

La **PARTICIPACIÓN**
CIUDADANA
y la **CONSTRUCCIÓN** de la **DEMOCRACIA**
en **AMÉRICA LATINA**

SEMINARIO INTERNACIONAL



Esta es una publicación de:



Coordinación de publicación : Grupo Propuesta Ciudadana,
Área de Participación

Edición y corrección : Carolina Teillier
María Luisa de la Rocha
Jaime Chihuán

Cuidado de edición : Carolina Teillier

Diseño de carátula y
diagramación de interiores : Renzo Espinel / Luis de la Lama

Impresión : Tarea Gráfica Educativa

Primera edición
Lima, Perú. Noviembre de 2004
Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 1501052004-8556
Ley 28377 que modifica disposiciones de la Ley 26905.

Esta publicación ha sido posible gracias al auspicio de USAID-Perú, DFID y EED.



El contenido de los artículos de la presente publicación es de exclusiva responsabilidad de cada autor.

ÍNDICE

Presentación	7
I. Parte	
La democracia en América Latina	15
Democracia y participación en América Latina	
Luis Maira	17
II. Parte	
La democracia en el Perú y Bolivia	39
Reformas del Estado y régimen político: de las expectativas e ilusiones a un realismo desencantado	
Carlos Franco	41
El bloqueo de la transición democrática en el Perú	
Alberto Adrianzén M.	81
Bolivia: de la recuperación democrática de 1982 a la agonía de los partidos del 2004	
Miguel Urioste F. de C.	99
III. Parte	
Experiencias de participación en Venezuela y Brasil	117
Participación ciudadana y construcción de la democracia en América Latina. El caso Venezuela	
Luis Nunes	119
Brasil: laboratorio de participación ciudadana	
Iracema Dantas	143

IV. Parte	
Experiencias de participación en el Perú	151
1. Participación en políticas nacionales	153
Acuerdo Nacional: del diálogo trivial al diálogo generativo	
Max Hernández	155
Conveagro: experiencia de diálogo y concertación	
Luis Zúñiga Rosas	163
La búsqueda de una sociedad educadora	
Ricardo Morales Basadre	171
CNT: nueva oportunidad y desafío para los trabajadores	
Juan José Gorriti	179
2. Participación y descentralización	187
Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional	
Luis Chirinos Segura	189
Los Consejos de Coordinación Local	
Julio E. Díaz Palacios	223
Participación de la sociedad civil en el proceso de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza	
Federico Arnillas Lafert	239
3. Vigilancia ciudadana	261
Por un gobierno de todos	
Elsa Bardález	263

PRESENTACIÓN

En América Latina hay una tendencia positiva: se han generalizado los regímenes democráticos. Esta larga etapa de casi dos décadas nos ha permitido constatar, a la vez, la existencia de un conjunto de factores que bloquean los avances hacia la consolidación de la democracia. Durante los últimos años, amplias manifestaciones de descontento social han forzado recortes de sendos mandatos presidenciales en Ecuador, Argentina y Bolivia.

Estas enormes presiones sociales han tenido y tienen como motivación central la demanda de mejores condiciones económicas y sociales para las mayorías. Son momentos extremos de una situación general marcada por un cuestionamiento al sistema político, que se refleja en la pérdida de confianza en los partidos, y por una mayor debilidad del precario compromiso de la población con la democracia.

La mencionada situación favorece el resurgimiento de las siempre latentes y poderosas corrientes conservadoras y autoritarias. Es también el caldo de cultivo que requieren corrientes antidemocráticas que, bajo un discurso revolucionario en apariencia, justifican proyectos violentistas e igualmente autoritarios. La respuesta para afirmar el régimen democrático requiere ir más allá de los mecanismos de elección de representantes. Es necesario incorporar a la agenda de nuestras sociedades la transformación de las relaciones de poder, así como el diseño de una ruta concertada para reducir las profundas desigualdades sociales. Ésta es la motivación presente en el debate y la reflexión que se promovió en el seminario "La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina".

En nuestra región, la tendencia democratizadora está acompañada por un proceso en el cual crece la desigualdad y se incrementa la pobreza, dentro del marco de un sistema económico al que nos incorporamos, con poquísimas excepciones, sin proyecto, resignados a una relación subordinada. Asimismo, constatamos el agotamiento de los referentes sociales y políticos, sin que surjan nuevas y eficientes formas de agregación y representación. La crisis del sistema

de partidos y la fragmentación social son muestras claras de una sensación generalizada de inseguridad, así como de precariedad del régimen.

En Bolivia, una rebelión forzó en el 2003 la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia de la república. La actual situación de escasa estabilidad se caracteriza por la crisis del sistema de partidos y la persistencia de una profunda recesión económica con impactos tremendamente negativos en la población, junto con una propuesta sin transparencia y carente de articulación al desarrollo nacional para el manejo de la riqueza gasífera. Estos factores se conjugaron con un profundo sentimiento nacional antichileno y desencadenaron una masiva movilización social que la represión indiscriminada sólo ayudó a profundizar.

El gobierno de Carlos Mesa logró el clima mínimo de tolerancia política para iniciar la transición. El referéndum logró imponerse superando todos los intentos por impedirlo. Fracasó un llamado a la huelga general indefinida y se alcanzó una masiva participación ciudadana. Triunfaron las propuestas planteadas por el nuevo gobernante, quien ganó así legitimidad democrática, aspecto importante para un Presidente que carece de representación en el Parlamento. Cabe resaltar que el referéndum contó con el apoyo de Evo Morales, figura visible en el derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada, con opciones claras para conseguir la próxima presidencia.

Reconociendo la relevancia de lo avanzado, es importante tomar en cuenta que el gobierno transitorio tiene por delante una agenda compleja y de alto riesgo, cuyos principales temas son la aprobación de una nueva Ley de Hidrocarburos, en un escenario en el que crece la demanda por la nacionalización del gas; la realización de una Asamblea Constituyente, de la cual debe surgir un pacto constitucional con amplio consenso nacional; y el diseño de una política viable para el manejo del asunto cocalero, en un contexto de fuertes presiones norteamericanas para la continuidad de su particular forma de entender y resolver el problema. Se trata, entonces, de un escenario difícil en el que no es evidente que su clase política pueda desenvolverse de manera adecuada para sentar las bases requeridas por la consolidación de la democracia.

Venezuela está viviendo una situación de polarización extrema, sin capacidad aparente para construir un nuevo acuerdo social y político de consenso, luego del agotamiento del Pacto de Punto Fijo, que sustentó el régimen democrático durante cerca de cinco décadas. El actual gobierno del presidente Hugo Chávez triunfó como expresión de la voluntad de cambio de la población, harta de la corrupción y la ineficacia de una clase política que logró su legitimidad sobre la

base de la renta petrolera, sin modificar las condiciones estructurales de desigualdad y desprovista de la capacidad necesaria para sentar bases sólidas de un desarrollo inclusivo y sostenible, apoyándose en la mencionada riqueza petrolera.

La confrontación ha sido la tónica de estos años durante la denominada Revolución Bolivariana. El gobierno y la oposición se han desafiado utilizando mecanismos de diverso tipo, muchos de ellos al margen de una mínima legalidad democrática. Golpe de estado, enfrentamientos callejeros, manipulación mediática y autoritarismo son parte de esta breve pero intensa etapa de la historia política venezolana. El referéndum no ha sido un camino de solución ya que, si bien ha permitido la consolidación interna y externa del gobierno —como producto, en gran parte, de los graves errores de la oposición—, no ha superado la polarización de la sociedad. Es fundamental replantear este escenario político, pero ello se torna complejo pues desde el discurso revolucionario o conservador van ganando espacio posiciones autoritarias.

La situación de Brasil se caracteriza por el triunfo del Partido de los Trabajadores (PT) encabezando una amplia alianza política y social conformada por corrientes del centro y la izquierda brasileña. Se trata de un cambio sustantivo no sólo para Brasil sino para el conjunto de América Latina, tanto por el peso económico y político de este país como por el contenido alternativo y concertador del gobierno del presidente Luiz Lula da Silva. Es una apuesta compleja, pero que se perfila como la única viable en un contexto global desfavorable para nuestros países.

El desafío asumido por el PT y sus aliados es conjugar el crecimiento económico, el incremento de la competitividad y una mejor ubicación en el mercado mundial, con la reducción de la desigualdad, la participación ciudadana y la integración continental. A pesar de la oposición de la izquierda radical y de sectores conservadores, el gobierno ha logrado avanzar en este sentido con un amplio apoyo de la ciudadanía. La presencia nacional y organizada del partido gobernante, así como el liderazgo, la capacidad de concertación y la credibilidad del presidente Lula y de su gobierno, son por ahora suficientes para mantener la gobernabilidad.

Sin embargo, consideramos que en el corto plazo el flamante gobierno progresista requiere mostrar resultados que vayan más allá de los indicadores macroeconómicos y que muestren que verdaderamente están ocurriendo cambios en una de las sociedades más desiguales del mundo. Ése será el momento de evaluar si se ha consolidado una corriente de reforma democrática alternativa a la hegemonía neoliberal.

El proceso peruano atraviesa una situación de bloqueo de la transición. Esta realidad se explica en parte por la continuidad de un modelo económico que ha profundizado las desigualdades y no ha logrado modificar de manera significativa la situación de desempleo y pobreza de las mayorías. Se reconocen ajustes aislados que no modifican la lógica general y que son, en muchos casos, producto de la presión social y política. La estabilidad macroeconómica es un hecho positivo, pero se mantiene a costa del estancamiento de amplios sectores productivos, promoviendo el crecimiento de un pequeño sector de alta tecnología y mano de obra calificada.

A esta situación económica y social se suma la incapacidad del gobierno –y del sistema político en su conjunto– de hacer realidad una reforma profunda del estado. La evidente debilidad del gobierno y de su liderazgo, así como una alianza dirigente sin proyecto y sin unidad política ni orgánica, se añade a este problema estructural. La falta de legitimidad del sistema de partidos y su distanciamiento de la sociedad y de la población genera las condiciones para una situación de precariedad permanente y de amenaza constante a la gobernabilidad. No es casual que, durante todo el mandato del presidente Alejandro Toledo, el adelanto de elecciones y la vacancia de la primera magistratura hayan sido temas constantes en la agenda política nacional.

En este escenario –definido por la continuidad del modelo neoliberal, la ausencia de una voluntad política clara y fuerte para llevar adelante la reforma del estado y un creciente cuestionamiento al régimen democrático– tiene lugar un proceso de gran potencialidad transformadora: la descentralización. Es la única propuesta reformista –enarbolada por el amplio movimiento democrático que enfrentó al fujimorismo desde mediados de la década de 1990– que ha logrado mantenerse y avanzar durante esta transición, aunque ciertamente con mucha lentitud e improvisación. Su continuidad, en un escenario tan complicado, es en sí mismo un mérito; pero esto es insuficiente para garantizar su consolidación. La falta de un proyecto de reforma claro y de una corriente social y política articulada que la haga suya desde las localidades y regiones de todo el país es un factor que pone en cuestión su afianzamiento como un proceso de efectiva transferencia de poder a las regiones y localidades.

Otra característica saltante de la transición, que se mantiene en un escenario político nacional precario e inestable, es la incorporación de la participación de la sociedad civil en diversos espacios de gobierno. La diversidad de mecanismos consolidados o surgidos en los últimos años en el Perú es muy significativa. En el plano político merece resaltarse la presencia de un sector importante de

la sociedad organizada en el Acuerdo Nacional, aportando en el debate y la concertación de un conjunto de políticas de estado, así como en la consolidación de instancias sectoriales de diálogo en salud, educación, trabajo y agricultura, entre los de mayor relevancia.

Más allá de los vacíos que encontramos en los alcances y dinámicas de funcionamiento de estas instancias de concertación sectorial y nacional, debe reconocerse que son un intento de incorporar mecanismos de diálogo en los niveles más amplios y complejos de la gestión pública. Ampliar esta comprensión de la gestión pública a los funcionarios de sectores críticos como economía, justicia, seguridad y defensa es un desafío cuyas repercusiones para la democratización pueden ser de gran trascendencia. Para avanzar en esta perspectiva se requiere un gobierno y un sistema político con la fuerza y la legitimidad necesarias. Por ello, es un tema de agenda para un nuevo gobierno que asuma las banderas de la reforma democrática.

La descentralización acerca el poder a la población y genera condiciones para ampliar las posibilidades de involucramiento de la sociedad en la gestión de las políticas públicas. En el diseño de la reforma descentralista se incorporaron instancias y procesos de participación que recogieron parcialmente la práctica acumulada por decenas de experiencias locales en casi todos los departamentos del país. Las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza nacieron con la transición, asumiendo el desafío de proyectar las experiencias locales previas de concertación en todo el territorio nacional, lo cual generó condiciones más favorables para otorgar un perfil participativo a la reforma descentralista. Estos espacios, en coordinación con el entonces existente Ministerio de la Presidencia y con el Ministerio de Economía y Finanzas, tuvieron un rol activo en la primera experiencia generalizada de planificación concertada y de formulación participativa de los presupuestos en las regiones y localidades.

Desde diversos sectores se señalan los problemas de estas instancias en términos de representatividad democrática, de duplicidad con espacios existentes previamente y del papel que deben cumplir en el nuevo contexto. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer la capacidad de movilización de significativos recursos sociales y humanos comprometidos con una reforma descentralista y participativa del estado. Asimismo, es importante el peso que han mostrado para incidir en ejes centrales de las políticas públicas vinculadas con los programas sociales y con la reforma descentralista.

El marco normativo de la descentralización ha institucionalizado la participación mediante la conformación de instancias de concertación regional y local

—los denominados Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL)—y estableciendo la obligatoriedad de los gobiernos regionales y locales de formular concertadamente sus planes de desarrollo y de incorporar a la sociedad en las decisiones sobre la distribución de los recursos destinados a la inversión.

Es sin duda un paso significativo en términos de la construcción de un régimen democrático que amplía y legitima la representación política mediante mecanismos de participación de la sociedad organizada. Sin embargo, si bien se tiene como punto de partida la existencia de normas favorables, esto es insuficiente pues se trata de un proceso social y político que requiere modificaciones sustantivas en la forma de entender y de hacer política en nuestro país. La cultura predominante está definida por el clientelismo, la confrontación, el caudillismo y el uso privado del estado. Por tanto, es un proceso que está en su fase inicial y se proyecta, necesariamente, hacia el mediano y largo plazo.

Esta perspectiva estratégica no debe ser excusa para dejar de identificar los problemas y las limitaciones que enfrentan estas interesantes experiencias. Queda claro que tienen problemas de diseño, que carecen de flexibilidad para responder a realidades regionales y locales muy diversas, y que muestran problemas en su composición, que limita la presencia de la sociedad organizada en sus múltiples y variadas manifestaciones.

A ello se suma la resistencia a estos procesos por parte del sistema de partidos y de gran número de autoridades regionales y locales, que ven en la concertación y la vigilancia una amenaza y una restricción al ejercicio de la autoridad. Es decir, predomina una concepción excluyente de la democracia que limita el papel de la población a elegir a quienes tomarán las decisiones en su representación.

Igualmente importante es constatar el insuficiente compromiso de las organizaciones sociales, así como la fragmentación y la falta de capacidad propositiva para canalizar sus intereses sectoriales hacia la construcción de políticas públicas. Es un grave y común error confundir la defensa y el impulso de la participación con la negación de sus problemas. Debe reconocerse que el proceso se enmarca en un contexto difícil y desfavorable, marcado por disputas políticas y sociales diversas que no encuentran mecanismos adecuados para agregarse y canalizarse democráticamente. El lento avance en la descentralización fiscal contribuye a debilitar estas instancias de negociación.

Estas tendencias no son privativas de nuestro país. En casi toda América Latina hay procesos de descentralización y se abren espacios para la participación

ciudadana. En estos casos podemos constatar avances, retrocesos y limitaciones que deben ser la base de una reflexión compartida que permita generar políticas que contribuyan a profundizar la democracia en la región. Los procesos en curso en Brasil, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela pueden y deben ser parte del análisis conjunto entre los actores sociales, empresariales y políticos.

* * *

Este análisis sobre la situación grave y compleja que atraviesa la democracia en gran parte de América Latina fue motivo de reflexión e intercambio entre académicos, dirigentes sociales y representantes institucionales de Bolivia, Brasil, Perú y Venezuela en el seminario internacional «La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina» que organizaron el Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE), el Grupo Propuesta Ciudadana, Oxfam, Participa Perú y Servicios Educativos Rurales (SER) entre el 18 y el 20 de agosto del 2004. En él participaron 250 dirigentes y representantes de todas las regiones del país. Otras 400 personas asistieron a las mesas redondas públicas que formaron parte del seminario.

En este libro publicamos las ponencias presentadas en el seminario porque consideramos de la mayor importancia difundir las ideas e hipótesis que se pusieron en debate durante tres días de trabajo sobre estos temas. Luis Maira de Chile, junto con Carlos Franco y Alberto Adrianzén del Perú, plantean aportes significativos sobre lo que hoy sucede con la democracia en nuestro continente.

Los casos de Bolivia, Brasil y Venezuela son analizados por Miguel Urioste, Iracema Santos y Luis Nunes, respectivamente, tanto desde la perspectiva del proceso político general, en el primer caso, como de las experiencias de participación ciudadana en los otros dos.

En lo que se refiere a la participación en el Perú, se analizan las experiencias del Acuerdo Nacional, del Consejo Nacional Agrario, del Consejo Educativo y del Consejo de Trabajo, a través de las reflexiones de Max Hernández, Luis Zúñiga, Ricardo Morales y Juan José Gorriti, todos ellos protagonistas activos y representativos de estas diversas experiencias de concertación nacional.

En los planos regional y local se analizan los Consejo de Concertación Regional, los Consejos de Concertación Local y la experiencia de las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, mediante los aportes de Luis Chirinos, Julio Díaz Palacios y Federico Arnillas, quienes no sólo son conocido-

res del proceso sino también activistas comprometidos con su profundización. Contamos, finalmente, con una aproximación a los mecanismos existentes para el ejercicio del control y la vigilancia ciudadana, analizado por Elsa Bardález.

Esperamos que la lectura de estas ponencias e intervenciones sirva para promover el debate y la reflexión sobre estos aspectos fundamentales para la consolidación de la democracia en nuestros países. Es importante la contribución en términos de la identificación de los puntos críticos y, al mismo tiempo, el avance en delinear agendas y definir temas cruciales para el objetivo compartido de hacer realidad sociedades democráticas, es decir, representativas, participativas e incluyentes.

