrecen respuesta parcial a las claves del éxito de la MCLCP-Jaén, dado que los circuitos de influencia no están basados en pactos perpetuos ni la agencia del Coordinador es un factor restringido a roles formales; un examen más profundo develado por las fuentes cualitativas saca a relucir la importancia de prácticas, interacciones y la relación entablada entre participantes y el Coordinador Provincial de la MCLCP-Jaén.
- e. Más allá de sus funciones normativas como coordinar, controlar y convocar, se encontró que la agencia del Coordinador es eje cohesionador de la comunidad de práctica que conforman los circuitos de influencia, cuya centralidad estructuradora regula hacia el equilibrio las relaciones Sociedad-Estado y se confirma en prácticas discursivas democráticas apropiadas por los actores, aunque esto configure en buena medida una relación tutelada debido a la relativa dependencia de los actores para con su agencia debido a factores preexistentes.
- f. Por tanto, todo lo dicho redefine la posibilidad de continuidad de la experiencia participativa de la MCLCP-Jaén hacia el futuro, no residiendo solo en un factor, sino descansando de modo distinto en ambos, tanto en el sostenimiento que la potencia cohesionadora de la agencia del Coordinador ejerce sobre los participantes como en el soporte que la fortaleza de los circuitos de influencia ofrecen para atravesar costosos y largos procesos, más aún en momentos adversos para la democracia como los actuales.

VII. RECOMENDACIONES

a. A nivel de la gestión de la MCLCP-Jaén

- La dirección del espacio debe tener una lectura de la realidad sociopolítica apropiada, en sus tensiones y oportunidades, de modo que no replique agendas tratadas en otras instancias y que podrían desgastar y desalentar los actores.
- No se dejará de insistir en buscar la manera de apoyar a líderes y sectores menos organizados de la sociedad para incluir sus agendas e intereses en el espacio, respondiendo a la dinámica social de base, pues esto a la larga la fortalece.
- Adoptar la estrategia de espacios alternos para perseguir bienes públicos específicos, tal y como se hace con los difusos; en especial con aquellos que ya vienen siendo tratados fluidamente año tras año con actores comprometidos.
- Existen riesgos de que los bienes específicos estén acaparado por una elite participativa que podría desconectarse y posibilidades de que se convierta en un equipo conductor inclusivo que transfiera capacidades.
- Aunque hay conciencia respecto a la importancia del género, incluso activando una Mesa Temática de Género, aún hay mucho camino por recorrer pues el estudio, pese a no abordar explícitamente el tema, reconoce participantes mayoritariamente hombres.
- Aunque el exceso participativo no es deseable, ya que puede contraponerse a la representación y no complementar la esfera político-institucional, experiencias como la MCLCP-Jaén son una buena lección de democracia que (re)impulsar en el país.

b. A nivel de la investigación

- Para futuras indagaciones, integrar mayor evidencia como son las actas de sesiones a fin de observar acuerdos arribados y objetivos concretizados; de no ser posible, adoptar un enfoque cualitativo que reconstruya la cadena de concertación a detalle.
- Realizar una evaluación de cuán representativa es la MCPCL-Jaén requiere ampliar el estudio o reenfocarlo al examen del tejido social exterior más amplio, tomando en cuenta otras nuevas organizaciones claves que no están siendo incluidas.
- Introducir la perspectiva de género para indagar las prácticas discursivas deliberantes forjadas en los espacios de concertación y su alcance en las esferas pública y privada, constatando si realmente democratiza la sociedad y si está en retroceso.

VIII. REFERENCIAS

- Arámbulo Quiroz, C. (Setiembre de 2013). Luces y Sombras en torno al Programa Articulado Nutricional. Analizando la política pública desde la relación Estado-Sociedad Civil en el Perú, durante periodo 2000-2012. Repositorio Institucional de la PUCP. Repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/156474
- Arellano, D. (2006). *Gestión Estratégica del Sector Público. Del pensamiento estratégico al cambio institucional*. México D.F.: FCE.
- Arroyo, J., e Irigoyen, M. (2005). *Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización. Una lectura a partir de doce experiencias*. Lima: CARE Perú-DFID.
- Ayala Espino, J. (1996). *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las modernas teorías del Estado*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Bebbington, A., Delamaza, G., y Villar, R. (2005). El Desarrollo de Base y los Espacios Públicos de Concertación Local en América Latina. *Debate Agrario* (40-41), pp. 299-324.
- Boggio, R. (2011). *Seguimiento Concertado a Políticas Públicas de Atención a la Infancia. La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza*. Lima: MCLCP, UNICEF.
- Buchanan, J. (1988). Mejor que Arar. En J. Casas Pardo, & S. Bru Parra (Edits.), *Economía y Política. Escritos Seleccionados* (Vol. 5, pp. 303-316). Valencia.
- Buchanan, J. (1990). *Ensayos sobre la Economía Política*. México D.F.: Alianza Editorial Mexicana.
- Buchanan, J. (1998). Política sin Romanticismos. Esbozos de una teoría positiva de la Elección Pública y de sus implicaciones normativas. (R. Del Águila, J. De Grabriel, E. García Guitián, Á. Rivero, y F. Vallespín, Edits.) *La democracia en sus textos*(1), pp. 305-318.

