

Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo

María Isabel Remy
Instituto de Estudios Peruanos

Permítanme en primer lugar agradecer a los organizadores de la V Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación para el Tercer Sector su deferencia al invitarme a dirigirles unas palabras en su sesión inaugural.

Introducción: La participación ciudadana

En un ejercicio de algo que en un tiempo se llamó *ego-histoire*, el desaparecido historiador francés Pierre Vilar mencionaba que su primer recuerdo político era el domingo de las elecciones de 1913, cuando su abuelo, empleado ferroviario, vestido con el traje negro de ceremonias importantes, se sentó a la mesa familiar diciendo “hoy, soy el soberano”.

Un entusiasmo semejante en los alcances de la participación electoral, una vivencia personal de soberanía democrática, serían hoy extraordinariamente difíciles de encontrar. En una encuesta realizada en abril de este año, el 93% de los peruanos entrevistados se declaraba poco o nada satisfecho con la democracia en el Perú y el 97% declaraba confiar poco o nada en los partidos políticos¹, si bien el 72 % seguía optando por la democracia frente a “una dictadura” o “le da lo mismo” y el 75.5% declaraba que iría a votar aún si el voto fuera voluntario y no obligatorio².

¹ Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. Estudio 262; Barómetro Social: Sistema Electoral. Lima Metropolitana y Callao, 2 y 3 de abril 2005

² Si bien en el Perú somos muy críticos frente al régimen político y muchos analistas consideran que la “cultura política” o la “conciencia democrática” es muy baja en el Perú y a los ciudadanos les da lo mismo una dictadura o una democracia, el nivel de preferencia democrática es de los más altos de América Latina. El alto ratio recogido en la encuesta es, sin

El informe sobre la Democracia en América Latina elaborado recientemente por el PNUD, por su lado, muestra niveles de desconfianza muy altos en las instituciones del Estado de Derecho (Poder Judicial, Congreso, Gobierno), y preferencias relativamente bajas por la democracia (por debajo del 50% en promedio) en el subcontinente³.

Emir Sader, en un estudio reciente, contrasta la enorme difusión del sistema democrático en América Latina, tras el fin de las dictaduras militares, los acuerdos de paz en Centroamérica y hasta el efectivo estreno del pluripartidismo en México luego de la derrota del PRI, con el creciente deterioro de los sistemas políticos, manifiesto en “pérdida de legitimidad de los gobiernos, de los legisladores y de la justicia, debilitamiento de las organizaciones sociales, corrupción de las ideologías, y de los partidos, desinterés electoral y político en general y ausencia casi total de debates políticos relevantes”⁴

Si bien rasgos de desafección, corrupción, desconfianza, irrelevancia de debate político o distancia creciente entra las preocupaciones de las personas y las de los representantes políticos tienden a generalizarse en los países democráticos en el contexto de globalización y neoliberalismo⁵, el deterioro de la representación política en América Latina parece mostrar niveles tan elevados que terminan poniendo en riesgo la propia gobernabilidad democrática. Es bueno recordar como lo hace Arturo Valenzuela en un reciente artículo⁶, que entre 1989 y 2004, once presidentes de América Latina debieron interrumpir su

embargo, inferior al registrado en septiembre del 2003 (81.3%) y con diferencias según estratos sociales (el más alto en el estrato B: 90.0%; el más bajo en el E: 60.4%).

³ El nivel promedio de apoyo a la democracia registrado en el estudio del PNUD sobre la democracia en América Latina es de 43%, pero con diferencias bastante marcadas entre los diferentes países. El nivel más alto se registra en Uruguay (71.3%) seguido de lejos por México, Perú y Venezuela (en torno al 55%); los más bajos en Colombia (16.9%), Paraguay (22%) y Ecuador (23%). Ver PNUD. *La democracia en América Latina*, tabla 126, pag 214

⁴ Emir Sader, “Hacia otras democracias”. En Boaventura de Sousa Santos (Coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. FCE, México 2004, pág 567

⁵ El reciente rechazo popular en los referéndum de Francia y Holanda a la propuesta de constitución europea impulsada por la mayoría de sus partidos políticos podría mostrar esta distancia

⁶ Arturo Valenzuela, “Latin American Presidencies Interrupted”. En *Journal of Democracy*, Octubre 2004, Volumen 15, N° 4

mandato, nueve de ellos en el contexto de masivas acciones colectivas, y dos por acusaciones constitucionales por corrupción. A la lista de Valenzuela hay aún que agregar la caída de Lucio Gutiérrez y la de Carlos Mesa. De los 13 presidentes, siete (Fujimori, Mahuad, de la Rúa, Sánchez de Losada, Aristide, Gutiérrez y Mesa) cayeron en los últimos 5 años lo que implica un promedio bastante preocupante

Simultánea y concomitantemente a este deterioro de la democracia representativa, América Latina parece ser también uno de los más ricos laboratorios de nuevas experiencias de participación ciudadana.