Tal como se señaló en varios momentos del seminario, no se trata de un proyecto sencillo. En la gran mayoría de países, el panorama muestra que el tejido institucional está debilitado en sus diversos componentes. Tenemos un sistema de partidos cuestionado, una sociedad civil fragmentada, un empresariado sin proyecto nacional y sin compromiso social, un estado sin el poder necesario para articular proyectos de mediano y largo plazo. Todo ello, en un escenario económico internacional cuyas reglas y condicionalidades profundizan las desigualdades y multiplican el número de personas sumidas en la pobreza y la exclusión, sin acceso a sus derechos fundamentales.

En el diálogo desarrollado en el seminario se señaló que, aun en este marco negativo, se constata el surgimiento de iniciativas que se proponen articular en un proyecto transformador tres dimensiones complementarias: a) ampliar y profundizar la democracia; b) promover el crecimiento económico y la competitividad; y c) reducir la brecha social y generar mecanismos de redistribución de los recursos.

Son procesos aún iniciales que buscan hacer realidad opciones frente a la hegemonía neoliberal desde el campo de la democracia, replanteando el papel del estado y promoviendo procesos de integración que nos permitan tener un nuevo rol en un orden global profundamente inequitativo y excluyente.

Lima, noviembre del 2004

I PARTE

la DEMOCRACIA en AMÉRICA LATINA

DEMOCRACIA y PARTICIPACIÓN en AMÉRICA LATINA

Luis Maira

Ex ministro de Planificación y
Cooperación de Chile.

Actual embajador de Chile en
Argentina.

DEMOCRACIA y PARTICIPACIÓN

en AMÉRICA LATINA

Quizá la única ventaja que tenga para referirme al tema de la democracia en América Latina es que en los últimos treinta años de mi vida he estado en todos los países del continente, viviendo o enseñando durante periodos cortos. Lo que he leído, entonces, lo combino con lo que he visto; y la experiencia me enseña que a veces lo que uno ve es más importante que lo que lee y estudia. Esta combinación de percepciones me da la base para los puntos que quiero desarrollar a continuación.

Quisiera plantear cuatro reflexiones centrales: primero, cómo perciben los latinoamericanos la democracia en el periodo reciente; segundo, cuál es el alcance que damos los latinoamericanos a la democracia; tercero, cuáles son los nuevos problemas centrales que distorsionan y complican el proceso democrático en América Latina; y cuarto, qué puntos se deberían incluir en una pauta o agenda para mejorar el funcionamiento de la democracia en la región y abordar la reforma del estado en cada uno de los países.

LA PERCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL PERIODO RECIENTE

En cuanto al primer punto, me interesa subrayar que en ninguna otra parte del mundo ha cambiado más y más rápidamente una visión sobre la democracia que en América Latina durante las últimas décadas.

La noción de —y la preocupación por— la democracia es algo propio de los inicios del siglo veinte. Si revisamos las luchas de la Independencia y la acción de los fundadores de nuestros países y de los primeros gobernantes, la palabra democracia casi no aparece en ningún documento de ese entonces, aunque era un tema ya en boga en los países centrales. En Inglaterra, Francia y Estados Unidos, las revoluciones liberales habían puesto sobre el tapete la cuestión de la democracia política o liberal, pero no es así como lo recibieron los fundadores de nuestros países. Ellos subrayaban sobre todo el tema de la independencia y la construcción de las naciones, y de las libertades que las personas debían tener; pero la democracia, en cuanto tal, sólo aparece en los comienzos del siglo veinte. Es, entonces, un tema del siglo veinte.

Esto tiene que ver con el surgimiento y el desarrollo de la organización social en nuestra región. La democracia se convierte en un asunto central cuando se constituye un movimiento obrero, cuando surge un movimiento campesino más poderoso, cuando los pueblos indígenas van ejerciendo presión en aquellos países donde son más relevantes, cuando se hace la reforma universitaria de Córdoba en 1918 y las federaciones universitarias empiezan a tener un protagonismo político muy activo en la vida de nuestros países. Eso sí: desde que se pone como tema a comienzos del siglo veinte –en su primera o segunda década– ya no desaparece. Se va convirtiendo en un asunto central, en parte del imaginario de los pueblos latinoamericanos. Se va asociando al progreso, y muchas luchas y acciones concretas se despliegan en cada país. Tienen lugar procesos de cambio, transformaciones revolucionarias para tratar de abrirle paso a esta noción de una sociedad más democrática.

Digámoslo con cierta tristeza: después de un siglo de lucha por este tipo de régimen político y de organización social, hoy tendríamos que señalar que no hemos logrado llegar a lo que nos hemos propuesto todo este tiempo. Sólo hemos conquistado algunos islotes; éste es un archipiélago, con alguna tierra firme, con muchos espacios todavía líquidos que habría que densificar.

Ahora bien, yendo a la situación reciente, América Latina fue hasta la primera mitad del siglo veinte un lugar de gran desarrollo de experiencias autoritarias. Las dictaduras y los caudillos militares marcaron la vida de nuestros países más que la democracia. Había alternancia –periodos de dictadura, periodos de democracia y procesos electorales–, pero lo dominante hasta 1950, por poner una fecha, era la preeminencia de largos periodos autoritarios.

Cuando en la universidad hacemos algún trabajo sobre esas dictaduras tradicionales latinoamericanas –que, unos más, otros menos, las tuvimos en todos los países–, encontramos que los politólogos y los sociólogos políticos han sido menos profundos y precisos que los grandes novelistas del continente. Para entender a estos dictadores y estas dictaduras hay que leer *El otoño del patriarca* de Gabriel García Márquez, el *Recurso del método* de Alejo Carpentier o *El señor presidente* de Miguel Ángel Asturias; hay que leer el libro referido a esa figura tan interesante del autoritarismo que es el Dr. Francia, de Paraguay, *Yo, el Supremo* de Augusto Roa Bastos. En fin, vamos encontrando allí caracterizaciones más fuertes y hasta más precisas que aquéllas de los textos de los politólogos sobre las dictaduras militares tradicionales.

Pero en un cierto momento de la situación mundial, durante la guerra fría, es decir, el tiempo del enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, del conflicto entre capitalismo y comunismo, que dominó la segunda posguerra mundial, esto repercute en América Latina en una transformación de las dictaduras. La historia de la que vamos a dar cuenta ahora, entonces, así como el proceso democrático reciente, tiene que ver con un segundo tipo de dictaduras militares que se implantan en la región a partir del golpe del estado de abril de 1964 en Brasil, contra el presidente João Goulart. Esta es la primera vez que se da un tipo de dictadura totalmente distinta a lo que habíamos conocido con los dictadores históricos como Juan Vicente Gómez, Anastasio Somoza, Leónidas Trujillo, Fulgencio Batista y tantos más que podríamos incluir en una larga lista.

Este tipo de dictaduras militares nuevas no funcionan en torno a un caudillo sino a la estructura institucional de las fuerzas armadas. El conjunto de las fuerzas armadas planifica la captura del poder y lo ejerce. Por esta razón, muchos expertos han dicho que durante este tiempo, a partir de la dictadura brasileña de 1964, tuvimos regímenes en los cuales las fuerzas armadas fueron un partido político sustitutivo de los partidos políticos históricos, e incluso que sus diversas ramas se comportaban como fracciones o componentes de una organización más extensa, con contradicciones, disputas y acuerdos negociados en cada caso. Había una suerte de partido militar; ésta es una idea que hizo mucho camino cuando se examinó a estas dictaduras, propias de la guerra fría, que tenían que ver con Estados Unidos, con la disputa por el poder mundial. Por eso se las llamó "dictaduras de seguridad nacional", pues tenían una teoría —la doctrina de la seguridad nacional—, elaborada justamente en el Colegio Nacional de Guerra de Estados Unidos. A través de cursos de adiestramiento en la zona de las Américas, del Canal de Panamá y en Fort Benning, en territorio de Estados Unidos, a miles de oficiales latinoamericanos se los fue educando en esta visión.

Esta visión era esencialmente anticomunista. El peligro de la expansión soviética en América Latina se presentaba como la mayor amenaza. Del mismo modo que en el actual momento internacional la expansión del terrorismo islámico es la mayor amenaza, en aquel momento, para Estados Unidos, el crecimiento de la influencia soviética y del comunismo era el peligro mayor. Se decía que la democracia liberal no podía funcionar porque era muy débil para contener a este enemigo amenazante, y había que entablar "una guerra inter-

na". La lógica de las dictaduras de seguridad nacional es la lógica de la guerra interna, de la identificación de un enemigo interno, que son todos los partidos comunistas, pero luego, además, los aliados de la Unión Soviética; y en un tercer anillo, ya no sólo estos últimos sino todas aquellas fuerzas que querían un cambio social que pudiera "desordenar" el escenario latinoamericano. Finalmente, todos los que no estaban por el orden establecido ni por las viejas estructuras oligárquicas en América Latina fueron incluidos en este listado. Por eso empezó una persecución contra sectores de la iglesia católica, dirigentes sociales y líderes de las universidades. El enemigo interno pasó a tener una densa composición y se produjo entonces, para eliminar a estos enemigos tan numerosos, un crecimiento de los aparatos de seguridad, con tecnologías y recursos nuevos, con coordinaciones que hemos conocido bien cuando se hizo el examen profundo de la Operación Cóndor en América del Sur, y también con la implantación de una generalizada violación de los derechos humanos, es decir, con la práctica del terrorismo de estado. Algo nuevo, en el continente, fue la desaparición de varios millares de presos políticos en muchos países.

Este tipo de dictadura militar de seguridad nacional, que se instala en Brasil en 1964 y tiene una segunda expresión en Argentina en 1966 con el general Juan Carlos Onganía, alcanza su momento de generalización en la década de 1970, cuando se va implantando cada vez en más países. Si tomamos el año 1977, el peor de todos, de los diez países de América del Sur había sólo dos que elegían a sus autoridades –Colombia y Venezuela–; en los otros ocho había dictaduras militares. Ciertamente algunas alejadas de la doctrina de seguridad nacional, porque no estaban enganchadas en la lógica del anticomunismo: las de Ecuador y el Perú. Ambas tenían incluso una cierta dinámica de no alineamiento, de tercera fuerza de orden internacional frente a la disputa Estados Unidos-Unión Soviética, pero eran dictaduras militares. Y ya como dictaduras militares de seguridad nacional tenemos las de Bolivia, Uruguay, Argentina, Brasil y Chile, además de una dictadura más tradicional, la del general Alfredo Stroessner en Paraguay. Ocho de diez países, cabe subrayarlo.

Si miramos América Central en ese mismo momento, vemos que en Nicaragua imperaba el régimen declinante de Anastasio Somoza hijo; teníamos regímenes militares muy especiales y muy duros en Guatemala, El Salvador y Honduras; un islote de democracia liberal en Costa Rica, junto con Venezuela y Colombia; y un régimen especial negociando la gran demanda nacional de la recuperación del Canal, el régimen del general Omar Torrijos, en Panamá, que

no era clasificable pero que tampoco era un gobierno elegido ni respondía a las pautas de la democracia liberal. Había, además, dos países de la región muy importantes que expresamente, por definición propia, se apartaban del diseño democrático liberal: México y Cuba. Cuba porque era una dictadura del proletariado, con partido único, en asociación con la Unión Soviética, integrante del CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica) y del Pacto de Varsovia; y México, un régimen de partido dominante, con varios partidos pero siempre con el mismo ganador: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido oficial, cuyos dirigentes, con cierta ironía cínica, decían "cualquiera puede ganar las elecciones pero nosotros ganamos siempre los recuentos". En esas condiciones, México estaba lejos de incluirse en la dinámica de una democracia liberal.

Es el momento con menos democracia y más dictaduras en América Latina, la primera parte de la segunda mitad de la década de 1970. Entonces, naturalmente, la gente empezó a tener una cierta nostalgia de estos periodos cortos o más largos que habían tenido de democracia, de libertades, de funcionamiento de los partidos, de las organizaciones sociales, de haber elegido a sus gobernantes, de que no hubiera torturas ni desapariciones, y se produjo una valorización de la democracia. Esto afectó considerablemente la mentalidad y la cultura de los partidos de izquierda, que hasta poco antes despreciaban mucho estos paréntesis democráticos: los veían como un momento táctico para acumular cuotas de influencia, asaltar el poder e instalar una revolución que, teniendo todo el poder para los sectores mayoritarios, eliminara prácticamente a estos grupos partidarios de la democracia liberal e impusiera una democracia popular. Con la práctica terrible que implantaron los regímenes militares de seguridad nacional, en una parte muy importante de la izquierda hubo una revisión; no en toda, pero hubo una revisión sobre qué hacer y cómo mirar, y se produjo una suerte de valorización —como piso, no como meta— de esta democracia liberal.

Recuerdo una exposición muy brillante del politólogo y luchador social brasileño Herbert de Souza (*Betinho*), quien dirigió en su país toda la lucha contra el hambre en la década de 1980 y comienzos de la de 1990 y murió recientemente, en 1997. En esa exposición, hablando de la dictadura brasileña, dijo que en la tercera sesión de tortura uno entiende muy bien que el hábeas corpus o recurso de amparo no es un asunto secundario sino un presupuesto de la civilización. Muchas otras cosas que antes desvalorizábamos o mirábamos en menos, empezamos a verlas como algo importante de establecer de modo permanente. Hubo un gran enganche entre la cultura de los derechos humanos, el

quehacer de los movimientos sociales y el pensamiento de los partidos políticos de izquierda. Ese tema que nunca lo habíamos trabajado, que no nos parecía importante, pasó a ocupar el centro de las preocupaciones y de las plataformas de muchos movimientos progresistas o transformadores. Éste fue un impacto de la generalización de las dictaduras.

En la propia sociedad se fue gestando el fin de las dictaduras. No cayeron por una coyuntura internacional ni por un arreglo entre dirigentes, en las cúpulas. Cayeron porque en la sociedad se fue desplegando un trabajo y una lucha cada día más amplia y mayoritaria para desplazarlas, recuperar los derechos básicos y restablecer la soberanía popular. Éste también es un dato nuevo, que se había presentado a veces pero nunca tan generalizadamente en América Latina.

A fines de la década de 1970 y comienzos de la siguiente asistimos entonces al desplome, a una especie de efecto dominó. Una tras otra –en jugadas sucesivas– fueron cayendo las dictaduras en todos los países de la región. Los años ochenta fueron de recuperación democrática. Desaparecieron primero las dictaduras más suaves y menos alineadas con Estados Unidos, al mismo tiempo que la de Bolivia, que es la primera de seguridad nacional que termina, en 1978. Luego, en los años ochenta, van cayendo las demás: Argentina, Brasil y Uruguay entre 1983 y 1985; el general Augusto Pinochet pierde el plebiscito en 1988 y se desploma su capacidad de control; y al final de la década –en febrero de 1989– cae también Stroessner en Paraguay.

En la década de los ochenta, Centroamérica fue un referente vital para la estrategia global de Estados Unidos. Ronald Reagan, el presidente, y Henry Kissinger, su principal colaborador desde la sombra, así como sus propios secretarios de estado y asesores de seguridad nacional –como el general Alexander Haig–, fueron viendo en América Central el gran teatro de enfrentamiento entre el comunismo y el capitalismo, el lugar donde estaba creciendo la influencia soviética. Pusieron entonces todas sus energías en aplastar a los movimientos de izquierda que luchaban por la vía del alzamiento militar para tomar el poder, y ésa fue una década de grandes luchas centroamericanas, que terminaron después del Acuerdo de Esquipulas, con una reunión de los presidentes centroamericanos en 1986 y un proceso progresivo de ajuste de las fuerzas internas y de negociación de procesos de paz. Después de esos procesos en cada país, se va logrando el establecimiento de regímenes elegidos por la gente.

Al mismo tiempo, en el Caribe caía el régimen dinástico de Jean-Claude Duvalier en Haití, en 1986, y en la República Dominicana continuaba el largo proceso de poner término a la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, acabada en 1962, pero que se mantuvo enmascarada en sus continuadores durante mucho tiempo: recién a comienzos de la década de 1980 los dominicanos están eligiendo autoridades y gobernantes totalmente distintos a la dinámica y la lógica del neotrujillismo.

Instalada de modo generalizado en esta segunda fase, de democracia liberal y procesos electorales, América Latina vive una época de mucha esperanza, de mucho encantamiento con lo que podía suceder. Pero rápidamente pasamos a un tercer momento, desde fines de los años ochenta y la década de 1990 hasta hoy, en la que, al revés, la mayor parte de las organizaciones y la mayoría de los ciudadanos van teniendo un juicio escéptico, de desencanto y en ocasiones hasta de menosprecio de los gobiernos y de los procesos democráticos, a causa de sus déficit y sus insuficiencias.

Dos politólogos latinoamericanos de los más conocidos, Guillermo O'Donnell y Edelberto Torres Rivas, de muy distinto pensamiento, han acuñado casi simultáneamente una expresión para definir este tercer momento de escepticismo: hablan de "democracia de baja intensidad", así como se hablaba de "guerra de baja intensidad" durante los años ochenta en Centroamérica. El colombiano Francisco Gutiérrez Sanín ha dicho lo mismo usando la expresión "democracias apenas representativas", en las que hay elecciones pero los resultados están siempre empobrecidos y dificultados por una serie de procesos que más adelante examinaremos. Lo que quiero señalar ahora es que la democracia tiene una aparición, un auge y una declinación muy rápidos. En menos de treinta años recorremos todo este ciclo: la expectativa, la puesta en marcha de nuevos regímenes con muchas ilusiones sociales y el distanciamiento ciudadano de los procesos democráticos; y esto requiere una explicación.

LOS ALCANCES DE LA DEMOCRACIA

Este segundo punto tiene que ver con hacerse cargo, de algún modo, de la gran pregunta de por qué en América Latina, en un tiempo tan rápido y tan breve, hemos pasado del aprecio y la estimación por las conquistas y los procesos democráticos a un progresivo distanciamiento de la gente respecto a estos

regímenes. Aquí es donde entra a tallar la idea central de que en América Latina la democracia no ha sido nunca un concepto unívoco, con una sola significación, sino que ha tenido al menos tres significados simultáneos, superpuestos, cuya proposición y profundidad es muy diferenciable. La democracia puede ser un régimen político —es la dimensión mínima de la democracia—, puede ser la base de una cultura de integración y pluralismo o puede ser la base de una cierta visión utópica, especialmente de los sectores más pobres y de las mayorías, de tener una vida mejor y conseguir lo que les falta.