- Buchanan, J. (2005). Elección Pública. Génesis y desarrollo de un programa de investigación. *Revista Asturiana de Economía*, 33, pp. 203-221.
- Buchanan, J., Tullock, G. (1993). *El Cálculo del Consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Barcelona: Planeta DeAgostini.
- Canto Chac, M. (2004). Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Casas Pardo, J. (2011). La filosofía económica de James M. Buchanan. *Anuario Filosófico*, 2(44), pp. 233-252.
- Cunill Grau, N. (2010). Sinergias entre el Estado y la sociedad civil en el marco de una gestión pública. En R. García López, & H. Laguzzi (Edits.), *Gestión Pública para Resultados en el Desarrollo. Corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil. Memorias del II y III Seminario Regional* (pp. 33-49). New York.
- Davis, K. (1969). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Louisiana: Louisiana State University Press.
- Dirección General del Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas. (Octubre de 2010). *Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados*. mef.gob.pe: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf
- Eckert, P. y McConnell-Ginet, S. (2007). Putting Communities of Practice in their Place. *Gender & Language*, 1(1), pp. 27-37.

- Elster, J. (1986). Marxismo, Funcionalismo y Teoría de Juegos: Alegato en favor del individualismo metodológico. (U. A. Metropolitana, Ed.) *Sociológica. Revista del Departamento de Sociología*(2).
- Giddens, A. (1993). *Las Nuevas Reglas del Método Sociológico. Crítica positiva de las sociologías interpretativas*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Giddens, A. (1995). *La Constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Giménez Montiel, G. (2005). *Teoría y Análisis de la Cultura* (Vol. 1). (V. Palomo Flores, & Z. Moreno Corrales, Edits.) México D.F.: Instituto Coahuilense de Cultura.
- Giménez Montiel, G. (2016). *Estudios sobre la Cultura y las Identidades Sociales*. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Grompone, R. (2005). Posibilidades y Límites de algunas Experiencias de Promoción. En P. Zárate Ardela, *Participación Ciudadana y Democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales* (p. 251). Lima: IEP.
- Guerra Velásquez, F. (2014). Participación de los Actores Sociales en el Proceso de Descentralización Educativa en la Provincia de Cajamarca. *Tesis de Maestría*. Lima: UNMSM.
- Gutiérrez Muñoz, J. (2011). *La Burocracia. Una Perspectiva desde la Elección Pública*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Henríquez Ayín, N. (2005). *Red de Redes para la Concertación. Entre el Mito y la Realidad. La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza*. Lima: MCLCP.
- Hirschman, A. (1986). *Interés Privado y Acción Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- INEI. (22 de Octubre de 2017). *Sistema de Consultas de Base de Datos REDATAM*. Censos Nacionales 2017. XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas: <http://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>
- Jasper, J. (1997). *The Art of Moral Protest. Culture, biography and creativity in social movements*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jímenez, W. (2001). *Democracia Local y Autonomía. Falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.
- Koechlin Costa, J. (2017). *Democracia y Participación. Análisis de los presupuestos participativos en el Perú. Los casos del Distrito de San Miguel - Lima y la región Cusco: 2010 - 2015*. Tesis, UNMSM, Facultad de Ciencias Sociales, Lima.
- Lechner, N. (1997). El Malestar con la Política y la Reconstrucción de los Mapas Políticos. En R. Winocur, *Cultura política a fin de siglo* (pp. 15-35). México D.F.: Juan Pablos.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MCLCP. (2001). *Carta Social. Compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza*. Lima: MCLCP.
- MCLCP. (2004). *Organización y Funciones. Orientaciones generales*. Lima: MCLCP.
- MCLCP. (2005). *Código de Ética*. Lima: MCLCP.
- MCLCP. (2007). *Futuro sin Pobreza. Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas*. (M. R. Boggio, & C. Lora, Edits.) Lima: MCLCP.
- MCLCP. (2013). *Concertando para Luchar contra la Pobreza*. Lima: MCLCP.
- MCLCP. (15 de Julio de 2018). *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*. <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/lineas-de-accion>