Introducir la expresión “democracia participativa” en un buscador de la web, puede abrir un mundo de navegación infinita. Miles de páginas, recuentos de experiencias, artículos, comentarios, etc. evidencian un creciente interés por explorar nuevos campos de acción política desde la sociedad que, en una suerte de nueva inspiración republicana, recuperen para la sociedad lo público (la res pública) y el sustento de soberanía popular de la democracia, expropiado por élites políticas y burocráticas.

Las buenas razones para la exploración participativa

Leonardo Avritzer⁷ sugiere que la paulatina restricción de la soberanía popular que termina configurando el modelo de democracia imperante, es un producto occidental de fines de la segunda guerra mundial, que formaliza procesos sociales y políticos de Europa y los Estados Unidos. El primero de estos procesos es la propia complejización de la administración estatal, impulsada por la enorme expansión de las cuestiones que se volvieron “públicas” (la educación, la salud, etc.), que lleva a la consolidación de burocracias especializadas en la mayor parte de los campos de acción del Estado moderno; en estos campos, los ciudadanos pierden control y pasan a ser

⁷ Leonardo Avritzer, “Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil” publicado en: Boaventura de Souza Santos (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*; FCE, México, 2004

autónomamente gestionados por una burocracia especializada y organizada jerárquicamente.

La segunda fuente de pérdida de soberanía es la consideración de que la preservación de los valores centrales para la democracia requiere el aislamiento de las élites políticas respecto de las presiones populares asumidas como presión irracional de las masas desorganizadas que buscan satisfacer intereses particulares; la preservación de la democracia requeriría proteger a las instituciones políticas encargadas de la formación de voluntad general y el interés común. La “sospecha” de la irracionalidad de las sociedades de masas se ratificaría en su adhesión a liderazgos anti democráticos y brutalmente autoritarios como el fascismo o el nacional-socialismo alemán.

Ambos componentes, el de los sistemas expertos y el imperativo de preservar a las élites, convergen en la formulación del modelo imperante de democracia, que sustenta la reducción del contenido de la soberanía popular y limita el papel del pueblo al de productor de gobiernos, seleccionando, como consumidor en el mercado, la mejor marca entre las opciones que se le ofertan. El resto, el ejercicio del poder, queda en manos de una burocracia especializada, y unos representantes políticos que gestionan el bien común, en base a las mayores o menores cuotas de poder recogidas en el mercado electoral

Avritzer anota que, en América Latina, el supuesto de adhesión de las élites a los valores y mecanismos de la democracia no es precisamente una constante; las rupturas con el orden democrático no fueron producto de movilizaciones de masas, sino precisamente coordinadas por las propias élites. Simultáneamente, han sido las presiones populares las que han logrado recuperar regímenes democráticos o ampliar su vigencia. Las formas de acción colectiva en América Latina no han sido por lo general, aunque quizás eso esté cambiando, irrupciones antisistémicas desordenadas, sino más bien articuladas por una larga acumulación de experiencias organizativas micro sociales y períodos de alta centralización y construcción de sujetos sociales, impulsores ellos mismos de la democracia.

Por otro lado, la construcción de la administración estatal no es, en el subcontinente y menos en países como el Perú, la expresión de burocracias altamente especializadas gestionando técnica y eficientemente los campos de la acción pública sino, en muchos casos, exactamente lo contrario. Finalmente, representación política y burocracia, han abierto enormes espacios para la intervención de intereses particulares de sectores con alto poder económico y mayor capacidad de presión, lo que produce, en opinión de Romeo Grompone⁸, la ampliación de los campos sustraídos a la deliberación pública, haciendo cada vez menos evidente quiénes toman decisiones: si los políticos electos que a veces defienden su capacidad de iniciativa pero otras veces reconocen circunstancias que no logran controlar, especialistas con saberes técnicos o funcionarios internacionales.

Recuperar soberanía a través de la ampliación de mecanismos de participación ciudadana parece un imperativo democrático.

Eso dicho, sin embargo, no deja de tener interés el recordar, los procesos que fueron interpretados como imperativos de reducción de soberanía: la cuestión de los saberes especializados y los riesgos asociados a las dificultades de articular en la sociedad intereses comunes. Los mecanismos de participación ciudadana, ¿resuelven adecuadamente estos procesos?

La necesidad de delimitar un campo demasiado abierto

La participación ciudadana definida como recuperación de soberanía a través de la intervención directa, sin mediación de partidos políticos, de los ciudadanos en las esferas de decisión pública o, dicho en otros términos, la ruptura del monopolio de burocracias y élites políticas sobre lo público, delimita un campo extremadamente amplio en el que pueden caber, para cada ámbito público que la acción ciudadana reclama, opciones en extremo diversas. El ejemplo de la función pública por excelencia, la garantía de la seguridad de las

⁸ Romeo Grompone, "Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores". En prensa.

personas y sus propiedades, el sustento más antiguo y más especializado del Estado, abierto al campo de la participación ciudadana, es expresivo de este orden de amplitud. En el Perú, por ejemplo, la intervención de los ciudadanos en la función de seguridad y justicia puede tanto involucrar la nominación de los jueces de paz por asambleas comunales, la presencia activa de organizaciones sociales en el control del robo de ganado en las zonas rurales como las rondas campesinas, ante la inoperancia, eventualmente corrupción, de policías y jueces, tanto como el violento linchamiento de delincuentes encontrados *in fragantti* por los vecinos de un barrio cansados de la inoperancia policial para combatir la pequeña delincuencia⁹.