Estas tres dimensiones han estado entrecruzadas durante toda la historia contemporánea de América Latina, pero su alcance y diferenciación se han visto más claros en las décadas recientes. A mi juicio, en esta diferenciación conceptual, en esta especie de lenguaje equívoco que usan los distintos sectores políticos cuando hablan de la democracia, y en el alcance que le dan los diferentes actores sociales, reside la explicación de por qué se ha producido este distanciamiento de la gente respecto a los procesos democráticos. Porque, para decirlo de una manera muy simple, cuando se luchaba contra las dictaduras sólo una minoría de las élites políticas entendía la democracia como la mera recuperación de un régimen político democrático liberal y en la mayoría de nuestros países estas luchas se asociaban con la idea de construir una profunda cultura democrática y, sobre todo, de ir resolviendo las carencias y los problemas que bajo las dictaduras militares de seguridad nacional se habían agudizado para ellos: volver a tener un trabajo estable y bien remunerado, resolver los problemas de vivienda, solucionar los conflictos por la tierra en el sector campesino, tener nuevas fuentes productivas y acceder a servicios básicos como la salud y la educación. Y como eso no se logró —al revés, el contexto internacional fue dificultando y haciendo retroceder muchos indicadores—, hay esta brecha, este abismo, este contraste entre lo que la gente esperaba de la democracia y lo que ha recibido de ella, que le parece muy insuficiente. En esto reside, a mi juicio, la explicación teórica, profunda, conceptual del distanciamiento.

LOS NUEVOS PROBLEMAS CENTRALES

Esto me permite pasar al punto más importante, en el cual tenemos que ver cuáles son las razones, los fenómenos, los procesos de fondo, los temas que van haciendo que no sea posible satisfacer las expectativas materiales que la gente tenía respecto a la democracia y que, al contrario, haya un cierto retroceso económico y social en las décadas de 1980 y 1990 y al inicio del siglo veintiuno.

Quiero referirme a lo que llamo macrofenómenos sociales e internacionales, tendencias globales, muy generales, pero muy decisivas para entender la historia de América Latina. Son seis grandes fenómenos, a mi juicio cruciales para entender por qué tenemos esta sensación de déficit democrático: a) el aumento de la pobreza y la desigualdad; b) el cambio en el perfil de los conflictos sociales y la pérdida de posiciones de las organizaciones sociales tradicionales; c) el crecimiento, por distintas razones, de la sensación de inseguridad en todos los sistemas políticos latinoamericanos; d) el impacto sobre la democracia de los intensos cambios que se dan en el sistema internacional, sobre todo con el fenómeno de la globalización; e) una nueva forma de hacer política, que se vincula a la centralidad mediática de esta actividad y f) el agotamiento del presidencialismo latinoamericano, modo emblemático de conducción de los asuntos gubernamentales durante los periodos de democracia política. Voy a intentar introducirme en estos temas, aunque, como cada uno daría para un libro o un ciclo completo de conferencias, me limitaré a redactar algunos telegramas sobre estos asuntos.

El aumento de la pobreza y la desigualdad

El primer tema –y el más importante de todos los que tenemos entre manos para saber por qué la democracia está en un proceso de crisis–, es el aumento de la pobreza y la desigualdad. En América Latina, digámoslo de partida, siempre ha habido pobreza y siempre ha habido desigualdad. Ambas son rasgos constitutivos del proceso político y temas centrales de todas nuestras estrategias de desarrollo, sólo que ahora van asumiendo un nuevo encadenamiento y alcanzando nuevas cifras críticas en las últimas dos décadas, lo que es muy importante para esta sensación de dificultad de los sistemas democráticos.

En los años sesenta y comienzos de los setenta del siglo pasado, las nociones de progreso y de atraso eran dos ideas globales en el sistema internacional; por eso, el eje del conflicto internacional de década de 1960 era la disputa norte-sur. El norte eran los países ricos, desarrollados; el sur era la suma de países pobres y en desarrollo. Se trataba, entonces, de reordenar el sistema internacional para que los países pobres tuvieran más recursos, más asistencia, más cooperación y también más espacios de decisión. Una batalla perdida, finalmente, pero a mi modo de ver, con momentos tan importantes como el VII periodo de sesiones extraordinarias de Naciones Unidas en 1974 y toda la larga discusión fallida sobre un nuevo orden económico internacional. Los que tienen alguna especia-

lidad sobre estos temas, o son mayores, se acordarán de la intensidad de esta discusión.

Pero la idea central que quiero recuperar es que la noción de atraso –países ricos, países pobres, riqueza, norte-sur– era planetaria. ¿Qué pasó en los ochenta? Esta noción, que era mundial, se hizo una noción regional. En torno a los grandes polos de países avanzados se fueron organizando más precisamente países periféricos de su propio entorno; cada bloque de países desarrollados tenía su periferia de países con carencias. Había varios 'nortes' y varios 'sures', tantos como sectores principales de países desarrollados, que eran ya en esa época Estados Unidos y Canadá, un primer polo; la Unión Europea, un segundo espacio de desarrollo; y, crecientemente, el bloque de países asiáticos, donde estaba Japón en ese momento como eje y aparecían los llamados "tigres asiáticos" o "milagros asiáticos", y se fue ampliando también el círculo de países ricos. Pero junto a esos países ricos había países pobres: el Magreb, todo el norte de África, era el mundo pobre de la Europa rica. Luego, cuando se produce la crisis del campo comunista, los países que salieron de la órbita de la Unión Soviética se convirtieron en países cuyas poblaciones comenzaron a migrar y a buscar oportunidades en la Europa de los quince, en lo que después fue la Unión Europea.

En América Latina hay esta vieja relación centro-países más débiles establecida entre Estados Unidos y los latinoamericanos –sobre todo los del Caribe y Centroamérica– que estaban incendiados en la crisis de los años ochenta. En Asia la situación era igual, aunque menos nítida porque había menos cabeza y liderazgo, pero existía un mundo de países pobres: Bangladesh, Sri Lanka, buena parte del segmento pobre de la India, las regiones pobres de China; en definitiva, un entorno de países pobres que también se daba en el Asia Central y en el Medio Oriente, que marcaban un contraste con los países más ricos, una noción ya más regional del norte y el sur.

¿Qué nos pasó en los años noventa y qué ha pasado en América Latina, donde ha repercutido este fenómeno? La noción de pobreza y atraso ha dejado de ser internacional –global o regional– para pasar a ser un problema endógeno, interno, de los mayores países de la región. Cuando uno observa países homogéneamente muy pobres, este contraste es menor en América Latina. En Haití, Nicaragua, Honduras, Paraguay o Bolivia se da menos este tipo de contraste, que es más acentuado en los países con niveles de desarrollo mayores, con

ingresos per cápita más altos. Pero este proceso de contrastes es más fuerte, sobre todo, en los dos países más grandes de la región: México y Brasil.

Si uno suma los recursos naturales de México y Brasil o su capacidad económica en los productos internos brutos, y si, en el otro extremo, uno suma las carencias y la pobreza, acumula siempre entre 60% y 65% del total de América Latina. Están cerca de tener la misma significación en cuanto a territorio; en superficie son los dos países más extensos del continente, junto con Argentina. Pero es ahí donde se ha dado el mayor contraste, y este contraste —cabe subrayarlo— no tiene que ver con un viejo fenómeno que llamábamos la "heterogeneidad estructural" de América Latina, es decir, la diferenciación de nuestros niveles y capacidades productivas desde el punto de vista tecnológico en las instalaciones de la región: un sector rural más pobre, cierta área fabril más atrasada versus la minería, el sector energético y algunos enclaves industriales más modernos; eso es antiguo en América Latina. Lo nuevo es que ahora se da una concentración territorial de la pobreza y del atraso. La pobreza se va convirtiendo en un asunto geográfico-territorial. El contraste entre el México del norte y el México centroamericano de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, los estados del sur y del este, es enorme. Indicadores de mortalidad infantil, de analfabetismo y de desnutrición infantil —temas clave de lo que hoy se llama la ciudadanía social—, es decir, indicadores que tienen que ver con niveles de vida elementales de la gente, tienen diferencias de uno a tres entre el norte mexicano más rico y el sur mexicano más pobre. Además existe la otra complicación del México de la frontera, del México del centro y del México dentro de Estados Unidos.

En Brasil, el norte y el este —un territorio muy extenso que cubre varios millones de kilómetros cuadrados de superficie, un gran rectángulo en el norte y el este brasileños—, tienen niveles de pobreza a veces parecidos a los de los países centroamericanos, en muchas ciudades y áreas. Mientras que un Brasil más próspero tiene como eje Belo Horizonte y, hacia abajo, el estado de Río de Janeiro, el estado de Sao Paulo —que sería la segunda economía de América Latina si fuera una economía de un país diferenciado—, y también Curitiba, Florianópolis, Río Grande do Sur, con Porto Alegre, son parte de un país más próspero, con mucho mejores indicadores, con mucho más desarrollo tecnológico que el Brasil del norte y el este.

Lo mismo tenemos en Argentina, donde se acaba de constituir un gran consorcio de gobernadores del noroeste argentino, la región más pobre del país. Allí

hay lugares muy emblemáticamente pobres como Santiago del Estero, Tucumán, Jujuy y Catamarca, donde los indicadores sociales y los niveles de vida están muy por debajo de los que tienen –con todo y la pobreza que sufre hoy el centro argentino– la capital o la provincia de Buenos Aires, o áreas como Rosario y Córdoba. Hay, pues, un gran contraste interno.

En Chile es igual. En Chile es más difícil ponerlo en un mapa porque la pobreza y la riqueza están en cada una de las regiones, entrecruzadas; pero se da la misma situación, y lo mismo se verá en todos los países de América Latina si hacemos el estudio, siendo menores las diferencias sólo cuando hay más pobreza generalizada, porque allí los niveles de riqueza son menos densos como para hacer este tipo de contraste.

En estudios más recientes todavía, como los del economista Ricardo French-Davis, se está viendo un segundo tipo de complicación de estas diferencias endógenas, que se da en los países que empiezan a ser fuertemente exportadores. Allí se advierte el contraste entre el dinamismo del sector exportador y el menor dinamismo del sector que hace parte del circuito de la economía interna. Esto también hay que estudiarlo a fondo, país por país. Pero en la medida en que los países latinoamericanos van a crecer todos en su potencial exportador en los próximos años, éste es un factor al cual hay que prestarle especial atención a causa de los factores de desigualdad y pobreza que crea.

Dicho esto, voy a los datos duros, a los datos básicos. En América Latina ha crecido la pobreza y la desigualdad desde que recuperamos la democracia. En 1980 teníamos, según las cifras oficiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 130 millones de pobres; en 1990, después de la década perdida, 190 millones de personas pobres; el 2003 tuvimos 221 millones de personas pobres. Estamos hablando de 44% de la población total de América Latina.

Hay seis países de América Latina que están en una situación dramática y que presentan más de 60% de pobreza. Uno se pregunta cómo se sostienen ahí los procesos democráticos, porque con este nivel de pobreza –dentro de esa pobreza hay un porcentaje a veces hasta la mitad de extrema pobreza, de indigencia– no hay condiciones para afianzar procesos democráticos, que siempre tienen que ver con ciertos resultados básicos. Seis países latinoamericanos viviendo

bajo condiciones de extrema pobreza dominante, y la mayoría viviendo en condiciones de mayor pobreza. Son muy pocos los que han mejorado; la mayoría han empeorado o se han mantenido estáticos respecto a su situación de quince años atrás.

También ha empeorado la situación de la desigualdad. América Latina tiene la peor condición de desigualdad de todas las regiones del mundo; es la región con mayor desigualdad. Un trabajo que tiene elementos polémicos, pero cuya revisión es necesaria porque ofrece cuantiosos datos y mucho enfoque sustantivo sobre América Latina, es el *Informe sobre desarrollo humano 2004*, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Una síntesis de este documento es que los dieciocho países latinoamericanos estudiados en este informe tienen altos niveles de desigualdad, y dieciséis de ellos tienen niveles de desigualdad mayores. ¿En qué se traduce esto? En que un índice técnico que se llama el coeficiente de Gini, que mide el nivel de desigualdad, viendo la desigualdad en una escala entre 0 y 1, siendo 0 la máxima igualdad y 1 la máxima, América Latina presenta un coeficiente de 0,554, el más alto de todas las regiones del mundo. El mayor país del mundo con desigualdad extrema, que es Brasil, tiene 0,640. Esto se traduce, para mencionar referencias menos técnicas, en que en este país el 10% más rico de la población se lleva más del 52% o 53% del ingreso nacional, y el 10% más pobre se lleva apenas poco más del 1%: 1,1% o 1,2%, según los años. Los demás países de América Latina con una profunda desigualdad –entre los que están casi todos los que conocemos: Perú desde luego, Chile, México, los centroamericanos–, tienen un promedio tal, que el 10% más pobre se lleva entre 1,7% y 1,9% del ingreso –no llega al 2%– y el 10% más rico se está llevando entre el 40% y 42% de ese mismo ingreso. En estas condiciones de desigualdad, la gran pregunta es cuánta pobreza y cuánta desigualdad resiste la democracia. Una pregunta crítica y difícil de contestar.

Éste es el primero de los grandes fenómenos a que hacía referencia y el más grave de todos, porque los problemas de la pobreza y la equidad constituyen, a mi juicio, la complicación número uno para la estabilidad y la gobernabilidad democrática de América Latina. Y no podemos hablar de democracia en el campo de la pura reflexión política; si queremos de hablar de democracia y de consolidación democrática, tenemos que hacernos cargo de estos problemas en las estrategias de desarrollo y en las políticas económicas y sociales; está todo muy cruzado, no son campos distintos.

El cambio en el perfil de los conflictos sociales y la pérdida de posiciones de las organizaciones sociales tradicionales

En América Latina, si hacemos un corte geográfico en cualquier país o de un país a otro, y aplicamos los distintos momentos de salto científico-técnico de la humanidad –las llamadas revoluciones industriales–, encontramos que, sobre todo en los países más grandes, coexisten cuatro condiciones distintas. Tenemos gente viviendo antes de la primera revolución industrial, casi como cuando llegó Cristóbal Colón a América Latina a fines del siglo quince. Los pueblos indígenas, en general comunidades campesinas, viven en tal precariedad que uno podría decir en muchos casos que viven en condiciones previas al desarrollo de los siglos dieciocho o diecinueve (esto lo he visto en México, sobre todo en mi trabajo de cooperación social en el estado de Chiapas). Tenemos también gente del maquinismo atrasado, que vive en la primera revolución industrial. Al mismo tiempo, sectores productivos que viven en la segunda revolución industrial, en el llamado diseño fordista, que prevalecía hasta veinte o veinticinco años atrás, con sectores que antes eran líderes como la industria automotriz, la petroquímica y la siderurgia; todavía tenemos esto en América Latina, sectores que ahora atraviesan complicaciones, con bastante atraso tecnológico y muchas veces reduciendo personal, cerrando plantas.

Pero también tenemos núcleos –que en algunos lugares no son pequeños– de gente que está de lleno en la tercera revolución industrial, en los nuevos sectores líderes como la microelectrónica, la industria de nuevos materiales, la biotecnología; que están en la lógica de la mecanización y la robotización, con industrias mucho más pequeñas, con procesos económicos fragmentados –busco el diseño de un determinado producto en Milán, hago el motor en Inglaterra, obtengo las partes y piezas en Malasia o en Sudáfrica, ensambló en Tijuana y vendo donde me compran, con un mercado global– y esto va haciendo más pequeño el tamaño de las instalaciones, van disminuyendo los diseños industriales en tamaño y allí van disminuyendo los *stocks*, se hace menos almacenamiento que antes. En consecuencia, la gran industria, basada en las economías de escala propias de la segunda revolución industrial, ha desaparecido o va entrando en crisis, se va reduciendo, y el poder negociador de los grandes sindicatos que dominaban esa época también se hace cada vez más difícil porque entramos en un mundo de flexibilización, de escasez y disminución del empleo. Hoy tenemos proyectos de gran inversión que generan escaso empleo.

Estudiando los grandes proyectos de inversión minera en Chile, por ejemplo, encontramos proyectos de inversión de mil millones de dólares que generan novecientos empleos nuevos –más de un millón de dólares por empleo–. La clave para tener sociedades con más trabajo, entonces, no es sólo que haya más inversión, porque la inversión está relativamente desvinculada del empleo. Hemos pasado, sobre todo en la generación de empleo, a los sectores de pequeña y mediana industria, donde hay mucha debilidad, informalidad, sobre-explotación y dificultades de manejo para el pequeño y mediano empresario. Tenemos un cuadro ciertamente muy complejo, pero para los efectos que ahora nos interesan mencionemos la reducción de la capacidad negociadora de las viejas confederaciones sindicales, de las viejas confederaciones campesinas y del antiguo movimiento de las federaciones universitarias y estudiantiles, y la aparición de ciertos actores nuevos, pero que tampoco son tan fuertes sino que están haciendo sus primeras armas en el escenario político de América Latina, con demandas más modernas como las demandas de género, las generacionales, la lucha de pueblos indígenas, las demandas ecológicas o las de regiones y localidades. Pero esto tampoco posee un poder que reemplace al declinante del viejo movimiento social; tenemos, entonces, una anemia de la organización social tradicional, y otra nueva que no termina de consolidarse.

El crecimiento de la sensación de inseguridad en todos los sistemas políticos latinoamericanos

En América Latina, y éste es un rasgo del entorno internacional, es muy notorio el crecimiento de la inseguridad. La mayor sensación que la gente tiene en todas las encuestas de opinión más serias es que se sienten menos seguros que antes. Esto tiene que ver con un fenómeno sustantivo, y es que en la segunda mitad del siglo veinte culminó el proceso de urbanización de América Latina. El grueso de nuestra gente ya no vive en el campo como hasta el año 1950, sino que vive cada vez más en ciudades, grandes y medianas, todas con sus problemas. Las grandes ciudades han crecido mucho, como Lima, hasta ser una megalópolis de 8 millones de habitantes; México tiene 21 millones y Sao Paulo 20 millones. Hay grandes ciudades que por su tamaño generan enormes problemas de convivencia y de seguridad.