- MCLCP, GIZ. (2015). *Balance de las experiencias de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de la región Apurímac. 2006-2013*. Lima: MCLCP, GIZ.
- Meléndez, C. (2005). Mediaciones y Conflictos. Las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual. En V. Vich, *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (Primera ed., pp. 159-183). Lima: IEP.
- MIDIS. (2014). *Balance del desempeño de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza (2006-2012). Aprendizajes y lecciones de un espacio de concertación público privado*. Lima: MIDIS.
- Mueller, D. (2003). *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press.
- Noguera, J. (2003). ¿Quién teme al individualismo metodológico? Un análisis de sus implicaciones para la teoría social. *Papers: revista de sociología*, pp. 101-132.
- Olson, M. (1991). *The Logic of Collective Action* (Segunda ed.). Cambridge: Harvard University Press.
- Panfichi, A., y Coronel, O. (2009). Cambios en los vínculos entre la sociedad y el Estado en el Perú: 1968-2008. En *Cambios sociales en el Perú 1968-2008. Homenaje a Denis Sulmont* (pp. 83-121). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Panfichi, A., y Dammert, J. L. (2005). Participación, concertación y confrontación en espacios locales. El caso de la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza del Departamento de Puno, 2005. *V Conferencia Regional de ISTR, "Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo"* (pp. 1-33). Lima: Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- Paramio, L. (2005). Teorías de la decisión racional y de la acción colectiva. (U. A. México, Ed.) *Sociológica*, 20(57), pp. 13-34.

- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO México.
- Peacock, A. (1992). *Public Choice Analysis in Historical Perspective*. New York: Cambridge.
- Pease García, H. (2003). *La Autocracia Fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Fondo Editorial PUCP - FCE.
- Pease García, H., y Romero Sommer, G. (2013). *La Política en el Perú del Siglo XX*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Peruzzotti, E. (2008). La Democracia Representativa como Política Mediada. Repensando los vínculos entre representación y participación. *Debates en Sociología*, pp. 1-30.
- Peschard, J. (1994). La Cultura Política Democrática. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 2. Instituto Nacional Electoral.
- PNUD Perú. (1 de Diciembre de 2017). *PNUD Perú*. Fortalecimiento Institucional y Consolidación de la Mesa de Concertación para la Lucha contra Pobreza: <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/projects/fortalecimiento-institucional-y-consolidacion-de-la-mesa-de-conc.html>
- Przeworski, A., Stokes, S., y Bernard, M. (Edits.). (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramió, C. (2002). *Teoría de la Organización y la Administración Pública*. Madrid: Tecnos - Universitat Pompeu Fabra.
- Roncagliolo, R., Meléndez, C., y Valladares, J. (2010). Ejercicio de la Representación y la Participación Políticas. En M. Cameron, & J. P. Luna (Edits.), *Democracia en la Región Andina. Diversidad y desafíos* (Primera ed., pp. 421-473). Lima: IEP.
- Salazar Vargas, C. (1999). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: JAVEGRAF.

- Salazar Vargas, C. (2008). *Políticas Públicas & Think Tanks*. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Schumpeter, J. (2015). *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (Primera ed., Vol. I). Barcelona: Página Indómita.
- Selington, M., Carrión, J., y Zárate, P. (2012). *Cultura Política de la Democracia en Perú, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades*. Lima: IEP.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Stein, E., y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 13(2), 393-416.
- Tanaka, M. (1999). La Participación Social y Política de los Pobladores Populares Urbanos. ¿Del movimientismo a una política de ciudadanos?. El caso de El Agustino. En M. Tanaka, *El Poder Visto desde Abajo: Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales* (pp. 103-153). Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2001). *Participación Popular en Políticas Sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP.
- Tanaka, M. (2007a). *Cultura Política Democrática en el Perú. Cuadernos para el Diálogo*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Tanaka, M. (2007b). *La Participación Ciudadana y el Sistema Representativo*. Lima: Programa Pro Descentralización PRODES - USAID.
- Tanaka, M., y Meléndez, C. (2005). ¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana? En P. Zárate Ardela, *Participación Ciudadana y Democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales* (pp. 165-192). Lima: IEP.

- Tanaka, M., y Meléndez, C. (2014). The Future of Peru's Brokered Democracy. En D. Abente-Brun, & L. Diamond (Edits.), *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy* (p. 267). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Trigo Pereira, P. (1997). A teoria da escolha pública (public choice). Uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), pp. 419-442.
- Velazquez, F., y González, E. (2003). *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vich, V. (2010). Nunca Dejarse Persuadir. Esferas públicas, usos lingüísticos y masculinidades en la política peruana. En G. Portocarrero, J. C. Ubilluz, & V. Vich, *Cultura política en el Perú* (pp. 79-91). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Wenger, E. (1998). Communities of Practice. Learning as a social system. *Systems thinker*, 9(5), 2-3.