Según Darío Restrepo, esta amplitud contiene una alta ambigüedad¹⁰. Las mismas presiones participativas pueden contener estrategias sociales diferentes y hasta contradictorias. La ruptura del monopolio estatal puede entenderse como socialización de las funciones estatales en favor de sectores organizados en aras del interés público, tanto como la privatización de sus activos y sus funciones para ser orientados por una lógica de eficiencia; la universalización de los servicios públicos, tanto como la focalización de programas y recursos; la despolitización del concepto de ciudadanía entendida como acción de usuarios que controlan la gestión de servicios o presupuestos o la despolitización del nombramiento de autoridades judiciales, tanto como la repolitización de las relaciones entre el Estado y la sociedad a través del debate público de las prioridades o los mecanismos de democracia directa; la reducción del aparato público por transferencia de funciones a la sociedad para reducir costos, como la ampliación vigilada de su cobertura; la incorporación fragmentaria de sectores subalternos a aspectos secundarios de la política social (gestión de fondos sociales) en condiciones definidas por la tecnocracia, tanto como los mecanismos de decisión autónoma de las comunidades sobre el destino completo de presupuestos públicos.

⁹ No hace mucho, un hombre fue quemado vivo por los vecinos de un barrio popular de Lima por robar un balón de gas.

¹⁰ Darío Restrepo, "Eslabones y precipicios entre participación y democracia". En *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3: 2001, Volumen 63, 183 y ss

En esta variedad de objetivos que se acoge bajo el paraguas de la participación ciudadana: reducir el aparato del Estado; privatizar sus activos; despolitizar o repolitizar las decisiones públicas, sustraer a la representación política ámbitos de decisión; vigilar funcionarios o electos, hay prácticamente sólo un sustrato común: la desconfianza de que las autoridades electas y sus funcionarios pueden utilizar lo público para su beneficio privado o para reproducirse en el poder.

Pero el campo de la participación puede ampliarse aún más. La discusión planteada por Restrepo acerca de la ambigüedad, diversidad y hasta tensión, con sólo un mínimo común de “sospecha”, entre las orientaciones estratégicas de las opciones de participación ciudadana, que en el Perú pueden identificarse con dos grandes orígenes políticos, enfrentados al inicio pero cuyos productos terminan entremezclados y que analizamos en un trabajo anterior¹¹, el del participacionismo impulsado por el Presidente Fujimori instrumental a las políticas de ajuste estructural y a su estrategia autoritaria de eliminación de la competencia electoral y de construcción de una clientela política de un lado, y el desarrollado por sus opositores alcaldes de izquierda (o de lo que fue la Izquierda Unida) impulsando la inclusión de las organizaciones populares en la gestión municipal por el otro, esta discusión, se refiere sólo a los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana.

Como intervención directa de los ciudadanos en las decisiones públicas, sin la mediación del sistema de partidos políticos, no hay razón para dejar fuera del terreno aquellos mecanismos en los que, por fuera de los que definen toda suerte de leyes o reglamentos de todo nivel de gobierno, los ciudadanos toman la iniciativa de incidir en las políticas públicas. Efectivamente, hay una participación conflictiva, a través de acciones colectivas de diverso grado de disrupción¹². De hecho, en el Perú, a pesar de la nube de mecanismos

¹¹ María Isabel Remy, *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas reflexiones*. IEP, Lima, 2005

¹² No somos los únicos en considerar los conflictos sociales o las acciones colectivas disruptivas como mecanismo de participación ciudadana. El Índice de Apoyo a la Democracia del PNUD, incorpora los diversos modos de participación ciudadana más allá de la electoral; uno de ellos es la participación en manifestaciones colectivas. Los autores del estudio aclaran en una nota a pie de página que entre las variables consideradas se incorporó la participación

institucionalizadas de participación ciudadana que van desde los niveles más altos de la política nacional (el Foro del Acuerdo Nacional, por ejemplo), hasta la pequeña asociación de padres de familia de la escuela del poblado más apartado, pasando por el presupuesto participativo que por ley deben implementar los cerca de 2,000 órganos de gobierno descentralizado, es claro que uno de los mecanismos más eficaces que tienen los ciudadanos para lograr decisiones del Estado a su favor, es la protesta, y mientras más violenta, más eficaz.