Pero la inseguridad se va haciendo un fenómeno que se manifiesta y acumula en muchos frentes. Hay una inseguridad laboral frente a las leyes y a las reglas de flexibilización, los trabajadores sienten que los despiden cualquier día y

nadie tiene un empleo estable y asegurado, como antes. La hay también, en segundo término, en el ámbito de la seguridad pública: crece la delincuencia y aun las personas más pobres se sienten amenazadas por el crimen organizado. En la seguridad social el panorama es similar, porque los sistemas de reparto están quebrando, estamos pasando a cuentas de ahorro individuales que no dan para vivir una vez que la gente sale del ámbito laboral, sino que cada uno tiene lo que ha logrado ahorrar y con esto puede pasar muy poco tiempo y muy mal después de retirarse de la vida activa; mientras tanto, las perspectivas de supervivencia crecen, con lo que tenemos un sistema de seguridad social con menos cobertura y periodos de vida mucho más largos. Tenemos la inseguridad ambiental: mucha gente está viendo cómo se hace una depredación que cambia al paisaje y las condiciones de lugares muy extensos en América Latina.

La sensación de inseguridad es, entonces, algo generalizado. Tiene que ver con el modo de vida urbano, pero tiene que ver asimismo con algo propio del tiempo de la posguerra fría y de la globalización. Los gobiernos están siendo juzgados básicamente por esto, y el asunto que incide más en el desprestigio de la política es que muchas veces no pueden controlar la delincuencia y asegurar condiciones de vida normales a los ciudadanos pobres, de clase media o ricos.

El impacto sobre la democracia de los cambios en el sistema internacional

El fenómeno de la globalización origina igualmente muchas críticas en diversos lugares de América Latina, pero tiene que ver con varios fenómenos importantes para el trabajo de las diversas organizaciones de la sociedad. El primero es el achicamiento de la soberanía. Desde el siglo dieciséis el estado nacional funcionó sobre la base de la soberanía absoluta. Con el fin de la guerra fría esta noción desapareció y hoy tenemos un debilitamiento ocasionado desde la esfera de la soberanía supranacional y también de la subnacional, es decir, hacia arriba de los estados, en la comunidad internacional; y hacia al interior de los estados, en las regiones y provincias. Hacia arriba, porque hay una serie de acuerdos, tratados y entendimientos, sobre todo de libre comercio, que van generando un germen de autoridad supranacional, y mucho de lo que pasa en los gobiernos y en los países se decide en estas entidades. Esto sucede también porque cada vez más, junto con los acuerdos de libre comercio, los países más pobres, en respuesta, están estableciendo acuerdos de integración, y esa otra integración entre países —el Mercosur, por ejemplo— también reduce el margen de la soberanía interna y la decisión propia de los gobernantes y los parlamentos.

Pero además hay un fenómeno de reducción de la soberanía hacia abajo. Con la posguerra fría y con el fin del conflicto ideológico bipolar se expresaron más las diversidades de los países, y muchos grupos están demandando autonomías o formas de descentralización y desconcentración. Los municipios piden más presupuesto y más autoridad y con mayor razón las regiones, provincias o comunidades autónomas. Tenemos un gran movimiento en el que actores subnacionales le están arrancando a los gobiernos centrales parte de sus prerrogativas; y esto va a seguir, es un fenómeno incontenible. Los gobiernos regionales han empezado a hacer política internacional: constituyen misiones de empresarios para conseguir inversiones o mercados exportadores, establecen acuerdos de cooperación directamente con la Unión Europea o con ciertos países que dan cooperación y empiezan a tener un área de actividad internacional que antes era privativa de los gobiernos centrales. Esto acarrea un problema de evaporación, de disminución de la soberanía también hacia el interior de las naciones, lo que exige una cierta regulación para que este proceso sea armonioso y no cause dificultades o conflictos que puedan llevar incluso a demandas de secesión, de separación de regiones respecto a su país, porque eso complicaría el escenario internacional todavía más. Esto ya lo hemos tenido en Europa y aún no en América Latina, pero es un riesgo que hay que manejar de un modo muy dinámico en la reforma del estado.

Una nueva forma de hacer política

En América Latina hay una nueva forma de hacer política, que no tiene nada que ver con la que conocimos antes, muy vinculada a que hoy la manejan básicamente los grandes medios de comunicación. Hay una dimensión mediática de ejercicio de la política. La política se ha convertido un poco en un espectáculo, en un capítulo de la farándula, y por lo tanto casi todas las cosas que nos importaban han desaparecido. Hay una fugacidad de la política, ya no existe la dimensión prospectiva ni se asocia a visiones o proyectos de país de mediano y largo plazo. Lo que importa es la denuncia o el anuncio—que no hay por qué concretar, dado que después la gente se olvida pues hay otra cosa que viene en reemplazo de la noticia anterior—; entonces el objetivo es que hay que estar presente, sea con cosas decentes o indecentes. Lo importante es el protagonismo, y éste acentúa el individualismo de los dirigentes políticos, en desmedro de los grandes acuerdos y entendimientos con dimensión de futuro.

Esto trae consigo otro elemento muy importante: los liderazgos nacionales se construyen ahora fuera de los partidos. Los partidos políticos tenían importan-

cia hace treinta o cuarenta años porque, por último, decidían quiénes eran los dirigentes de la nación. En lugares como México, el PRI —el partido dominante— pasaba aletargado en un sueño invernal que duraba seis años, pero en el quinto año, cuando venía la sucesión, se animaba porque entonces se establecía el juego entre el presidente y la designación del sucesor. Esto pasaba con más fuerza todavía en los partidos democráticos, donde, dos o tres años antes de una elección presidencial, grupos y fracciones empezaban a levantar líderes, se armaba la lucha interna y la situación se definía en grandes convenciones o encuentros. ¿Dónde se definen hoy los liderazgos nacionales? Teóricamente, en la sociedad; y desde la sociedad, los líderes que consiguen posicionamiento en las encuestas le ponen cerco a su partido político, lo arrodillan y lo obligan a reconocer el dato de la encuesta. No negocian; imponen su liderazgo construido en la sociedad. Pero realmente no es la sociedad la que construye ese liderazgo sino los medios de comunicación, que dan espacio a determinados estilos de hacer política y permiten que se consoliden o proyecten —con algunas excepciones muy respetables— normalmente aquéllos más funcionales a esta nueva forma mediática y fugaz, instantánea, de hacer política. Ésta es una complicación para la política entendida con una actividad dignificadora, de grandes esfuerzos nacionales, de grandes visiones de país y de tarea sostenida en el tiempo, que ahora no se da.

El agotamiento del presidencialismo latinoamericano

Este tema voy a tratarlo someramente porque todos nos damos cuenta de que, por muchas razones, la vieja forma de organizarnos ya no camina. No camina, por ejemplo, porque ya no es capaz de establecer certezas; cada vez más hay poderes fácticos que ensombrecen a —y en ocasiones prevalecen sobre— los poderes institucionales establecidos. El viejo modelo tampoco aporta eficacia, pues los gobiernos son menos capaces de resistir las presiones y de actuar como otras organizaciones, y hay toda una tarea de reingeniería gubernamental que se está haciendo recién para las políticas públicas en América Latina. Hay nuevas demandas de la sociedad que la política no es capaz de recoger y que diversas instituciones ciudadanas sí catapultan: demandas de transparencia, probidad, participación, rendición de cuentas y redistribución de las atribuciones públicas entre el poder central y los poderes regionales y locales. Procesos de descentralización y desconcentración que son difíciles de hacer. Y aunque hay reajustes muy insuficientes, hay un déficit para encarar toda esta agenda porque los actores son débiles, especialmente los partidos políticos.

LA NUEVA AGENDA DE LA DEMOCRACIA

Tenemos una extensa y complicada agenda política, una agenda de gobernabilidad que está en el corazón de la reforma del estado. Todas las respuestas que debemos buscar tienen que ver con estos grandes temas, y en torno a estos grandes temas hay que establecer una nueva organización de la discusión y de las políticas públicas.

Es frente a estos desafíos que nos coloca el proceso reciente del cambio internacional, del cambio tecnológico, de las modificaciones estructurales y sociales en América Latina, a los cuales la democracia tiene que dar respuesta. La democracia no es un entorno propio, autónomo, autorregulado. Está en estrecha interconexión con todos estos fenómenos que hacen nuestra vida, y finalmente está en estrecha interconexión con la percepción, con las expectativas, con los sueños de los ciudadanos. Ésta es la parte que nos ha fallado, a la que no podemos renunciar y que debemos retomar con una gran tenacidad. Porque en el futuro de la región no hay sustituto ni para la democracia como mejor forma de organización de la vida colectiva, ni para el papel de los actores sociales y de los ciudadanos como sus titulares.

II PARTE

la **DEMOCRACIA** en el **PERÚ** y **BOLIVIA**

**REFORMAS del ESTADO y RÉGIMEN POLÍTICO:
de las EXPECTATIVAS e
ILUSIONES a un REALISMO
DESENCANTADO**

Carlos Franco

Analista político y psicólogo social. Catedrático de la Maestría de Sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Coordinador de la Unidad de Estudios y Propuesta del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).

REFORMAS del ESTADO y RÉGIMEN POLÍTICO: de las EXPECTATIVAS e ILUSIONES a un REALISMO DESENCANTADO

INTRODUCCIÓN

Como se recuerda, en el Perú, el impulso a la descentralización del estado, la generación de espacios institucionales abiertos al diálogo y la concertación entre el gobierno, los partidos y las organizaciones de la sociedad civil, así como la promoción de la participación ciudadana en el debate y gestión de los asuntos públicos, fueron concebidos –en el gobierno de Paniagua y en los primeros meses del dirigido por Toledo– como el indispensable conjunto de reformas de la relación estado-sociedad que harían posible no sólo voltear la ominosa página escrita por el fujimorismo en la historia reciente del país, sino llevar definitivamente a buen puerto, vía la "consolidación de la democracia", los inacabables, por abortivos, procesos de transición a dicho régimen experimentados por el país durante las últimas décadas.

No fue extraño, por tanto, que tales reformas se constituyeran en el objeto temático central de las investigaciones y análisis de nuestras ciencias sociales, como lo prueba cualquier revisión de la numerosa bibliografía producida en estos años. Mi lectura de la misma, sin embargo, me hizo advertir pronto una gradual modificación en la actitud con que la mayoría de investigadores y analistas examinaban el curso que aquéllas adoptaban. Todo ocurría, al menos según mi interpretación, como si las iniciales expectativas o ilusiones puestas en dichas reformas cedieran el paso a una aproximación más realista y, en no pocos casos, desencantada.

Esta suerte de "cambio de clima" se me hizo más evidente al leer los recientes estudios, informes y balances que sobre la suerte corrida por dichas reformas han realizado el consorcio Grupo Propuesta Ciudadana, las organizaciones no gubernamentales que lo conforman y un creciente número de investigadores independientes.

DE LA SUERTE DE LAS REFORMAS

La descentralización regional

En efecto, en lo que hace al proceso de regionalización, y luego de recordar los problemas generados tanto por la delimitación departamental de las regiones como por la elección de sus autoridades en circunstancias en que ni los candidatos ni el país conocían la ley orgánica que regularía el funcionamiento de los nuevos gobiernos –circunstancia ésta agravada por la ausencia de un proyecto de reforma del Poder Ejecutivo que permitiera conocer los efectivos grados de libertad que les eran acordados–, lo que esa bibliografía comunica no sólo es la falta de una clara voluntad política del gobierno central en favor de la regionalización y una evidente discordancia con la composición del Consejo Nacional de Descentralización, sino también una especie de duda sistemática acerca de la capacidad real de este organismo para cumplir las decisivas funciones que la ley le señala.

Concurrentemente, al tiempo que se discute la adecuación de las normas legales y de los diseños institucionales a las diversas características sociales, políticas y culturales de los ámbitos en que se aplican, la bibliografía revisada somete a crítica la extraordinaria lentitud con que se realiza la transferencia de facultades, competencias, funciones, proyectos y programas a los gobiernos regionales y locales, el escaso monto de los recursos de inversión que les son destinados y el evidente desinterés en la capacitación de su personal. Por si ello no fuera suficiente, los estudios advierten la muy desigual capacidad de las autoridades de los nuevos gobiernos para la conducción política y la promoción del desarrollo de sus regiones, la obvia lentitud con que procedieron a la constitución de sus Consejos de Coordinación Regional, la discutible representatividad de los componentes de estas instituciones o la fragilidad de sus vínculos con las organizaciones sociales en cuyo nombre actúan y, en fin, las más bien infrecuentes ocasiones en que su opinión es consultada por las autoridades ejecutivas o legislativas de las regiones.

Por cierto, el anterior no es sino un catálogo incompleto del abanico de críticas dirigidas al proceso de regionalización tal como efectivamente se desarrolla. Lo que en todo caso conviene subrayar, es la correspondencia entre esas críticas y aquéllas que revelan las encuestas de opinión aplicadas en el interior del país. Esa correspondencia no sólo es "numérica", en el sentido de que la mayoría de

investigadores y encuestados asumen posturas similares frente al proceso en curso. Más importante que ello es esa suerte de "realismo desencantado" que las emparenta.

En efecto, si bien las críticas a la marcha de la regionalización no inhiben la expresión, en uno y otro caso, de acuerdos genéricos con los igualmente genéricos propósitos que persigue, y/o con una u otra medida que permita mantener la esperanza en su reorientación —como en el caso de los dispositivos legales orientados a promover la integración y reconformación de las regiones—, lo cierto es que en el más reciente balance general de la experiencia, no por azar titulado "La descentralización: una reforma democratizadora que avanza sin norte ni conducción estratégica", su autor (Javier Azpur, 2004) nos señala que "El consenso inicial que permitió el lanzamiento de la reforma y su posterior continuidad se ha transformado en una dinámica constante de negociación, de avances y retrocesos permanentes, de falta de precisión sobre sus ejes centrales". No se precisa de una lectura tendenciosa del contenido de dicho balance para advertir que, por su intermedio, lo que se expresa es el reconocimiento del objetivo *impasse* en que encuentra el proceso de regionalización.

La publicación reciente de una encuesta nacional sobre los niveles de aprobación de los gobiernos regionales revela, en cierto modo, las consecuencias de dicho *impasse* en la gestión de los mismos. En efecto, sólo dos —entre 23 presidentes regionales— reciben la aprobación mayoritaria de la población de sus respectivas circunscripciones. Esto parece indicar que una de las transferencias más efectivas realizadas por el Presidente y el gobierno central a las autoridades de los gobiernos regionales es... el extendido rechazo a su propia gestión del poder. Ello no hace sino verificar que las condiciones en que efectivamente se realiza la descentralización regional, al tiempo de "socializar" el descrédito del estado, revela el carácter generalizado de su crisis.

De los espacios institucionales abiertos al diálogo y la concertación

Pocas veces, como en estos años, se crearon o reactivaron tantos espacios institucionalizados para el encuentro, el diálogo y la concertación de los actores del gobierno, los partidos y las organizaciones de la sociedad civil. Ahorrándonos la mención de la larga relación de organismos consultivos de los ministerios, nos referimos ahora, entre otros —y en listado incompleto— al Acuerdo

Nacional, el Consejo Nacional de Trabajo, el Consejo Nacional de Descentralización, los Consejos de Coordinación Regional, las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y los espacios locales y provinciales organizados para la formulación de los presupuestos participativos.

A los citados, empero, debemos sumar otros escenarios –más informales y episódicos– de encuentro y diálogo entre las representaciones del gobierno y de las organizaciones sociales, como aquéllos que reúnen al Ministerio de Agricultura con Conveagro y otros movimientos de productores agropecuarios; a Devida y, en ocasiones, al premierato, con las organizaciones de productores de coca; a distintas comisiones del gobierno central tanto con Conacami, diversas comunidades campesinas y nativas, autoridades municipales y regionales y ONG, para el examen de los problemas medioambientales generados por las explotaciones mineras, como con los movimientos regionales y locales cada vez que éstos, al tiempo de plantear sus demandas, convocan a sus bases a la movilización o la realización de marchas o paralizaciones en sus respectivas circunscripciones.

La muy extensa relación de investigaciones dedicadas a todos estos espacios aborda un sinnúmero de cuestiones, tales como sus diversos procesos de gestación; la participación mayor o menor de los actores gubernamentales o sociales en su constitución; la varia relación de temáticas que en ellos se tratan; sus diferentes grados de institucionalización; el carácter regular o irregular, frecuente o infrecuente, de su funcionamiento; la aparente o real representatividad político-social de sus actores y la dinámica que caracteriza sus intercambios o las concretas formas en que negocian sus intereses; el grado real de información y conocimiento del país y de las organizaciones representadas sobre los asuntos que en tales espacios se discuten y la influencia que en su funcionamiento ejercen las cambiantes situaciones políticas del país y el humor de la opinión pública; el carácter vinculante o no de las decisiones que en ellas se adoptan y los factores que explican su entrapamiento, o el casi habitual incumplimiento de sus acuerdos, etcétera, etcétera.

Nuevamente, como en el caso de la descentralización del estado, las investigaciones dedicadas a esta temática vuelven a revelar la marcada insatisfacción de los investigadores con la marcha real de los espacios y experiencias concertadores, sentimiento tanto más notorio cuando se la compara con las optimistas expectativas que acompañaron su gestación. Dicho cambio, si bien presente en la evaluación del funcionamiento de prácticamente todos los espacios y expe-

riencias anotados, se torna particularmente evidente cuando se examina la suerte del Acuerdo Nacional, las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, los procesos de formulación de los presupuestos participativos y los Consejos de Coordinación Regional. Probablemente por la notable inversión que, en términos de ideas, iniciativas y proposiciones, trabajo promocional y cabildeo político, diseño y puesta en obra de tales espacios, realizaron numerosas ONG, parte de cuyo personal no sólo pasó a formar parte de los organismos públicos encargados inicialmente de su promoción y apoyo sino, también, a ocupar cargos ministeriales en los gobiernos de Paniagua y Toledo.

Como no puedo pasar revista ahora al "rosario" de observaciones críticas al funcionamiento del conjunto de experiencias de concertación, haré en lo que sigue una rápida mención de las que más frecuentemente son dirigidas a aquéllas que vengo de citar.