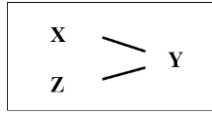
IX. ANEXOS

- A. Análisis de datos en Tableau Public (Tablas y Figuras) (Ver archivo)
- B. Base de datos Excel (Ver archivo)
- C. Listas de asistencias e invitaciones 2016 y 2017 (Ver archivo)
- D. Transcripciones de entrevistas (Ver archivo)
- E. Audios de entrevistas (Ver archivo)
- F. Matriz de sistematización de entrevistas (Ver archivo)
- G. Otras organizaciones sociales en la provincia (Ver archivo)
- H. (Ver archivo)
- I. Información relativa a sucesos en torno al Hospital II-2 Jaén (Ver archivo)
- J. Información relativa al proceso Electro Oriente (Ver archivo)
- K. Informe cuantitativo (Ver archivo)
- L. Otros temas tratados en la MCLCP-Jaén (Ver archivo)
- M. Otros documentos de la MCLCP-Jaén (Ver archivo)
- N. Informe cualitativo (Ver archivo)

O. Matriz de consistencia

Tabla 45

Matriz de consistencia

Problema	Objetivos	Hipótesis	Variables	Indicadores
Problema Principal ¿En qué medida la experiencia de la MCLCP-Jaén depende de la agencia del Coordinador Provincial o de solidez de la participación de sus actores, durante el año 2017?	Objetivo Principal Determinar cuánto influencia la agencia del Coordinador Provincial o la solidez de la participación para la continuidad de la experiencia de la MCLCP-Jaén, durante el año 2017	Hipótesis Principal La experiencia de la MCLCP-Jaén está sostenida principalmente por la agencia del Coordinador Provincial y en menor parte por la consolidación de los circuitos de influencia, durante el año 2017	Variables analizadas  <p>X Involucramiento de sociedad civil y decisores públicos</p>	X <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de asistencias de sociedad civil e instituciones públicas en segmentos • Desviaciones estándar de segmentos • Categorías de valoración de actores sociales y decisores públicos sobre el espacio participativo
Problemas específicos <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué características presentan la participación de la sociedad civil y la voluntad de autoridades y decisores públicos dentro del espacio de concertación? 	Objetivos Específicos <ul style="list-style-type: none"> • Analizar los patrones de confluencia participativa de la sociedad civil y de la voluntad política de decisores públicos dentro del espacio de concertación 	Hipótesis específicas <ul style="list-style-type: none"> • El involucramiento de la participación de la sociedad civil y la voluntad política de los decisores públicos se caracteriza por confluir en circuitos de influencias, donde el primero se cimienta en la convicción y el segundo se basa en la conveniencia. 	Y <i>Complejidad de bienes buscados</i>	Y <ul style="list-style-type: none"> • Presencia de bienes obtenidos según categorías • Tasa de número de

<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué relación establecen bienes perseguidos y el nivel de involucramiento de la sociedad civil y los decisores públicos en el espacio de concertación? 	<ul style="list-style-type: none"> • Entender la relación entre bienes perseguidos y el nivel de involucramiento de la sociedad civil y los decisores públicos en el espacio de concertación 	<ul style="list-style-type: none"> • A mayor complejidad de los bienes tratados y perseguidos expresado en su concreción, concertación, y auspicio, menor nivel de involucramiento de la sociedad civil y los decisores públicos en el espacio de concertación. 	<p><i>Z Agencia externa del Coordinador Provincial</i></p>	<p>acuerdos por reuniones celebradas según bienes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rotación de funcionarios según bienes - presencia de autoridades • Existencia de subvenciones a intermediarios • Tipos de organizaciones de la sociedad civil según bienes
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué medios emplea el agente externo para sostener la concertación entre la sociedad civil y los decisores públicos dentro del espacio de concertación? 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer los medios empleados por el agente externo para sostener la concertación entre la sociedad civil y los decisores públicos dentro del espacio de concertación 	<ul style="list-style-type: none"> • Los medios usados por el agente externo para sostener la concertación en el espacio son, por un lado, coordinar a los involucrados, convocar adecuadamente, controlar competencias, y, por otro, patrocinar la participación, entregar incentivos selectivos y contactar beneficiarios. 		<p style="text-align: center;">Z</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de estrategias para coordinación actores • Tipo de estrategias para controlar líderes • Tipo de estrategias para convocar al espacio