Pero como mecanismos no institucionalizados de participación, están también las iniciativas de propuesta, las estrategias de incidencia o cabildeo de organizaciones, con frecuencia ONG, hacia las autoridades. Se trata de acciones que inciden en congresistas a favor de una ley, o en el ejecutivo o el gobierno regional a favor de un proyecto o una estrategia de desarrollo. La acción de grupos empresariales y otros poderes fácticos, buscando decisiones públicas a su favor en el Congreso o entre altos funcionarios de gobierno, correspondería hasta cierto punto a este modo de participación, pero su carácter no público, opaco, no transparente, ubica estas formas de incidencia en las políticas públicas en un terreno diferente al de la aspiración republicana de recuperar la publicidad (el carácter público) del Estado y la soberanía de la sociedad, es decir, el lindero de nuestro terreno de participación, y lo ubica, en realidad, en las antípodas siendo, con frecuencia, es el oscuro contendor de la participación ciudadana.

Cuatro campos de participación ciudadana

¿Cómo ordenar el análisis de esta enorme diversidad de prácticas, niveles, mecanismos y ámbitos de participación ciudadana?.

en manifestaciones violentas como saqueos y ocupaciones de edificios. Agregan que por su carácter ilegal no se pueden sumar a otras manifestaciones y que constituyen efectivamente un modo de participación ciudadana diferente. Infortunadamente, no incluyen el detalle porque encontraron que su frecuencia, a nivel de América Latina, es muy baja (2%). Sorprende; por lo menos en 3 países de América Latina, Bolivia, Ecuador y Perú, manifestaciones de este tipo han sacado a presidentes electos. Ver, PNUD, *La democracia en América Latina*, op. cit. Pág 201

Dos criterios creo que resultan útiles para delimitar campos de participación ciudadana; los cuatro campos o modos que el cruce de estos criterios identifica, parecen efectivamente asociarse a estrategias de acción ciudadana diferentes, a una legitimidad distinta, y al uso de recursos diferentes. Analizaremos cada uno y trataremos de encontrar en ellos el segundo componente de nuestra ponencia: el rol de la sociedad civil

El primer criterio distingue mecanismos institucionalizados, formalizados por leyes o normas de aquellos no institucionalizados; el segundo discrimina sobre el modo de participar proponiendo diferenciar mecanismos en los que la participación ciudadana toma decisiones, de aquellos definidos como de diálogo y propuesta. El análisis que propongo de las implicancias de cada uno, se basan principalmente en su funcionamiento en el Perú

El primer campo, el de mecanismos institucionalizados en los que los ciudadanos toman iniciativas y decisiones de participación, corresponde a los mecanismos definidos como de democracia directa, es decir, los derechos ciudadanos de iniciativa legislativa, de referéndum y de revocatoria de autoridades electas. Según en informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD, 11 países del subcontinente incorporan en sus constituciones el derecho de los ciudadanos de presentar iniciativas de ley; 8 reconocen el derecho a tomar iniciativas de referendum y sólo 3 incorporan, en textos constitucionales relativamente recientes, el derecho de revocar autoridades¹³.

Los mecanismos en este campo son los más universales; no se ejercen a través de representantes; el sujeto de la participación no es la sociedad civil; es el ciudadano portador de un documento de identidad. Son también los más eficaces. Cuando existen, definen el espacio en el que los ciudadanos pueden cambiar el marco legal aprobado por sus propios representantes electos al Congreso, o puedan cambiar a las propias autoridades electas (en el Perú, sólo

¹³ Los 11 países son derechos ciudadanos de iniciativa son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; en todos ellos, menos Argentina, Ecuador y Guatemala, los ciudadanos pueden pedir la realización de referéndums. El derecho de revocar autoridades electas sólo está reconocido en Colombia, Perú y Venezuela.

las electas a nivel local y regional). Es el campo más eficaz, porque, si se cumplen las condiciones definidas por la ley, las iniciativas de los ciudadanos no se negocian; se ejecutan. Pero precisamente por ello, no pueden ser de uso recurrente, sino más bien excepcional. Las condiciones de ejercicio de los derechos de democracia directa son muy exigentes en la medida en que deben garantizar cuando menos dos cosas: que no se desestabilice permanentemente el ejercicio de poder establecido como producto de procesos electorales, y que la revocación de autoridades o la reforma de los marcos legales no sea el producto del activismo de minorías activas, sino de grandes consensos. La cuestión numérica, a diferencia de otros mecanismos de participación, es central; definitiva. Para el ejercicio de los derechos de participación como derechos universales, de ciudadanos en tanto individuos, la calificación (la “calidad”) ciudadana, no cuenta; no puede contar; sería excluyente. Importa el número.

Por todo ello, el es campo de participación que involucra los costos transaccionales más elevados¹⁴ y, aunque la sociedad civil no sea el sujeto de la participación, requiere organizaciones relativamente fuertes y capaces de asumirlos. En el Perú, con excepción de las revocatorias de alcaldes en muy pequeñas circunscripciones, es el campo menos utilizado. Según el Informe del PNUD, la situación es semejante en todos los países, con excepción de Uruguay y el reciente referendun revocatorio en Venezuela: prácticamente no se utilizan.