A este respecto, el Acuerdo Nacional es objetado por razones tales como: 1) su inicial concentración en el debate de un amplísimo rango de políticas de largo plazo, en circunstancias en que la vasta mayoría del país demandaba priorizar la atención en aquéllas que enfrentaran, en el corto plazo, sus críticos problemas de empleo e ingresos; 2) el contenido genérico de las políticas acordadas y la desatención de sus actores a los indicadores que permiten verificar y evaluar su cumplimiento; 3) el frecuente incumplimiento por el gobierno de las decisiones adoptadas, una vez que sus actores, vista la presión de la ciudadanía, optaron por la definición concreta de los porcentajes del presupuesto a emplear en la satisfacción de las demandas de la población; 4) el secretismo que rodea la discusión de los asuntos o temas abordados en sus reuniones, hecho que, como es obvio, impide el conocimiento público de las posiciones de sus "representantes"; 5) el uso ventajista que el gobierno hace de su convocatoria; 6) la extrema irregularidad de su funcionamiento; 7) el retiro temporal de algunos de sus más significativos actores políticos o sociales o la marginación de otros que, como los gobiernos y movimientos regionales, la Asociación Nacional de Municipalidades, las organizaciones de los sectores urbano-informales, las universidades, etcétera, desempeñan roles protagónicos en la accidentada vida política del país.

En lo relativo a los restantes espacios de concertación —me refiero a los antes anotados—, intentaré ser menos específico. Entre otras razones, porque las evaluaciones de los mismos pueden condensarse en juicios más o menos sumarios. Así por ejemplo, las variadas informaciones referidas a las Mesas de Lucha

contra la Pobreza coinciden en que, a pesar de su extendida implantación en el país, se ha reducido ostensiblemente el número y la representatividad efectiva de sus participantes, al tiempo que se refuerza el rol directivo de los funcionarios públicos. Igualmente, se vuelve más notoria la presencia e influencia de las tradicionales, o emergentes, élites locales y provinciales, como del personal de las ONG, en sus reuniones, discusiones y decisiones. Asimismo, se constata el desconocimiento por las bases populares representadas de aquello que se discute en dichas mesas. Finalmente, se perciben, cada vez de modo más claro, los relevantes papeles que el desigual acceso a la información, las diferencias educativas, el prestigio local y las relaciones sociales y políticas juegan en su dinámica interna, como en las decisiones que en ellas se adoptan.

Lo propio ocurre en los procesos de formulación de los presupuestos participativos. En este caso, no se trata tan sólo del decisivo papel desempeñado por los funcionarios del Ministerio de Economía en la definición del tamaño de los techos presupuestales, la formulación de los protocolos técnicos en que las propuestas deben ser fraseadas o en la selección de las que, finalmente, serán incorporadas en los presupuestos regionales o nacional. Envuelto en todo ello, se encuentra el mismo problema, esto es, la escasa capacidad real y efectiva de las poblaciones y organizaciones locales y provinciales para incidir, de modo significativo, en la determinación de proyectos u obras y/o en la distribución más equitativa de los recursos públicos.

Finalmente, en lo que hace a los Consejos de Coordinación Regional, la realidad no parece mejor. En efecto, si algo caracteriza los estudios consultados, al menos según mi interpretación de los mismos, es que, en la práctica y por razones más o menos similares, ellos se encuentran entrabados o no funcionan en los términos en que originalmente se concibieron. Nuevamente aquí, como en el caso del proceso de regionalización, las encuestas de opinión vuelven a mostrar, al menos en términos generales, la relativa similitud de las posturas de las poblaciones consultadas con aquélla de los investigadores cuando se indaga sobre sus preferencias normativas o sus acuerdos generales con la continuidad de tales espacios. Pero ello, igualmente, no les impide admitir que tales mecanismos de concertación, si no bloqueados, operan de un modo claramente insatisfactorio.

Lo señalado hasta aquí, sin embargo, siendo importante, no describe lo que me parece esencial, esto es, la actitud de la mayoría de los ciudadanos frente al

funcionamiento del conjunto de dichos espacios. Acaso porque, para decirlo en breve, sigo creyendo que el signo más significativo de lo que siente o piensa la gente de ellos, no es lo que dice sino lo que hace. Y a este respecto, nada me parece más expresivo de lo que siente y piensa la mayoría del país que los resultados de un reciente informe del Ministerio del Interior que, no por azar, ha sido sistemáticamente ignorado por los principales medios de comunicación. Según dicho informe, entre abril del 2003 y mayo del 2004 se produjeron en el país 8.400 movilizaciones de protesta —a razón de 23 movilizaciones diarias—, cifras éstas sólo ligeramente superiores a las registradas en los años inmediatamente anteriores.

Más allá de su "impresionismo", esas cifras nos imponen un conjunto de cuestiones que trascienden su obvia implicación de que la nuestra es una sociedad sacudida por un intenso "movimientismo popular". En efecto, entre las preguntas suscitadas por esta información se encuentran, entre otras, las siguientes:

- a) ¿Por qué si nunca como hoy existieron tanto mecanismos institucionalizados de concertación, la mayoría de los peruanos prefieren el recurso a las movilizaciones y presiones, por fuera de los mismos, para la expresión de sus demandas y el logro de sus intereses y objetivos?
- b) ¿Por qué las organizaciones ciudadanas no parecen percibir que su participación en espacios públicos les abre las posibilidades de influir en las decisiones políticas, satisfacer sus demandas y mejorar sus condiciones de vida?
- c) ¿Por que esos mecanismos concertadores, que suponen cambios en las relaciones estado-sociedad, no conducen, al menos hasta hoy, a la "consolidación" del régimen democrático?
- d) ¿Qué nos dice todo ello a propósito de los supuestos que fundamentan la idea de que es en el marco analítico de las relaciones estado-sociedad que debemos buscar la explicación de las condiciones en que se encuentra el país y/o que es en el cambio de dichas relaciones que podemos encontrar salidas a nuestros principales problemas sociales y políticos?; o
- e) ¿Cuáles fueron las condiciones que progresivamente condujeron a buena parte de nuestros intelectuales y políticos a priorizar dicho marco analítico

y/o desvincularlo de otros más comprensivos y, eventualmente, en mejor capacidad para orientar los análisis de nuestra realidad?

Antes de intentar responder estas cuestiones, haré una breve reseña de aquello que la bibliografía de los años recientes nos informa acerca de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

De la participación ciudadana en los asuntos públicos

Va de suyo el traslape del tema de esta sección con el precedente pues, como se sabe, la mayoría de los espacios abiertos a la concertación son espacios institucionalizados de participación ciudadana. Para evitarlo, me referiré en lo que sigue a algunos de los más comunes –y, por cierto, esperables– resultados de las investigaciones centradas en el funcionamiento de las organizaciones sociales. Antes de ello, sin embargo, pienso que conviene detenerse en el enfoque general o la mecánica argumental que orienta habitualmente tales investigaciones.

En efecto, la mayoría de los investigadores comienzan su labor registrando las consecuencias producidas en el paisaje organizativo de la sociedad por los procesos de des-industrialización, privatización de las empresas productivas y de servicios y el desconocimiento de los derechos económico-sociales de ciudadanía, esto es, el extraordinario crecimiento de las organizaciones de sobrevivencia y el correlativo descenso de aquéllas articuladas en la representación de las funciones económico-productivas del sector urbano-moderno. Si bien los orígenes de este paisaje social son identificados, dependiendo de las orientaciones de los analistas, sea con el fracaso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, sea con la globalización y las políticas del Consenso de Washington, sea con una mezcla de ambos procesos, no deja de registrarse la opinión de quienes observan ese paisaje como una nueva expresión de los antiguos patrones republicanos que al tiempo de organizar, con extrema desigualdad, las relaciones de poder en la sociedad, producen las condiciones de pobreza que involucran a la vasta mayoría de la población. Finalmente, para los efectos de explicar las asimetrías que caracterizan las posiciones, relaciones, accesos y capacidad efectiva de influencia política de las organizaciones sociales, los investigadores proceden a ubicarlas en los ejes urbano-rural, sector moderno-sector informal, ciudad capital-interior del país y/o en el conocido cuadro de brechas étnico-culturales, regionales, ciudadanas y de género del país.

Ahora bien: situados en este marco general, lo que los resultados de sus investigaciones comunican no sólo es la extrema fragmentación, heterogeneidad, informalidad y asimetría de las organizaciones sociales y, con ello, de la "sociedad civil" que conforman. Concurrentemente, se constata la extrema irregularidad de su funcionamiento, el carácter más bien espasmódico de su actividad orgánica, el escaso número de ciudadanos que toman parte activa en sus reuniones, los elevados grados de discrecionalidad de sus grupos dirigentes, la larga permanencia de los mismos en los cargos directivos y su discutible representatividad.

Estos, como otros, resultados de las investigaciones desarrolladas en estos años, tienden a ser vinculados con la "crisis de ciudadanía" y/o con la conocida taxonomía que clasifica a los peruanos en ciudadanos de "primera", "segunda" o "tercera clase". A su turno, y verificada la débil o relativa integración de estas "clases de ciudadanos" en distintas organizaciones de la "sociedad civil", ésta tiende entonces a ser crecientemente diferenciada en "sociedades civiles" de primera, segunda y tercera clase. El objetivo reconocimiento de esta suerte de escalonamiento vertical de ciudadanos y sociedades civiles conduce gradualmente a hacer más perceptible su diferenciada presencia, protagonismo e influencia en las distintas formas y modalidades de participación existentes en el país.

A este respecto, parece evidente el "escalonamiento social" de estas formas y modalidades según su relativo grado de institucionalización y/o informalidad. En efecto, y aunque la correspondencia no es lineal, no es difícil advertir, por una parte, la mayor presencia, protagonismo e influencia de las organizaciones sociales de los grupos altos y medios de la sociedad en los espacios institucionalizados de concertación y, sin duda, en los numerosos organismos de seguimiento y fiscalización de las decisiones y políticas públicas y, por otra, el masivo recurso de las poblaciones pobres y sus organizaciones al conocido conjunto de prácticas –manifestaciones, marchas, cortes de carreteras, toma de, o asedio, a los locales públicos, etcétera– incluidas en el genérico rótulo de "movimientismo popular"

A estas alturas conviene advertir que la mayoría de las investigaciones se centran, principalmente, en aquel tipo de participación institucionalizada que se desarrolla en los espacios locales y provinciales –básicamente, en las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y, en menor medida, en los Consejos de Coordinación Regional–. No es casual, por tanto, que ellas provean las

imágenes y los discursos—tan realistas como defectivos—sobre las características organizativas, la dinámica interna, los patrones de conducta de las asociaciones populares y la escasa disposición participativa de sus miembros.

Probablemente por ello un creciente sector de los investigadores critica, con razón, los enfoques esencialistas o angélicos y/o las ilusas creencias en la existencia de disposiciones en la población, tan "naturales" como "éticas", hacia la participación. No es arbitrario, en este sentido, advertir la correspondencia de estas críticas con el igualmente creciente cuestionamiento del significado "universalista" de la noción de "sociedad civil", como de su inadecuación o inconsistencia para dar cuenta de la heterogeneidad y los conflictos de intereses que caracterizan a las organizaciones sociales que la conforman.

Pero la notoria desatención de los investigadores a las, más extendidas, formas "populistas" de participación—nos referimos a las rotuladas como "movimientismo popular"—no sólo impide determinar cuán realmente generalizables son aquellos discursos e imágenes, determinación sólo posible a través de la realización de investigaciones comparativas de las distintas formas de participación ciudadana, sino identificar, también, los diferentes intereses, objetivos y racionalidades que las impulsan y configuran.

En todo caso, estas diferentes formas de participación popular son significadas y empleadas en los medios de comunicación y en el debate público en orden a las percepciones e intereses de los grupos de poder y los sectores medios-altos que los controlan o se expresan por su intermedio. No es casual, por tanto, que las movilizaciones de protesta sean frecuentemente caracterizadas, en dichos medios, como expresiones irracionales, violentas o amenazantes, y que en las conductas de sus protagonistas se perciban revelados los rasgos psicológico-culturales que se les atribuyen: individualismo o familismo tan anómico como pragmático; severa reducción de su autoestima; acendrada desconfianza interpersonal; intereses cortoplacistas y búsqueda de satisfacciones inmediatas; escasas disposiciones participativas o asociacionistas; rechazo de los medios institucionalizados de acción colectiva; ausencia de valores cívicos, etcétera, etcétera. No es sorprendente entonces que estas caracterizaciones y percepciones sean eventualmente acompañadas de reclamos por la penalización de sus movilizaciones, o por demandas de "orden" y "autoridad", reclamos y demandas hoy reforzadas por el creciente recurso de los movimientos surandinos a legitimar su acción sobre la base de discursos étnico-culturales.

En la medida en que el régimen político, los medios de comunicación y, en general, los espacios públicos no impiden la expresión, ciertamente minoritaria, de opiniones disidentes, resulta posible presentar, por su intermedio, explicaciones alternativas al movimientismo popular. Esta especie de "contradiscurso" se organiza sobre la base de argumentos que, en su conjunto, tienden a revelar su racionalidad. Para ello, evidencian la muy alta correlación entre el elevadísimo número de los movimientos de protesta con:

- a) Los datos estadísticos sobre el deterioro de las condiciones de vida en el país: más de 54% de la población en situación de pobreza (casi 10 puntos porcentuales por encima de la media de la región); 45% de las familias empleando las donaciones alimentarias del estado para sobrevivir (porcentaje que se incrementa, dependiendo de los años, a 75% o más de 80% en el caso de las familias rurales); entre 60% y 70% de la población económicamente activa en condiciones de subempleo y desempleo, y más que la duplicación del porcentaje promedio de desempleo en los sectores juveniles; la notable, en términos comparativos, desigualdad en la distribución de los ingresos; el extraordinario deterioro de la calidad de la enseñanza, ilustrado por el último lugar que ocupa el país en la región en los recientes informes de Unesco, como de los servicios de salud, expresado en los magros porcentajes presupuestales que le han sido asignados durante los últimos años.
- b) Los resultados de las encuestas de opinión de los últimos años dando cuenta de los elevadísimos porcentajes de desaprobación –los más altos de la región– al Presidente, los poderes Ejecutivo, Judicial y parlamentario, la clase política y sus partidos.
- c) La reiteración, en las mismas encuestas y por porcentajes similares, de que el desempleo, los ingresos, la pobreza, la inseguridad y la corrupción son los principales problemas del país.
- d) La notoria insatisfacción con el Perú como escenario permanente de vida, confirmada, en las mismas encuestas, por la vasta mayoría de encuestados –en especial de los jóvenes– que expresan su voluntad de emigrar a otros países.

Estos argumentos se acompañan de otros datos, proveídos también por las encuestas de opinión o por los resultados de las investigaciones, los que, al tiempo

de mostrar el masivo rechazo de la población al actual gobierno por el incumplimiento de las decisiones adoptadas en los espacios de concertación y su generalizada sensación de ser "mecida" en ellos, destacan, asimismo, la aguda percepción de su irrelevancia para todo fin práctico.

Más importante que ello, sin embargo, son las conclusiones derivadas de los datos citados. No se trata tan sólo de que, por su intermedio, se confirma la desconexión y la crisis del estado y el régimen, o la levitación de la clase política y sus partidos, sino también la efectiva independización política de las mayorías populares. A este respecto, tanto el registro de las respuestas de los grupos C, D y E a las encuestas aplicadas en los últimos años a propósito del rol del estado, la deuda externa, las privatizaciones, etcétera, como el éxito de los movimientos y paralizaciones de Arequipa y Cajamarca, dan probada cuenta de que sus intereses, demandas y objetivos se encuentran más allá de los discursos y las prácticas de los partidos políticos.

Más aún, la propia experiencia popular parece indicar que sus movilizaciones y, eventualmente, el recurso a la violencia, son medios efectivos no sólo para que sus demandas sean tomadas en cuenta por los medios de comunicación, la clase política y el gobierno, sino eventualmente, como lo demuestran los casos de los departamentos antes citados, para imponer cambios en importantes decisiones públicas que contaban, y cuentan, con el respaldo del conjunto de poderes fácticos que operan en el país.

Que esos cambios hayan sido advertidos por los partidos políticos de "centroizquierda" o "izquierda", lo prueba su reciente apelación a la formación, probablemente para fines electorales, de "frentes sociales". Nada de ello hubiera ocurrido si no comprobaran crecientemente que no es posible mantener por más tiempo el monopolio partidario de la política y/o que ésta debe ser compartida, de algún modo, con las organizaciones de la sociedad.

Como se habrá observado, la información y los argumentos precedentes no sólo plantean la necesidad de estudiar esta modalidad popular de participación –insistimos, la más extendida en el país– y la específica racionalidad de las multitudes y los actores sociales que la impulsan, sino que igualmente ponen en discusión el contenido de los discursos y las imágenes que sobre las relaciones entre los "sujetos populares y la participación" generan las investigaciones centradas exclusivamente en los ámbitos institucionalizados de concertación.

DE LAS "ILUSIONES" Y SUS SUPUESTOS

Hasta aquí hemos dado cuenta del pasaje de las ilusiones y los compromisos que acompañaron el inicio de las reformas del estado, al realismo desencantado –y crecientemente crítico– frente al curso que adoptaron estos años. Concebidas como medios indispensables para consolidar el régimen político, la verificación de sus actuales *impasses* concluye, en la opinión mayoritaria, bloqueando el proceso de transición a la democracia.

No vamos a internarnos ahora, por cierto, en el vario conjunto de necesidades, motivaciones, intereses, valores o circunstancias que condujeron a la forja de ilusiones y compromisos con tales reformas y a la correspondiente producción de discursos que, al tiempo de legitimarlas en el espacio público, mostraran su viabilidad política. En la medida en que las tareas discursivas corrieron a cargo de numerosos e influyentes grupos de políticos, intelectuales e investigadores –oficios éstos que obligan, a quienes los practican, a fundamentar o justificar sus posiciones en supuestos racionales (evidencias, conocimientos o "teorías")–, intentaremos, en lo que sigue, identificar aquellos supuestos que concluyeron convenciéndonos de que las suyas... no eran "ilusiones".

Del marco analítico estado-sociedad

Como señaláramos al inicio de estas reflexiones, la promoción de las reformas se basó en el supuesto de que las relaciones internas estado-sociedad configuraban el marco analítico más adecuado tanto para el estudio del "régimen democrático" como para, a partir de él, definir las estrategias políticas y la naturaleza de las reformas en capacidad efectiva de desarrollar o consolidar dicho régimen. En este sentido, y como veremos más adelante, la aparente o real seguridad en las bondades de ese marco analítico impidió advertir que su eventual eficacia teórica y política dependía de su inclusión en un marco analítico más general que hiciera posible detectar cómo dichas relaciones venían y seguían siendo influidas, reconfiguradas y moduladas por los dependientes patrones de inserción del estado y la sociedad peruana en la lógica y la dinámica de funcionamiento del orden capitalista mundial en su actual etapa de globalización.