Sorprende particularmente la poca utilización del mecanismo menos costoso (eventualmente menos eficaz también), el de las iniciativas de ley. A pesar de que con frecuencia diferentes grupos de interés manifiestan a través de nubes de comunicados y cartas su desacuerdo con medidas legislativas, prácticamente ninguno intenta cambiarlas por el mecanismo constitucional de

¹⁴ El concepto de costos de transacción de la acción social lo introduce Tarrow (1997). Alude con ello a un conjunto de elementos, no fáciles de obtener, para llevar adelante una acción social: planes de acción, megáfonos, pancartas, cuerpos de seguridad que aseguren el orden, oradores capaces de concentrar la atención, gestión de permisos, rutas, etc. Mientras más institucionales son las acciones colectivas (huelgas, grandes manifestaciones, marchas masivas pacíficas), sus costos transaccionales son más altos. Mucho mayores aún para la elaboración de petitorios, iniciativas legales, revocatorias, etc.

participación. Acaso, no se disponen de recursos económicos para levantar algunas decenas de miles de firmas; acaso, quienes disponen de los recursos económicos suficientes sospechan que el consenso que la participación ciudadana definida en estos términos requiere, es muy difícil de conseguir y otros mecanismos de influencia en las decisiones públicas probablemente son más eficientes (en el estricto sentido de una mejor relación costo / beneficio). Resulta también sorprendente que, en el Perú por ejemplo, los gremios que movilizan en las calles de Lima miles de personas, o las convocatorias a paros regionales, medianamente exitosos, no consideren entre sus “medidas de lucha” levantar 36,000 firmas para presentar una iniciativa. En cualquier caso el cabildeo, la influencia directa o la presión social, constituyen los mecanismos normalmente utilizados para forzar decisiones públicas. Y es que, efectivamente, son probablemente pocos los temas susceptibles de consensos amplios y, muy probablemente, sobre la mayoría de materias sobre las que se legisla, las opiniones y los intereses son diferentes, y las organizaciones de la sociedad civil no pueden o no parecen dispuestas a concertar intereses.

Un segundo campo de participación, también institucionalizado, es el de los mecanismos de diálogo y propuesta con las autoridades. Es extremadamente difundido en el Perú y es el más transitado también en América Latina. Es el campo que más inmediatamente se asocia con la idea de “participación ciudadana” y el que sustenta más claramente lo que se ha venido en llamar la “democracia participativa”. Con mayor o menor fuerza, su vigencia significa que se procesan cambios en el Estado en el sentido en que los marcos institucionales de gestión se abren incorporando a la sociedad. El costo es, por supuesto, numérico: las puertas del diálogo no están abiertas al universo de ciudadanos y sólo pueden incorporarse a sus representantes. La ventaja, es que no son excepcionales; pueden ser habituales, constantes.

A diferencia de los anteriores, no estamos ante marcos institucionales que posibilitan iniciativas ciudadanas, sino ante espacios donde el órgano de gobierno invita, convoca, a la participación y por ello, define la agenda. La segunda diferencia básica, es que los ciudadanos participan en tanto están

organizados, a través de sus representantes. Su referente no es entonces la sociedad, o los electores, o el conjunto de ciudadanos, sino la sociedad civil.

Mientras la eficacia de los mecanismos que acabamos de analizar está condicionada por su masividad, su número, en estos mecanismos de participación ciudadana tres factores condicionan su eficacia para lograr incidir en políticas públicas: la capacidad de construir consensos, la representatividad de los participantes directos y el tipo de decisiones que las autoridades están dispuestas a compartir. Los 3 son problemáticos.

El tema de la concertación para llegar al consenso es complejo; efectivamente, la legitimidad de estos mecanismos reside, no en el número, sino en la amplitud de los sectores involucrados en el consenso. Por ello, no es estrictamente relevante, aunque puede ser motivo de disputa, la composición numérica de la Mesa o el Consejo de Participación; es decir, no es relevante que en un proceso participativo estén en igual número representantes de sectores con intereses diferentes (por ejemplo, una paridad de representantes de empresarios y trabajadores); la consistencia de los acuerdos pasa por la amplitud de sectores representados, no por el número de votos. Igualmente, para el mecanismo del consenso, es poco relevante la importancia numérica del sector que cada participante representa. Por eso, tienen un alto potencial inclusivo de sectores relativamente marginados por su escaso peso electoral. Esta importancia de la cuestión de la amplitud de representantes, más allá de la relevancia social específica del sector o la institución que representan, trae algunos problemas. Si se trata de que todos estén de acuerdo, la opinión divergente de una pequeña organización podría paralizar el marco de acuerdos de organizaciones de peso en la sociedad. También puede suceder que representantes de organizaciones con intereses realmente divergentes, no lleguen a estar de acuerdo. Todos, a veces, pueden ser demasiados.

Esta exigencia de amplitud y consenso puede conducir a varias situaciones. La más común es que, para evitar divergencias, los acuerdos que se toman son extremadamente generales lo que, simultáneamente los convierte en inviables o declarativos y da cabida a un amplísimo margen de interpretación y

discrecionalidad del gobernante; ello induce muchas veces a que instituciones con peso social propio o capacidad de influencia directa, no tomen interés en los procesos de participación y queden más bien pequeñas instituciones que no tienen otros espacios de expresión ni recursos para hacer valer por otras vías su influencia. Acuerdos consensuales genéricos y poco representativos resultan relativamente inútiles. Otra salida es que las organizaciones con efectiva capacidad de presión, hagan reconocer la importancia de su presencia, negocien entre ellas y excluyan a otras.

El segundo supuesto de la participación a través de organizaciones es que quienes son incorporados en procesos de concertación de políticas o decisiones públicas portan un mandato colectivo, es decir, no expresan su opinión personal, como ciudadanos individuales, sino representan intereses identificables de un sector de la sociedad. Procesos participativos paradigmáticos como el presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil) son ante todo procesos de alta movilización y consulta donde, simultáneamente, la población elabora un mandato (aquello que la población demanda) y elige a los representantes para defenderlo, negociarlo y concertarlo con otros hasta lograr el consenso de todos los sectores.

La cuestión de la representatividad, sin embargo, no es siempre nítida en todos los mecanismos participativos. La expresión “representantes de la sociedad civil” resulta equívoca. Puede aludir a la presencia de personas que representan los sectores de la sociedad civil con intereses en el ámbito de decisiones públicas en el que participan (los representantes de gremios de trabajadores, campesinos o empresarios). Pero puede aludir también a personas que representan organizaciones cuyo rasgo particular es no ser partidos políticos, aunque no representen, estrictamente, sectores sociales (ONGs, asociaciones culturales, dignatarios de iglesias, etc.). O que se considere que alguien representa un sector porque su precisa organización pertenece al sector, pero las demás organizaciones ni lo eligieron (ni eventualmente saben que están “representadas”). Al límite, como “representante de la sociedad civil” puede considerarse cualquier persona (un civil que vive en la sociedad), aunque no represente una organización. El punto

es que la expresión suele evocar que con su presencia, en cualquiera de los casos, está representada la sociedad civil en su diversidad. La ambigüedad sobre la representatividad de quienes conciertan políticas públicas parte de la ambigüedad acerca de qué es lo que se concierta: se conciertan intereses diversos, eventualmente divergentes; o se conciertan opiniones, buenas ideas o propuestas interesantes.

Los costos de transacción de estos mecanismos (y mucho de su eficacia) dependen en realidad del carácter de la representación. Sistemas que suponen o que exigen la articulación de intereses, la elaboración una agenda propia y un mandato a sus representantes, son altamente costosos (y de enorme eficacia social: la sociedad exigirá los acuerdos, eventualmente, en las calles). Mecanismos donde personalidades aportan sus buenas ideas, son baratos.

Habría que señalar que en el Perú, no es inusual la incorporación de “personalidades” en mecanismos de participación y concertación, como parte de la “sociedad civil” particularmente en consejos ministeriales, o mesas de concertación de lucha contra la pobreza o comisiones especiales; en cierto modo, en espacios regionales y locales, la presencia de altos funcionarios, dignatarios de poder judicial, representantes de ONG, “personas de reconocida trayectoria”, etc. tiene también, parcialmente, este carácter: personas cuya voz es importante, es relevante, no porque exprese una voz colectiva, sino algún rasgo personal supuesto de mayor valor que el resto. Eventualmente lo es y su espacio podría ser el de “asesores”; pero su selección como representantes de la sociedad civil contiene un sesgo elitista difícil de sustentar como mecanismo de participación ciudadana, particularmente cuando no se trata de elites políticas o sindicales que, cuando menos, tienen como referencia colectivos institucionales, sino de elites autoreferenciadas.

Finalmente, está la cuestión de la discrecionalidad de la autoridad. Un primer nivel de discrecionalidad, es la elaboración de la “lista”: quiénes están invitados a la mesa. Un segundo nivel de discrecionalidad tiene que ver con la agenda: es la autoridad la que define aquello que es susceptible de ser concertado con representantes de la sociedad civil; así, el gobierno central puede convocar un

proceso participativo para concertar las medidas de lucha contra la pobreza, pero hasta ahora ninguno en el Perú lo ha hecho para concertar la política económica o los términos de la negociación de tratados internacionales de libre comercio. En el mismo sentido, puede ser más fácil y aceptable por las autoridades convocar representantes de la sociedad civil para concertar planes a futuro, visiones, orientaciones generales, que precisas medidas de política pública. Finalmente, un tercer aspecto asociado a la discrecionalidad del órgano de gobierno que convoca la participación, es el carácter vinculante, exigible, de los acuerdos que se toman, es decir, qué tanto los acuerdos comprometen al gobernante o éste tiene libertad para adoptarlos o no.