En efecto, el uso de este marco analítico habría abierto las posibilidades de plantearse un conjunto de preguntas críticamente relevantes, tanto para la

promoción de un debate más informado acerca de las complejidades de las reformas a emprender como para examinar las alternativas opciones estratégicas a emplear para el logro de sus metas. Nos referimos, entre otras cuestiones, a cómo y en qué medida los dependientes patrones de inserción del país en el orden internacional —exacerbados por la radical implantación del modelo neoliberal en la década de 1990— habían contribuido no sólo a profundizar la permanente crisis institucional del estado y a reducir, aún más, sus grados de autonomía política como sus capacidades efectivas para formular y ejecutar el tipo de políticas públicas precisadas para la promoción y desarrollo de las reformas sino, también, a bloquear sus posibilidades de regular democráticamente sus relaciones con la sociedad y, en fin, de dotarse de una organización interna y una tecnoburocracia, si no eficientes, al menos reconocibles.

Pero el empleo de este marco analítico no sólo habría permitido advertir con mayor claridad la conexión existente entre la sujeción del estado a las políticas del Consenso de Washington, en los años noventa, y la extrema debilidad en que se encontraba, al inicio de los 2000, para conducir y desarrollar su propio proceso de reforma, sino contribuido, igualmente, a la formulación de una pregunta, políticamente clave, en relación con la suerte de esas reformas. Me refiero a la voluntad y capacidad política efectiva de los gobiernos de Paniagua y Toledo para redefinir o reestructurar sus relaciones con los organismos financieros internacionales y/o con los intereses geopolíticos de Estados Unidos. Va de suyo que al no plantearse esta pregunta, o al responderla con un voto de confianza a tales gobiernos, no se hizo otra cosa que pavimentar el camino de las ilusiones y los compromisos.

Los anteriores no son, sin embargo, los únicos servicios que pudo haber proveído el uso de dicho marco de análisis. En efecto, éste hubiera facilitado, asimismo, el registro en profundidad de las notables consecuencias producidas por la aplicación del modelo neoliberal en las condiciones de vida de la población, como el incremento, casi paroxístico, de la pobreza, desigualdad, heterogeneidad y fragmentación de la sociedad; la cancelación de los derechos económico-sociales de ciudadanía; y el marcado debilitamiento y desarticulación de las organizaciones populares y las consecuentes pérdidas de su representatividad social e influencia política. El registro —insistimos, en profundidad— de tales cambios habría conducido, sin duda, a la identificación más precisa de sus íntimas conexiones con aquéllos que se producían en la esfera político-cultural.

Nos referimos a la ruptura de los vínculos de los partidos con las mayorías ciudadanas y las organizaciones populares, con la consiguiente crisis de su representatividad social; al secuestro por los medios de comunicación, transformados ahora en poderosos actores políticos, de las funciones de intermediación cumplidas anteriormente por aquéllos (canalización de las demandas ante el poder público, determinación de la agenda política, influencia en la "opinión pública" y en las decisiones de los gobiernos, etcétera, etcétera); a la percepción, generalizada en la sociedad, de la capacidad de los poderes fácticos para determinar decisivas políticas del estado; a la desideologización de la vida pública, al reforzamiento del independentismo político y las posturas apolíticas, así como a la ampliación de los espacios abiertos a los *outsiders*; y, en fin, al desarrollo de todas aquellas orientaciones y prácticas incluidas en el rótulo de "cultura de la antipolítica".

Por cierto, no estamos negando la evidente detección del deterioro de las condiciones de vida y de su relación con los cambios producidos en la esfera político-cultural. Lo que cuestionamos, más bien, es la débil y, por ello, discutible ponderación de su escala y profundidad, hecho éste que contribuye a explicar por qué se subvaluó el peso de su influencia en la determinación del probable cuadro de escenarios que acompañarían la puesta en marcha y realización de las reformas del estado.

A este respecto, una conciencia más precisa del dramático deterioro de las condiciones de vida en el país habría alertado no sólo sobre los posibles usos, por las mayorías populares, de sus demandas de empleo, ingresos y derechos como plataforma de observación y evaluación del comportamiento del gobierno, los poderes públicos, el régimen político y sus actores partidarios sino, igualmente, sobre sus concretas expectativas tanto del tipo de resultados esperados de las reformas, como de "su tiempo de espera" de los mismos. De idéntico modo, una percepción más aguda de los cambios producidos en la esfera político-cultural habría inducido a un ajuste más realista de las previsiones sobre los marcos político-sociales dentro de los cuales operarían los espacios institucionalizados de concertación, los grados de representatividad, como los comportamientos y relaciones, de los actores gubernamentales, partidarios y sociales que actuarían en ellos y, en fin, del tipo de criterios y expectativas que informarían la evaluación popular de su funcionamiento.

Pero la subvaluación del conjunto de cambios antes señalados, como de su eventual influencia en la definición de los escenarios que acompañarían la

realización de las reformas, tuvo, como contraparte, una ingenua sobrevaloración de los espacios institucionales abiertos a la concertación política y la participación ciudadana. En realidad, ello daba cuenta de los profundos cambios producidos, a partir de los años ochenta y, en especial, a fines de esa década, en los enfoques teóricos con que se examinaban los procesos sociales en el país, en este caso en favor de los enfoques institucionalistas. No fue casual, por tanto, la concentración casi misionera del trabajo de buena parte de las ONG –actor importante de las reformas– en el diseño y la promoción de tales espacios y en el logro de consensos entre los actores gubernamentales y sociales que participaban en ellos. Como tampoco lo fue su comparativamente menor dedicación al reforzamiento de la autonomía y poder de las organizaciones populares y al más concreto apoyo de sus reivindicaciones económico-sociales.

Ahora bien: conviene advertir que la opción preferencial por el trabajo en los citados espacios no sólo daba cuenta de la impronta de los enfoques institucionalistas, sino también de los originados por los usos, tan universalistas como angélicos, de los conceptos de "ciudadanía" y "sociedad civil". Aunque esos usos expresaban la profundidad de los cambios experimentados en los enfoques teóricos empleados por las ciencias sociales en el país, lo que importa ahora es registrar su interacción con la discutible, por limitada, ponderación de los cambios antes señalados. Lo que intento comunicar aquí son los concurrentes efectos producidos por el mutuo reforzamiento de ambos factores en la previsión de las capacidades reales de la "sociedad civil" y las "organizaciones ciudadanas" para influir significativamente en dichos espacios.

En tal sentido, una apreciación realista de la situación del país al inicio del proceso de reformas hubiera advertido que la fragmentación de la sociedad, la extraordinaria pérdida de los derechos económico-sociales y la disminuida influencia de las organizaciones populares, conspiraban contra las posibilidades de que tales espacios produjeran los resultados que éstas esperaban, más aún si se seguían manteniendo, en lo esencial, los lineamientos de las políticas neoliberales. En este contexto, la pérdida de credibilidad de tales espacios y la subsiguiente previsión de sus *impasses* se constituían en la hipótesis de más probable ocurrencia. Más aún, las urgentes e imperativas necesidades y demandas de la mayoría de la población, en especial de aquéllas del interior del país, volvían igualmente probable el recurso al "movimientismo" como forma popular de participación. De este modo, entonces, las necesidades y demandas de empleo, ingresos y derechos no sólo continuarían operando como plataforma de

observación y evaluación de los comportamientos del estado, el régimen y sus actores, sino también como impulsoras de las nuevas formas de intervención popular en los espacios públicos y en la vida política del país.

Como se observará, lo que estamos sugiriendo es que un enfoque realista de la situación que presentaba el país al inicio del proceso de reformas exigía combinar la promoción y el logro de cambios en las políticas económicas y sociales del gobierno y la creación y apoyo a los espacios institucionales para la concertación y participación ciudadana, con el reconocimiento de que, sin aquellos cambios, estos espacios correrían la suerte que hoy registran la mayoría de investigaciones revisadas. No negamos, por cierto, la complejidad de estas tareas que, en el caso de las ONG, las obligaría a operar simultáneamente dentro y fuera de tales espacios y a intervenir en el cuadro de disensos y consensos de sus actores, en circunstancias en que la inestabilidad del país cambiaba aceleradamente los problemas, situaciones, contextos y tiempos políticos que enmarcaban su acción. En todo caso, creemos que un adecuado balance de los servicios que prestan los diferentes enfoques teóricos disponibles, la crítica revisión de sus conceptos de "ciudadanía" y "sociedad civil", así como el recuerdo de su antigua "opción preferencial" por los intereses de las mayorías populares, habrían creado mejores condiciones para el enfrentamiento de dichas tareas.

Finalmente, la relativa subvaluación de los cambios introducidos en el formato de actores, intereses y reglas que regulan las relaciones internas estado-sociedad por las nuevas formas dependientes de inserción del país en el orden capitalista mundial –inauguradas en los años noventa–, impidió prever, por una parte, los obstáculos que enfrentaría el desarrollo de las reformas y, por otra, la efectiva capacidad política de que dispondrían sus promotores para superarlos. A fin de cuentas, y como se sabe, la dirección, formas y cursos que adoptan los vínculos estado-sociedad dependen principal, aunque no exclusivamente, de las relaciones de poder entre los actores que participan en una y otra esfera.

Lo que en todo caso resultaba evidente, al término del gobierno de Fujimori, es que sus radicales reformas neoliberales habían debilitado en tal medida los poderes políticos y organizativos del estado, la sociedad (y los de sus respectivos actores) y la ya muy relativa autonomía política y económica del país, que se tornaba altamente improbable, al menos en el corto plazo, que el desenvolvimiento de las relaciones estado-sociedad incrementaran, en un sentido democrático, sus respectivos poderes y capacidades, la calidad de sus vínculos

y/o que el país encontrara, por su intermedio, los medios más eficaces para redefinir sus modalidades de inserción en el escenario internacional. Para evitar malos entendidos, no estoy negando con ello la necesidad de reformar dichas relaciones ni, menos aún, la conveniencia de las reformas emprendidas en estos años. Lo que estoy sugiriendo, más bien, es que la eventual eficacia política de las que se emprendieron sólo podía ser asegurada —en caso de que cualquier iniciativa o reforma política pudiera serlo—, si formaban parte del empeño de "poner sobre sus pies" al estado y la sociedad. Pero estoy sugiriendo también que cada una, por su parte, y todas, en conjunto eran, y siguen siendo, claramente insuficientes... por cierto, si tal hubiera sido el empeño que orientaba su puesta en obra.

Para argumentar este punto de vista, conviene advertir que las radicales reformas neoliberales de los años noventa no sólo habían profundizado la inserción dependiente del Perú en el orden internacional y reforzado, de ese modo, su subordinación a la lógica de los intereses de las corporaciones transnacionales, las élites políticas en gobierno de los más poderosos estados occidentales y de los organismos financieros internacionales sometidos a su control, sino que habían puesto definitivamente en cuestión las siempre porosas realidades que, en el pasado, permitían aun diferenciar los planos "interno" y "externo" en los análisis del país. Muestras de ello fueron, por una parte, la extraordinaria visibilidad que, en comparación con las décadas precedentes, cobró la presencia de los organismos internacionales de financiamiento y las corporaciones transnacionales en propiedad de las empresas privatizadas en el bloque de poder instalado en los años noventa y, por otra, el generalizado reconocimiento del decisivo rol que desempeñaron en dicho bloque, rol éste claramente ilustrado por la notoria "influencia" de la CIA en el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y, por extensión, en la cúpula de las fuerzas armadas, dos de sus más importantes actores locales.

El poder de este bloque en la determinación de las reglas que regulaban las relaciones estado-sociedad no sólo se expresó en los medios que empleara para despojar a los partidos de sus tradicionales funciones de intermediación política y trasladarlas gradualmente al control y uso de las mismas por otro de los socios componentes de ese bloque —los dueños de influyentes medios de comunicación—. En realidad, su poder se manifestó más claramente en su capacidad para hacer de la centralización y personificación del poder en Fujimori y de la combinación de políticas neoliberales y antisubversivas, la inversión en infra-

estructura física y provisión de servicios, como del uso clientelista del gasto social, los decisivos ejes vertebradores de tales relaciones. Pero tanto o más importante que todo ello, en lo que hace a la legitimación ideológica de estos ejes, fue su capacidad para generar y extender en la sociedad el criterio de que es la "imagen internacional del país" –tal como ésta es operativamente definida por el FMI, el BM, el BID, las corporaciones de inversión y las agencias evaluadoras de riesgo– la que sanciona la bondad o eficacia de sus políticas públicas y/o del grado de progreso y modernidad alcanzados.

Como se observará, lo que estamos insinuando es que no todo lo ocurrido en las relaciones estado-sociedad en los años noventa puede explicarse, al menos exclusivamente, por la naturaleza dictatorial o autoritaria del régimen. En efecto, un gobierno capaz de generar los criterios con los cuales pretende, o logra, ser evaluado por distintos sectores de la sociedad –derrota del terrorismo y relativo retorno a lo que se entienda por "orden" o "seguridad" (en el caso de, si no todos, de casi todos ellos); extensión de la infraestructura física en el interior del país e incremento relativo de los accesos a servicios sociales (en el caso de los grupos E, D y C); y liberalización de la economía, garantías a la propiedad, reducción del poder del Estado, plena apertura a la inversión extranjera, "positiva imagen internacional" del país, o sensación de "progreso", "modernidad" y "control social" (en los grupos A y B)– prueba con ello, o cree probar, no sólo la legitimidad del régimen que impuso, sino que sus logros se originaron en la más bien infrecuente combinación de "dictadura" y... "hegemonía". Los resultados de las encuestas de opinión en estos años parecen indicar que las creencias de ese gobierno... no sólo fueron suyas.

Ahora bien: si nos hemos detenido en el recuento de estos hechos es porque la voluntad de cambio de las relaciones estado-sociedad, que animó las reformas que comentamos, debió acompañarse de un realista escrutinio de las continuidades, modificaciones o cambios que se procesaban en el bloque de poder, en sus capacidades regulatorias de dichas relaciones y/o en el relativo grado de "legitimidad fáctica" alcanzado por los ejes que las vertebraron en los años noventa. Dicho escrutinio no sólo era necesario para los efectos de definir si las reformas a emprender estaban en condiciones de producir los cambios que se deseaban, sino también para la formulación más precisa de hipótesis acerca de su posible curso. Si ello no ocurrió, como creo, fue por razones varias, todas ellas emparentadas con la discutible determinación de las causas que originaron la caída del gobierno de Fujimori y, en especial, con las ilusiones forjadas por el cambio de régimen político.

Como de los supuestos en que se basaron tales ilusiones nos ocuparemos más adelante, daremos cuenta en lo que sigue de como éstas influyeron en la generalizada atribución a los primeros gobiernos del 2000, y en general al nuevo régimen, de las capacidades efectivas para crear las condiciones que permitirían impulsar, y llevar a término, el proceso de cambio de las relaciones estado-sociedad.

La atribución de tales capacidades expresaba, en cierto modo, las mutaciones operados en los enfoques con que se analizaba el país y, concurrentemente, los errores cometidos en el diagnóstico y la evaluación de las modificaciones ocurridas, con el cambio de régimen, en las relaciones de poder y en las capacidades políticas de sus actores internacionales, gubernamentales, partidarios y sociales. En relación con lo primero, el abandono, o el relegamiento a un segundo plano, de los enfoques teóricos histórico-estructurales o histórico-comparativos, condujo a inadvertir o subvalorar dos de las conclusiones derivadas de su empleo en el análisis de las experiencias históricas: la primera, la inexistencia de un vínculo, directo y necesario, entre estructura de poder y régimen político —pues una misma, o relativamente similar, estructura de poder puede cohabitar con distintos regímenes políticos—; la segunda, que las modificaciones o cambios en las relaciones estado-sociedad guardan una correspondencia tendencial con las modificaciones o cambios que se operan en las relaciones de poder.

La subvaluación de estas conclusiones corrió pareja con el discutible, no sólo por incompleto, registro de las modificaciones ocurridas en el bloque de poder imperante en los años noventa, cuyas negativas consecuencias en la interpretación de las reales posibilidades abiertas a las reformas no se harían esperar. En efecto, si bien se constató lo obvio, esto es, lo ocurrido con los actores locales de dicho bloque —caída del gobierno de Fujimori, desactivación del SIN, sanciones a la cúpula castrense y retiro de las fuerzas armadas a sus cuarteles—, no ocurrió lo propio, más allá del reconocimiento general de la permanencia y rol de los organismos multilaterales de crédito, con los otros actores internacionales del mismo y, menos aún, de las extraordinarias condiciones que reforzarían su papel en los años siguientes.

A este respecto no se advirtió, al menos de modo suficiente, que la escala de penetración y control, por el capital extranjero, de ejes decisivos de la economía del país —la banca, los seguros, los servicios públicos, la minería, la energía, el comercio, etcétera—, escala ésta comparativamente mayor a las de otras épocas,

al tiempo de incrementar notablemente su participación en la producción de bienes y servicios para el mercado interno y en la oferta exportable al mercado internacional aumentaba, en igual medida, su peso en la determinación de la composición y el crecimiento del producto, los ingresos nacionales y los parámetros de su distribución, los patrones tributarios y la recaudación fiscal, los montos de las reservas, la valoración de las acciones en bolsa y el manejo de los cuantiosos recursos en poder de las administradoras de fondos de pensiones y, en fin, de todos aquellos factores que cumplen un rol decisivo en la organización y el funcionamiento de la economía.

Va de suyo que todo ello hacía de la consulta de sus intereses una suerte de "obligación imprescindible" para la determinación, por los gobiernos que convalidaban esta situación, del contenido de las políticas públicas, en especial de las económicas y, en cierto modo, de las sociales. Más aún si las políticas que satisfacían dichos intereses se correspondían, "uno a uno", con las "recomendadas" por los organismos financieros internacionales.

Tampoco se advirtió suficientemente que la interiorización de las corporaciones transnacionales en la estructura productiva del país no sólo reforzaba su alianza con sus socios locales inmediatos, esto es, con los inversionistas peruanos en control de la minoría de acciones de las empresas privatizadas, sino que extendía su presencia y, con ello, su influencia, en una multiplicidad de actores y redes operando directamente en las esferas corporativas, comunicacionales, políticas, sociales y estatales del país y, por su intermedio, en los espacios "públicos" en que se debatían los asuntos "nacionales", como en la formación de la "opinión pública", tal y como era recogida por las agencias encuestadoras.

Una demostración evidente de ello fue la incorporación –al abrigo de la Carta de 1993, que cancelaba las diferencias en el tratamiento del capital extranjero y nacional– de las poderosas empresas financieras, mineras y de servicios públicos, bajo su control, en las respectivas organizaciones representativas del empresariado local, reforzando aún más su ya conocida influencia en la Confiép. Concurrentemente, su decisivo concurso en el financiamiento de la publicidad de los medios de comunicación escritos y audiovisuales y, eventualmente, su asociada participación en la propiedad de importantes empresas televisivas, influyó en el *habituamiento* de dichos medios a la destacada y frecuente presentación de sus posiciones u opiniones sobre asuntos nacionales y políticas públicas.

Lo propio ocurrió en los casos de sus otros aliados, como las representaciones locales de los organismos financieros internacionales, las corporaciones de inversión, las agencias evaluadoras de riesgo, la cámara peruano-norteamericana de comercio, la tecnocracia liberal organizada en consultoras privadas o presente en los equipos político-técnicos de los decisivos ministerios de Economía y Finanzas, Energía y Minas, Comercio y Turismo, etcétera, y, en fin, de los importantes estudios de abogados encargados de la defensa de sus intereses.

La recomposición del bloque de poder, la presencia directa de sus actores en diversas esferas, redes y espacios y el vigor de sus capacidades regulativas de los vínculos Estado-sociedad, no fueron afectados esencialmente, al menos en el plano en que se desarrolla nuestro análisis, por la instalación del nuevo régimen o por las decisiones de los gobiernos que suceden al de Fujimori. Más aún, las condiciones que facilitan el ejercicio efectivo de sus capacidades políticas en estos años pueden ser entendidas como expresiones simultáneas, sea de su poder, sea de las crisis del Estado, la sociedad y sus respectivos actores políticos y sociales, sea por la aceptación activa o pasiva del discurso neoliberal por las clases altas o medias-altas y las organizaciones corporativas, partidarias, comunicacionales y sociales que las representan en el país.

Según nuestra opinión, sólo de este modo se puede explicar la continuidad de dos de las condiciones que facilitan la recomposición y reproducción del actual bloque de poder. Nos referimos, por un lado, al mantenimiento hasta ahora de la Carta del 93 que, al constitucionalizar las reformas neoliberales y las reglas que ordenan las relaciones entre la economía y la sociedad, provee de fundamentos jurídico-normativos al poder y el rol de los principales actores de dicho bloque y, por otro, a la continuidad, en lo esencial, de las políticas neoliberales.

Como es fácil observar, estas condiciones son las que siguen definiendo, en los planos jurídicos, económico y político, las relaciones estado-sociedad en el nuevo régimen instaurado en el 2000. Ello no significa, por cierto, negar las obvias modificaciones introducidas por éste en las modalidades adoptadas por dichas relaciones. Negarlas equivaldría a desconocer las notables diferencias de dicho régimen con el precedente, en lo que hace al clima de libertades políticas, reconocimiento de la pluralidad de actores y de sus derechos de organización, ampliación relativa de sus grados de autonomía, como de sus posibilidades de alterar sus relaciones siempre y cuando, bueno es recordarlo... dispongan del poder y las capacidades requeridas para ello.

En tal sentido, conviene advertir los efectos que el nuevo régimen introduce en las reglas reguladoras de las relaciones estado-sociedad. En primer lugar, dichas reglas no pueden ser impuestas, dictatoriales o autoritariamente, como lo fueron en los años noventa. Ellas deben, por tanto, ser aceptadas o consentidas, aceptación y consentimiento que, a su vez, dependen de la legitimidad que les provea la interiorización, por los actores del estado y la sociedad, de los valores y las orientaciones características de la ideología neoliberal y las políticas que la expresan.

Las extraordinarias desigualdades de poder que, en todos los planos significativos, caracterizan el funcionamiento del actual régimen y dividen a la población en un reducido grupo de sectores integrados y una vasta mayoría de sectores excluidos concluyen determinando, sin embargo, el radio o la escala de aceptación y consentimiento de dichas reglas. A este respecto, las evidencias parecen mostrar que, en una sociedad fracturada como la nuestra, ellas operan, consensualmente, sólo en el limitado marco de las relaciones entre el estado y los sectores económica, política y socialmente integrados. Pero estas mismas evidencias, tal como lo manifiesta el rechazo de la mayoría de la población al actual gobierno, al conjunto de los poderes públicos, a la clase política, a las reformas estructurales y a las políticas neoliberales en curso, así como la escala e intensidad de las movilizaciones y protestas populares, demuestran —a su turno— el cuestionamiento de esas reglas por la mayoría de los sectores excluidos de la sociedad.

Finalmente, el creciente reconocimiento de la escala y profundidad alcanzadas por la inestabilidad política, la crisis de representación y la ingobernabilidad del país, conduce gradualmente a los actores del bloque de poder y de los sectores sociales integrados a modificar las formas en que operan las reglas que regulan las relaciones estado-sociedad. Estas modificaciones expresan, por un lado, la adecuación de tales actores a las condiciones jurídico-políticas del nuevo régimen en que actúan y, por otro, la confianza en su poder y capacidad para, por su intermedio, seguir manteniendo el control de dichas relaciones. En tal sentido, el consenso reinante en torno a la deseabilidad, o inevitabilidad, de las reformas y políticas neoliberales en los grupos sociales altos y medios-altos y en sus representantes empresariales, comunicacionales y partidarios —que son los contralores de las decisiones adoptadas en el cuadro institucional del régimen— les permite retirar, de la agenda política, el debate sobre las reglas que efectivamente orientan las relaciones estado-sociedad.

Éstas operan entonces en el escenario público, de un modo implícito y bajo la forma de "prohibiciones" que ahorman el comportamiento de la representación política en las esferas de los poderes Ejecutivo y parlamentario. Ello explica por qué asuntos tales como los acuerdos con el FMI, el tratamiento del capital extranjero, los contratos de estabilidad tributaria con las empresas transnacionales, las políticas sobre deuda externa, reforma tributaria, distribución del ingreso o aquéllas que en materia de seguridad interna y combate al narcotráfico se firmaron con el gobierno norteamericano, no son objetos centrales de los análisis y debates en dichas esferas ni en los principales medios de comunicación.

Como resulta evidente, si nos hemos detenido en este largo recuento de argumentos y evidencias es porque todos ellos delatan –al menos según nuestra opinión– las notorias insuficiencias del marco analítico elegido por los promotores de las reformas en curso y la necesidad, tanto teórica como práctica, de incluir las relaciones internas estado-sociedad en el cuadro más general de los condicionamientos que sufren a causa de los dependientes patrones de inserción del país en el orden capitalista mundial. De haberse procedido de este modo, se habrían advertido los papeles que desempeñan la estructura de poder, la recomposición del bloque de poder y la capacidad de sus actores para configurar las principales reglas y políticas que organizan tales relaciones. A su turno, ello hubiera posibilitado la formulación de aquellos objetivos, estrategias y propuestas políticas y programáticas que, por ir al encuentro de los intereses de los sectores excluidos de la sociedad –ampliado entonces sus bases populares de sustentación–, habrían abierto otros caminos a las reformas emprendidas y facilitado, eventualmente, su integración en un efectivo proceso de cambio de las actuales vínculos estado-sociedad.

Descentralización: ¿del estado o del gobierno?

Como el supuesto del que me ocuparé ahora se encuentra implicado en el precedente, intentaré en lo que sigue abreviar su análisis. En realidad, mi interés por abordarlo se originó mucho tiempo atrás, cuando comencé a preguntarme sobre los significados implicados en la expresión "descentralización del estado" en los diversos y frecuentes usos que se hace de ella. En el origen de mi interés se encontraba esa antigua noción, aprendida en ciertos textos clásicos de las ciencias sociales, según la cual los conceptos de estado y gobierno, aunque relacionados, no refieren lo mismo; por lo que, como es obvio, sus significa-

dos no pueden ser identificados uno a uno. A partir de esa noción, como de su vinculación con otras igualmente aprendidas en dichos textos, mi interés por aquella expresión impulsó una línea argumental que paso ahora a describir.

En efecto, si el estado es más que el núcleo de instituciones a través de las cuales se ejerce el gobierno de la sociedad y si, como tal, representa —en el plano jurídico-político— los intereses de la nación tanto dentro de sus fronteras territoriales como en el sistema internacional de estados del cual forma parte, resulta evidente que el análisis de su comportamiento no puede desconocer ni su "doble cara" —interna y externa— ni los compromisos y obligaciones que adquiere en estos ámbitos. La influencia mayor o menor de tales compromisos y obligaciones en su comportamiento pasa a depender entonces, en el plano interno, de la consistencia y vitalidad de la comunidad nacional que representa y, en el plano externo, de las posiciones y funciones que ocupa y cumple en el sistema internacional de estados, posiciones y funciones éstas vinculadas con los patrones que organizan su inserción en las diversas esferas del orden capitalista mundial.

La aplicación de estas consideraciones generales al concreto caso de nuestro país, concluye mostrando que el carácter históricamente inconcluso de su proceso formativo como nación y sus crónicamente dependientes patrones de inserción en el orden mundial, se combinan para explicar los escasos grados de autonomía política disponibles por el estado y la notoria influencia, y el peso mayor, de sus compromisos y obligaciones internacionales en la determinación de su comportamiento, tanto en lo que hace a sus políticas externas como internas. Como se sabe, esta casi permanente condición del estado fue llevada al límite en el periodo de "globalización" y, muy especialmente, en los años noventa, y continúa hoy, en lo esencial, aun cuando dicha condición sea modulada ahora por el cambio de régimen político.

Como se habrá advertido, esta línea argumental es la que me condujo a formular las críticas —expuestas en la sección anterior— al marco analítico elegido para analizar el país e impulsar las reformas de la relación estado-sociedad. Las críticas a dicho marco, como lo veremos ahora, no estaban dirigidas exclusivamente a su prescindencia de la "cara externa" del estado y, en esa medida, a la subvaloración de la influencia y el peso de sus compromisos y obligaciones internacionales, de los "poderes fácticos" incluidos en el recompuesto bloque de poder y, en fin, de las capacidades efectivas de sus actores para reducir los

grados de libertad necesarios para la determinación autónoma de las políticas públicas externas e internas. Tampoco la crítica a la prescindencia de la "cara externa" del estado y de sus inherentes consecuencias tuvo por único fin advertir el restrictivo cuadro de condiciones dentro de las cuales se desarrollarían las reformas y las limitaciones que imponían a la formulación de estrategias alternativas que fueran más allá de las concretamente circunscritas al ámbito político-institucional o político-jurídico.

En realidad, las críticas a dicho marco analítico tenían un doble propósito: encontrar, por un lado, una respuesta a mi persistente sensación de extrañeza cuando escuchaba calificar la regionalización como un "proceso de descentralización del *estado*" y argumentar, por otro, mi sospecha de que dicha calificación encubría lo que, en los hechos, era un "proceso de descentralización del *gobierno*". El error conceptual cometido en la caracterización del proceso de regionalización tuvo marcadas y negativas consecuencias, tanto en lo relativo a las expectativas que despertaba en sus promotores, protagonistas y en las poblaciones concernidas, como en lo que hace a las limitantes condiciones que fijaba a su desarrollo.

En efecto, la sinonimia o el uso indistinto de ambos conceptos produjo una involuntaria traslación al gobierno de los poderes, roles y facultades que una definición exclusivamente normativa o jurídico-política atribuye al estado, sobrevalorando así las capacidades efectivas del o los gobierno(s) en plaza para definir, con autonomía, tanto el rumbo de la descentralización como el cuadro de políticas que promoverían su desarrollo. En el origen de esa traslación se expresan las diferentes consecuencias intelectuales y políticas del marco de análisis elegido.

En este sentido, va de suyo que si se descarta o subvalúa la "otra cara" del estado y los compromisos y obligaciones que aparece, el gobierno aparece sustituyéndolo, o representándolo, en sus relaciones internas con la sociedad. En la medida en que ello ocurre, las decisiones y políticas públicas aparecen como fruto de la correlación de actores y fuerzas político-sociales operando en las esferas del gobierno o la sociedad, sea que se encuentren en posiciones oficialistas u opositoras. Resulta irónico, a este respecto, el privilegiado o decisivo papel atribuido a las arenas o espacios públicos internos, como bases efectivas del proceso de toma de decisiones, precisamente cuando la orientación neoliberal de la globalización torna más difícil la diferenciación de los planos internos y exter-

nos y/o se reconoce, al menos en los discursos, la influencia de los "poderes fácticos".

Pero en todo ello conviene advertir, igualmente, el doble y contradictorio papel desempeñado por los cambios producidos en la concepción del estado y que, como en el caso del marco analítico al que es incorporado, expresa las mutaciones operadas en los enfoques teóricos con que se analiza el país. En efecto, si bien en los discursos no parece ponerse en duda la creciente pérdida de su soberanía e independencia y, consiguientemente, la puesta en crisis de su función representativa de los intereses de la nación —o, eventualmente, su subordinación a intereses externos—, en la práctica política su concurso sigue siendo invocado, o criticado, como si dispusiera de los poderes y las facultades que le son atribuidos por los enfoques normativos o jurídico-políticos.

Esta suerte de "ideología promedio de la práctica política", que implícitamente sugiere que el poder del estado, por representar a la nación o la sociedad, es el "poder común de los ciudadanos", olvida todos aquellos enfoques según los cuales las decisiones que adopta y los intereses que representa dependen de la estructura de poder y de los intereses de sus efectivos titulares, sean estos "internos" o "externos". El traslado al gobierno de esta concepción del estado, en el marco de análisis que objetamos, no sólo contribuye a magnificar su poder y capacidad decisoria y, con ello, las expectativas de los actores políticos y sociales, sino que por privilegiar las relaciones internas gobierno-sociedad tiende a inadvertir que los titulares efectivos del poder pueden actuar dentro o fuera de las instituciones públicas y/o de la sociedad que éstos pretenden representar.

Pero tanto o más importante que lo señalado hasta aquí son sus consecuencias prácticas, esto es, las condiciones impuestas al desarrollo de proceso de regionalización. La definición internista de las relaciones estado (gobierno)-sociedad, involuntariamente afecta la ponderación mas precisa de las consecuencia que para dicho proceso surgen de todos aquellos acuerdos firmados por los gobiernos —en nombre del estado— con eso que habitualmente se denomina "comunidad internacional". Dichos acuerdos, al incorporar los conocidos condicionamientos del FMI, el BM, el BID o la OMC y/o los intereses geopolíticos de las grandes potencias, en especial, de los Estados Unidos, no sólo concluyen limitando la capacidad del estado (gobierno) para atender las demandas populares, sino reduciendo al límite los grados de libertad o las posibilidades de manejo, por los gobiernos regionales y locales, de sus relaciones con las poblaciones del interior del país.

En efecto, dichos acuerdos influyen poderosamente en la definición por el gobierno central de las políticas económica –con la correspondiente fijación de sus precios básicos–, sociales y, en general de, si no todas, casi todas las políticas sectoriales que, como se sabe, son de rigurosa aplicación nacional. En esa medida, y más allá de aquello que se estatuye en los dispositivos legales que, supuestamente, orientan el proceso de regionalización, éste tiende a ser reducido, en los hechos, a una transferencia de competencias político-institucionales a las instancias subnacionales. No estamos negando, por cierto, que ese tipo de transferencia constituya un avance, si usamos como criterio de comparación la situación precedente. Lo que estamos afirmando más bien es que, en ausencia de una contraparte económico-social, el proceso de regionalización –tal y como efectivamente se desarrolla– no está en condiciones de responder a las necesidades de las poblaciones concernidas y que, por ello, sigue apareciendo ante la conciencia popular como una suerte de fraude a sus expectativas. Allí están, para demostrarlo, tanto los resultados de las encuestas de opinión como las sucesivas oleadas movimientistas que sacuden el país.

Los argumentos y las evidencias anteriores legitiman la formulación de dos preguntas, a estas alturas tan simples como necesarias: (i) ¿Es posible la efectiva descentralización regional del país si no se enfrentan las condicionamientos impuestos a las políticas públicas y el bloque de poder que las promueve y sustenta?; y (ii) ¿Ese enfrentamiento es posible sin poner en cuestión el marco analítico empleado hasta ahora para analizar el país y definir sus opciones políticas y estratégicas?

De la transición a –y la idea de– la democracia

Como señaláramos al inicio de estas reflexiones, las reformas del estado fueron planteadas como medios indispensables para la "consolidación de la democracia". Implicados en este planteamiento se encontraban varios supuestos que conviene examinar. El primero de ellos fue la creencia en que, con el cambio del régimen político, se había instalado la democracia representativa en el país pues, como es obvio, sólo puede "consolidarse" lo que ya existe. Este supuesto cohabitaba extrañamente, sin embargo, con otro según el cual el país se encontraba en un proceso de "transición a la democracia", supuesto éste que, a diferencia del anterior, retira la democracia del presente para reenviarla al futuro.

A quien intente pasar por alto esta contradicción, no le queda otro recurso mejor –aunque claramente insuficiente– que entender ambos supuestos como expre-

sión de un enfoque secuencial, o por etapas, de la construcción de dicho régimen, por el cual si bien éste se instala –en lo esencial– en la primera etapa, sólo desarrolla todas sus potencialidades en la segunda, esto es, cuando se consolida plenamente. En todo caso, el empleo de este recurso sirve para inferir otro supuesto mayor: la plena inserción del planteamiento de las reformas en los parámetros conceptuales del conocido enfoque de las transiciones a la democracia.

Como se recuerda, proponiendo la democracia occidental como un objetivo ético y político central para los países de la región, y desarrollando para ello un ambicioso cuadro teórico-político que mostrara la posibilidad de su logro, dicho enfoque planteó la construcción de dicho régimen por etapas. En tal sentido, mientras la primera de ellas se caracterizaría por la instauración –o reinstauración– del conocido formato de libertades, instituciones y actores que lo caracterizan, la segunda lo consolidaría socialmente al extender los derechos de ciudadanía, reducir la pobreza y la desigualdad social, ampliar los espacios para la participación ciudadana y densificar e incrementar el rol de la "sociedad civil" en los asuntos y decisiones públicas.