El análisis sólo puede ser casuístico. En el Perú, en los mecanismos de nivel nacional y con la excepción del Consejo Nacional del Trabajo, la representatividad es poco exigente y muchos integran “personalidades”. Por otro lado, mientras más estratégico considera el gobierno un sector, como Energía y Minas, o éste toma importancia como parte de una política más general (el caso de agricultura en las negociaciones de libre comercio), los mecanismos de participación ciudadana, a pesar de potenciales conflictos, se restringen. En general, sectores potencialmente conflictivos, aunque representativos, quedan fuera y, a pesar de discursos sobre la sociedad civil y complicados montajes institucionales, las políticas sectoriales se definen por presión de poderes fácticos, *lobbying* o protesta.

A nivel municipal y regional, es donde los avances son realmente significativos. Las múltiples experiencias que suelen recogerse en redes, páginas web, seminarios internacionales, etc. refieren por lo general éxitos en materia de participación ciudadana a escala local. Los mandatos pueden ser más directamente recogidos y expresados; los acuerdos más públicos y exigibles y los niveles de satisfacción de la población con los resultados de los procesos de participación en planes y presupuestos, más directos. La casuística es variada también.

En el Perú, estos mecanismos de participación municipal, convocados por alcaldes como en la mayoría de América Latina (como el PT en Porto Allegre)

fueron numerosos y bien adaptados a las condiciones locales. Un dato, sin embargo, no deja de ser cuestionante y desconozco si es generalizable: los alcaldes participativos o no fueron reelectos, o si lo fueron (por ser excelentes alcaldes) no lograron, sino en un caso, trasladar su voto a la organización política de continuidad del proceso participativo. Podríamos adelantar la hipótesis de que el voto de la población no necesariamente se orienta a “premiar” esfuerzos participativos, sino buenas gestiones o adhesiones políticas. En cualquier caso, esta precariedad de las experiencias participativas en el Perú condujo, en uno de los mejores ejemplos de nuestro tercer campo de participación, el del cabildeo de organizaciones del tercer sector, a convertir la participación en planes estratégicos y presupuestos participativos, en ley; sacarla del plano de las opciones políticas y convertirla en obligación. Por el momento, los imperativos formales de una ley de aplicación general, sobre la extrema variedad de situaciones locales, viene significando altos costos de representatividad y altas dificultades de legitimidad de las autoridades locales. Es sorprendente constatar que, a pesar de que la historia rica de participación municipal fue iniciativa de alcaldes (iniciativa política, además), los alcaldes hoy forman parte de los sectores “bajo sospecha”, frente a los cuales se diseñó mucho de las estrategias de participación.

El tercer campo de participación al que aludimos recién, el de las iniciativas (cabildeo, incidencia) de ONG y redes es difuso, difícil de asir. Hay muchas iniciativas de suerte diversa, con relativos éxitos en la influencia de políticas o proyectos regionales. Muchas veces, la pretensión de influir en políticas o programas públicos se sustenta en la combinación, que pocas veces se encuentra fuera del ámbito de las ONG, de una capacidad de realizar estudios e investigaciones, y de llevar adelante proyectos de intervención directa. En otros casos, es la pluralidad de muchas pequeñas experiencias, reelaboradas por un equipo central, lo que sustenta la pretensión de influencia en políticas públicas. Al margen de la calidad y destino de las propuestas, sus limitaciones son, sin embargo, importantes. Una, más o menos evidente, es su dependencia de fondos de agencias de cooperación internacional. Normalmente, su capacidad de propuesta y de incidencia, se amplía o se restringe no por la legitimidad de sus propuestas, sino en la medida en que los temas que

levantan interesan a agencias de cooperación (cuyas prioridades se establecen en otros contextos sociales y políticos). Otra es más compleja. No resulta evidente que la suma de experiencias exitosas, conducidas bajo situaciones de control y sin las restricciones económicas y funcionales del sector público, pueda convertirse en política pública; en algunos casos, al hacerlo, devienen pequeños monstruos. Finalmente, estas iniciativas de participación a través de propuestas, que no tienen un respaldo de movilización social sino de capacidad y experiencia profesional, pasarán por el filtro de las autoridades públicas o los representantes políticos. Ello quiere decir, en primer lugar, que las propuestas serán o no asumidas, no por su relevancia o su calidad técnica, sino en la medida en que sean funcionales a los intereses políticos de quienes deciden; así, por ejemplo, difícilmente iniciativas de este tipo tienen fuerza para abrir una nueva agenda. Además, lo que quede de una propuesta, después de complejas negociaciones parlamentarias donde cada congresista puede tener un par de buenas ideas personal qué incorporar, es, por decir lo menos, totalmente imprevisible.

Una línea que cuando menos en el Perú se explora desde el tercer sector en asociación en muchos casos con organizaciones de base o con medios de comunicación, con relativo éxito, es el de la vigilancia ciudadana. Nuevamente, los éxitos son mayores mientras la unidad territorial es más pequeña. En la ciudad de Lima con 8 millones de habitantes, o a nivel nacional, los resultados de acciones de vigilancia se diluyen. Inversamente, en espacios regionales, acciones de vigilancia “crean” un espacio político al que los electos deben dar cuenta. A niveles micro sociales, los logros son importantes también.

Mencionar las acciones de participación a nivel de vigilancia interesa aún cuando sólo sea para remarcar el hecho de que son prácticamente las únicas que logran modificaciones en los comportamientos cotidianos de los funcionarios públicos y, por ello, son las que más rechazo generan: todas las autoridades del Ministerio de Educación, desde el nivel central hasta el último centro educativo, están dispuestas a integrar a las organizaciones de padres de familia en la elaboración de planes, proyectos institucionales, futuros posibles, orientaciones, etc. Pero ninguna acepta que los padres vigilen la asistencia ni

mucho menos den seguimiento a través de indicadores, de los procesos de aprendizaje y de calidad educativa.

El último campo, el que no es institucionalizado, y que no consulta o dialoga, es el de la protesta. Su recurrencia evidenciaría que todos los demás mecanismos no funcionan suficientemente; que los representantes no representan, que la participación ciudadana no está abierta a discutir problemas de alta relevancia de las personas y/o que la alta fragmentación de los intereses inhibe de utilizar mecanismos mayoritarios de participación directa. En mi opinión, son una forma de participación, pero, además, informa sobre las demás.

El desarrollo

La relevancia de la participación ciudadana en relación a las condiciones de desarrollo económico, es decir, de crecimiento, equidad y sostenibilidad, está aún por desarrollarse. Nuevamente, es más probable que su importancia sea mayor en niveles locales o regionales, que en los niveles de las grandes políticas económicas nacionales. Aún América Latina no ha estrenado los grandes procesos de Pacto Social, de largas, complejas y muy técnicas negociaciones entre trabajadores, empresarios de diferente escala, campesinos de diferente orientación y Estado que permitieron a varios países de la Unión Europea, desde el histórico pacto de Wassenaar de 1982 reposicionarse en un nuevo escenario de competencia mundial, negociando “paz social” contra compromisos de compartir las nuevas ganancias. Acaso no las estrene.

En los niveles regionales o locales, las estrategias de desarrollo local (o desarrollo territorial), con el enorme potencial de impulsar procesos de crecimiento sustentados en amplios acuerdos de actores, cadenas productivas, procesos de integración horizontal, son todavía escasos y los planes concertados de desarrollo, si bien recogen aspiraciones y buenos deseos, no se sustentan en bases informativas suficientemente sólidas, normalmente escasas a nivel local, como para ser efectivas guías de acción.

Una nota final

Son frágiles, o con débil capacidad de asegurar condiciones de gobernabilidad, procesos de participación ciudadana sustentados en sociedades civiles débiles y fragmentadas. Las organizaciones del Tercer Sector no logran cubrir, con su dinamismo, la fragilidad y alta fragmentación de las organizaciones representativas de intereses.

El reto de la recuperación de soberanía que supone la capacidad desde la sociedad de suscitar un interés común por encima de la presión desordenada de intereses particulares, aquello que en teoría debían lograr las élites y sustentaba su autonomización respecto de la sociedad y el recorte de soberanía, muestra resultados, costosos y complejos, en niveles locales, ellos mismos, no siempre sostenibles.

Mecanismos participativos que obliguen a la concertación y se sustenten en un amplio número de ciudadanos, como los mecanismos de democracia directa, no son los más recurridos por las sociedades civiles, que optan más por la participación, frecuentemente sin mandato claro o en calidad de organizaciones de alta capacidad propositiva pero baja representatividad, en mesas de diálogo o a través de estrategias de cabildeo e incidencia. Acaso, ello evidencia su relativa debilidad.

¿Al costado o de frente? La posición de “sospecha” frente al Estado, sus funcionarios, sus burócratas y élites políticas conduce a algunas estrategias de participación en las que la sociedad sustituye al estado en tareas como la planificación, o la gestión de fondos de política social (de la que no hemos tenido ocasión de hablar). En muchos casos, a su costo, la sociedad civil asume costos de funciones que corresponderían al Estado, lo que en sectores de bajos ingresos es poco sostenible. Qué tanto tiempo podrán los vecinos controlar la calidad del gasto municipal y el riesgo de corrupción, en sustitución

de unos órganos de control que no funcionan, o rondar para controlar en abigeato en sustitución de una policía rural que no funciona, o dar la espalda, por hartazgo a un Congreso que no funciona, o un poder judicial altamente sospechoso...

Si bien la mayor participación de la ciudadanía es un activo de la democracia, enfrentar las tareas de la reforma del Estado y de los sistemas políticos es ineludible. Inclusive para rescatar positivamente ámbitos de soberanía, en temas públicos convertidos en coto cerrado de funcionarios y élites políticas abiertos a oscuras influencias fácticas.

Encontrar nuevos campos de participación ciudadana y compartirlos, utilizar aquellos campos que movilizan institucionalmente ciudadanos, parecen tareas abiertas a personas, como las aquí reunidas, que no se resignan a que nuestra tierra siga sustentando desigualdad, requiriendo de la protesta, con riesgo de comprometer uno de los principales activos de su historia : su capacidad de solidaridad activa.

Muchas gracias