Por cierto, si nos hemos detenido en la identificación de estos supuestos es porque, habiéndose concebido las reformas como medios para la consolidación democrática, y siendo que los fines influyen en la determinación de los medios, no resulta casual que la implementación de las reformas haya seguido, en la práctica, el mismo guion conceptual y político que el enfoque de las transiciones prescribe para la democracia: generar, primero, su normatividad legal, sus espacios institucionales e incluir en ellos sus correspondientes actores, para reenviar luego, a una segunda etapa, los cambios económico-sociales que faciliten su consolidación.

La precedente no es, sin embargo, la única razón por la cual registramos la influencia del enfoque de las transiciones en la concepción de las reformas, como tampoco lo es destacar su obvia sugerencia de que la suerte que corren éstas en el país, al menos hasta ahora, va pareja con la que suerte que corre aquél en la región. En realidad, lo que nos condujo a abordar esta cuestión no fue tanto la extrañeza que nos produce el empleo de dicho enfoque luego de que la experiencia política peruana y regional en el último cuarto de siglo verifica la casi generalizada crisis en nuestros países del tipo de régimen que propuso. Mucho más que ello pesó en nuestra decisión la profunda sorpresa que nos

causa la inadvertencia, o la escasa y débil ponderación por los protagonistas y promotores de las reformas, de los numerosos signos, acumulados en estos años, de la evidente crisis teórica en que se encontraba el enfoque de las transiciones y que, como tal, guarda correspondencia con la del régimen que impulsa.

Por estas razones, como por el conocimiento del lector acerca de la inestabilidad política e ingobernabilidad crecientes que caracterizan el funcionamiento del régimen en el Perú y Latinoamérica (en especial en la subregión andina) y de las críticas evaluaciones que suscita en la opinión pública regional (ilustradas por los anuales informes de Latinobarómetro), intentaré en lo que sigue dar cuenta sumaria del extendido abanico de cuestionamientos teóricos a dicho enfoque y –asunto más importante aún– el numeroso listado de correcciones autocríticas realizadas por sus propios autores e influyentes círculos expresivos del pensamiento liberal.

En vista de que la indeseada extensión del texto no permite ahora concentrar mi atención en los fundamentos de las críticas al mencionado enfoque, me limitaré simplemente a mencionar sus tópicos. A este respecto, la objeción inicial a sus autores fue dirigida a su empleo de una noción de democracia que prescindió del reconocimiento de que, como cualquier otra en ciencias sociales, estaba abierta a la disputa entre diversos significados. Ésta no era sino otra forma, por una parte, de recordar el carácter históricamente contencioso de cualquier noción de democracia y, por otra, de afirmar la existencia de distintos tipos de régimen democrático, cada uno de los cuales, a su vez, puede expresarse en diversos subtipos. No fue extraño, por tanto, que esa objeción estuviera acompañada de otra dirigida, esta vez, a su obliteración de un marco histórico de análisis que les hubiera permitido advertir las profundas mutaciones ocurridas en los propios significados y usos de la noción de democracia liberal en diferentes épocas.

A su turno, la ausencia de ese marco de análisis fue responsabilizado de la inadvertencia, por los autores del enfoque, de las diferentes condiciones que, en relación con el surgimiento de la democracia liberal, imponen las distintas direcciones e itinerarios histórico-culturales de Europa occidental, Estados Unidos y América Latina, en especial de la subregión andina. Por esta razón, entonces, ellos habrían sido conducidos al establecimiento de una, tan sorprendente como supuesta, relación entre los cambios político-culturales que hicieron posible la emergencia de la democracia liberal en Europa occidental con los que se procesaban en la región durante los años finales del ciclo autoritario.

Su renuncia al empleo de un marco histórico-comparativo y/o histórico-estructural les habría igualmente impedido reconocer que, a diferencia de América Latina, el surgimiento de la democracia liberal en Europa occidental, a partir de la generalización del sufragio universal en las primeras décadas del siglo pasado, fue precedida –y luego acompañada– por condiciones tales como la presencia de poderosos estados nacionales en control colonial de los países y regiones no occidentales del planeta; agriculturas modernizadas y capitalismos industriales autocentrados en dominio de las economías y mercados ultramarinos; poblaciones secularizadas, nacionalizadas, ciudadanizadas y organizadas en estratificaciones clasistas; sociedades civiles densas, articuladas y en capacidad de imponer límites al poder de sus estados, etcétera, etcétera.

Por cierto, este conjunto de observaciones fue continuada por la detallada relación de las notables diferencias que, a este respecto, presenta la evolución histórica de Latinoamérica, como las constricciones que le han sido y le son impuestas por los intereses y la lógica que gobiernan el orden capitalista mundial, constricciones éstas exacerbadas en su actual periodo de globalización. No fue casual, entonces, que los críticos de dicho enfoque subrayaran la escasa atención que, hasta avanzados los años noventa, dispensaran sus autores al peso de las deudas externas como a los obstáculos impuestos a los procesos de construcción de la democracia en la región por las condicionalidades de los organismos financieros internacionales. Más aún, en esos mismos análisis no sólo se criticaron los estrechos marcos nacionales o regionales empleados para el estudio de dichos procesos, sino que se planteó la cuestión de si era posible construir la democracia en nuestros países en ausencia de un proceso de efectiva democratización de las relaciones internacionales y/o del orden mundial.

No fue entonces sorprendente que, en diversos análisis críticos sobre tal enfoque, se identificara su origen con la ruptura de sus autores con los marcos teóricos centro-periferia y/o dependentistas, imperantes en la región hasta el último lustro de los años setenta. Como tampoco lo fue que el "éxito" que alcanzaran sus planteamientos en la mayoría de los círculos académicos de nuestros países, durante los años ochenta y mediados de los noventa, fuera entendido como expresión de la renuncia al desarrollo de un "pensamiento propio" y/o a la "moderna" condición subalterna de las ciencias sociales de la región. A esas alturas, sin embargo, ya era evidente para una minoría, aunque creciente, de los científicos sociales de América Latina, que los autores de dicho enfoque realizaban, por su intermedio, una importación acrítica de la

democracia occidental expresiva, en esa medida, del marcado eurocentrismo que orientaba sus formas de pensarla. Juicio éste que se confirmaba igualmente por su aceptación del presunto carácter universal de la reductora taxonomía del liberalismo occidental que, clasificando los regímenes políticos en totalitarios, autoritarios y democráticos, desconoce la extraordinaria diversidad de los regímenes políticos realmente existentes en el mundo contemporáneo.

Éstas, aunque numerosas, no eran por cierto todas las objeciones a los autores del enfoque de las transiciones. Concurrentemente con ellas, se criticaron sus afirmaciones en torno al carácter "excepcional" de los procesos de transición y el consiguiente descarte de la capacidad explicativa de los enfoques teóricos y de los conocimientos acumulados por las ciencias sociales; el teleologismo implícito en su noción de transición a la democracia; el politicismo que marcaba sus análisis de los procesos en curso y el "posibilismo" que orientaba su visión de las tendencias y escenarios que abrirían el camino a la futura consolidación de la democracia; su inadvertida confusión entre los conceptos de "gobierno representativo" y "democracia política"; su discutible identificación de los criterios que empleaban para definir como democráticos los regímenes emergentes luego de la derrota de los autoritarismos en la región con aquellos que, según R. Dahl, caracterizan las poliarquías, etcétera, etcétera.

En todo caso, si para algo sirve este incompleto catálogo de observaciones y críticas es para evidenciar los numerosos e importantes tópicos que abordan. Pero tanto o más importante que ellas fueron las correcciones autocríticas realizadas por los propios autores del enfoque de las transiciones, una vez que la real evolución de los procesos políticos en la región como el incremento de las críticas a sus planteamientos las tornan, más que necesarias, imprescindibles. En efecto, no había transcurrido un lustro de la publicación más conocida y completa de los contenidos del mismo (nos referimos a G. O'Donnell, P. Schmitter y, posteriormente, L. Whitehead [ed.]: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*, 1986), para que su autor más conocido en la región –G. O'Donnell– observara desencantado que, en vez de democracias efectivamente representativas, lo que efectivamente se habían implantado eran "democracias delegativas".

No citamos esta denominación del régimen por la involuntaria contribución de su autor a los centenares de adjetivos –habitualmente más precisos que el sustantivo que califican– con que los científicos políticos de la región inten-

tan, al tiempo que definir del modo más realista posible el tipo de régimen que observan, aplacar sus inseguridades sobre su naturaleza democrática. El carácter irresuelto de esta tensión ha generado, sin embargo, un extraño consenso en la comunidad de intelectuales y científicos políticos de la región por el cual implícitamente se acuerda tratar al régimen "como si" fuera democrático.

En realidad, esa primera reacción de O'Donnell ante la forma que adoptaba el régimen fue citada porque con ella inició un proceso autocrítico, aún no concluido. En efecto, durante los años noventa reconoció el teleologismo implícito en su expresión "transición a democracia" y la tendencia politicista y posibilista que orientó sus precedentes análisis sobre los procesos en curso y sus tendencias de cara al futuro. Ello lo condujo, en 1994, a calificar su previsión de la etapa de consolidación del régimen como lo que era, esto es, como una "ilusión". Posteriormente, al final de los noventa y en una entrevista con Horacio Verbitsky publicada en Argentina por *Página 12*, declaró que la democracia en la región se encontraba en "proceso de extinción".

Finalmente, en su contribución al más reciente informe del PNUD sobre el estado de la democracia en América Latina, conjuntamente con su más clara admisión de los negativos efectos de la orientación neoliberal de la globalización y de las políticas promovidas por los organismos financieros internacionales en los procesos de construcción democrática de nuestros países, subraya la necesidad de un enfoque de los problemas enfrentados por dicho régimen que los enmarque en el contexto de la específica evolución histórica de la región. Ello lo conduce, veinticinco años después del momento en que comenzara sus exploraciones sobre las posibilidades de una transición a la democracia y, con él, al grupo responsable de dicho informe, a calificar el tipo de régimen emergente del ciclo autoritario como una "democracia electoral". Por cierto, no insistiré en recordar ahora que, siendo la periódica realización de elecciones una condición necesaria para la existencia de un régimen democrático, no es condición suficiente, más aún en las muy desiguales condiciones en que se realizan en la región.

Pero no se trata tan sólo del caso de O'Donnell. Otro compilador y contribuyente al libro publicado en 1986, y cuyos breves comentarios a los originales del texto teórico escrito por O'Donnell como base del informe del PNUD son transcritos en su versión final –nos referimos a L. Whitehead– va más allá, al menos según nuestra opinión, en el camino autocrítico del enfoque de las tran-

siciones. En efecto, al presentar sus puntos de vista sobre los criterios que definirían si los regímenes políticos en la región son efectivamente democráticos, los hace objeto de una crítica tan respetuosa como incisiva. Para ello, y luego de objetar el sesgo restrictivamente liberal de los mismos, recuerda que, como cualquier otro concepto, aquél de la democracia ha sido desde su origen, y seguirá siéndolo, una arena de controversias ideopolíticas entre los intereses, valores y posiciones que se disputan, en y desde la sociedad, la determinación de su significado. Más aún, rechaza la idea que afirma la existencia de un solo tipo de democracia, en este caso de la liberal, afirmando entonces la existencia de distintos tipos y formas de democracia y legitimando, por tanto, el uso de distintos juegos de criterios para definir cuándo un régimen político es, efectivamente, democrático. Va de suyo que la coincidencia de sus puntos de vista, a este respecto, con la primera de las críticas al enfoque de las transiciones no es, necesariamente, casual.

Otro signo igualmente importante de la ostensible crisis teórica en que se encuentra dicho enfoque lo proporcionan los textos de Larry Diamond (2000, 2002), probablemente el más influyente teórico de la conocida revista *Journal of Democracy*, cuya orientación demoliberal es ampliamente conocida. En ellos, Diamond sostiene que la evolución política experimentada en el mundo desde fines de los años noventa evidencia el fracaso de las expectativas generadas por los enfoques de la transición en América Latina, y de la tercera ola democrático-liberal anunciada y celebrada por S. Huntington. En este sentido, su investigación sobre los regímenes políticos existentes en ciento cincuenta países, realizada en el 2001 y basada en el uso de los más que concesivos criterios e indicadores de la Freedom House, revela que 70% de ellos son regímenes híbridos, los que, como tales, combinan instituciones autoritarias y democráticas. Conviene anotar que, de haberse empleado en la investigación criterios e indicadores más exigentes, el porcentaje de regímenes híbridos habría superado largamente aquél consignado por los resultados de la investigación de Diamond.

De los argumentos y evidencias expuestos hasta aquí se pueden retirar numerosas conclusiones que van más allá, por cierto, de la justificación de mi sorpresa por la desatención o el relativo desconocimiento de la crisis en que se encuentra el enfoque empleado entre nosotros para definir la democracia y las etapas y reformas que supuestamente conducen a su logro. Los contenidos de dichas conclusiones, sin embargo, son lo suficientemente obvios –al menos en lo que hace al conjunto de cuestiones abordadas en el presente texto– que, creo, nos

ahorran ahora su mención. Lo que no puedo dejar de anotar sin embargo, aunque fuere al paso, es la desafiante tarea implicada en tales conclusiones. Me refiero a la imperativa necesidad de abrir un debate *realista* sobre el tipo de democracia a construir *en el marco de las tan complejas, como dramáticas, condiciones impuestas por la situación que presenta hoy el país.*

PARA CONCLUIR: DE LAS VIRTUDES DE UN "REALISMO DESENCANTADO"

Acaso por el imperio de los calendarios o por mi ya larga militancia en la internacional de los perdedores, intentaré argumentar ahora un elogio del realismo desencantado, que creí descubrir no sólo en varias o muchas de las investigaciones centradas en el curso que tomaron las reformas, sino también en mis conversaciones con algunos de sus autores. Con este propósito esbozaré algunas consideraciones previas, tan triviales como generales.

Conviene recordar que el desencanto con las ilusiones, al menos en los casos de quienes ofician como militantes intelectuales o políticos de ciertas ideas o propuestas, tiende a ser una puerta que se abre al ingreso de una actitud realista en la apreciación de las situaciones o procesos que los involucran como participantes activos o actores de los mismos. Como la condición militante, sin embargo, implica mucho más que identificaciones u opciones intelectuales, pues compromete valores, pasiones, intereses, expectativas—esto es, toda esa extensa gama de experiencias subjetivas encubiertas o descubiertas en o por el rótulo de "ideales"—, no es casual entonces que el ingreso o el retorno a una actitud realista, que supone habitualmente la admisión de ciertos errores o la ruptura con ciertos supuestos o creencias previas, se acompañe de desilusiones que impregnan los ejercicios prácticos de esa actitud de un tono "desencantado". Por esta razón, al menos inicialmente, no termina de reconocerse las ventajas o beneficios que aporta el realismo a la identificación y el análisis, en este caso, de los obstáculos que bloquean el desarrollo de las reformas.

Considerándome beneficiario de varios de los aportes que el ejercicio de esa actitud revela en las investigaciones revisadas, me permitiré, en lo que sigue, dar rápida cuenta de ellos. En tal sentido, no sólo resulta evidente que con ellas dispuso el país de un material informativo y analítico mucho más numeroso que aquél dedicado en los años ochenta al proceso de regionalización y en los

noventa a las organizaciones ciudadanas, sino que igualmente uno y otro tema nunca fueron, como en estos años, objetos de un seguimiento, análisis y fiscalización tan frecuentes y públicos. No lo destacamos exclusivamente por sus aportes a la inclusión de dichas reformas en los espacios y las agendas de los actores partidarios y las instituciones estatales, o por su contribución a la formación de una opinión pública más informada y alerta a los avatares de su desarrollo. Tanto como ello debo destacar, nuevamente a diferencia de las décadas inmediatamente precedentes, que dichas investigaciones e informes concluyeron en la concreta formulación de propuestas, estrategias, diseños institucionales y modalidades de gestión que expresaban el compromiso público de sus autores con los contenidos de sus investigaciones y análisis.

Los aportes anteriores no expresaban tan sólo sus compromisos intelectuales y políticos con los objetivos de las reformas sino, igualmente, una práctica militante que los compelió a promoverlas vía el establecimiento de una relación cercana con sus actores sociales, políticos y gubernamentales y, principal pero no exclusivamente, con los espacios institucionalizados de participación ciudadana en los que intervenían. Me importa subrayar este hecho porque, como se sabe, la práctica política no sólo es una incesante fuente de impresiones, intuiciones y conocimientos –no siempre disponibles por quienes piensan que una observación distante, "objetiva" o académica garantiza un mejor conocimiento de la realidad–, sino porque ella les permitió cotejar, progresivamente, los objetivos de las reformas con la evolución práctica de las mismas. Esto, según mi opinión, no sólo los condujo a advertir los bloqueos que se interponían en su logro, sino a preguntarse por sus causas.

Dicho cotejo y sus consecuencias parecen explicar las modificaciones que, nuevamente de modo gradual, empezaron a manifestarse en sus informes y evaluaciones del curso seguido por aquéllas. No me refiero con esto, al menos de modo exclusivo, a sus crecientes críticas puntuales a una u otra dimensión de los procesos que observaban o a sus diversos responsables políticos. Me importa más bien destacar el inicio, con ello, de una reflexión sobre sus propios supuestos, conceptos, opciones y previsiones. Una primera expresión de esto, al menos en un cierto número de investigadores y promotores de las reformas, fue su puesta en cuestión del carácter tan universalista como angélico de sus conceptos de "participación", "ciudadanía", "sociedad civil" o "democracia" que, en cierto modo, habían influido decisivamente en la determinación de sus compromisos.

Otra expresión de ese proceso, ahora autocrítico de sus previas opciones políticas por el actual gobierno, fue el conjunto de extendidas objeciones que dirigieran al escaso apoyo que brinda a las reformas, luego a su incapacidad para el manejo responsable del país y, posteriormente, a sus responsabilidades en la crisis del régimen político. No sé si precedente, concurrente o finalmente, advirtieron y denunciaron que, en tanto se mantenga el actual bloque de poder, el modelo neoliberal y las políticas que impulsa, las reformas del estado y el cambio, por su intermedio, de las relaciones estado-sociedad, al tiempo que seguirán bloqueando las reformas, impedirán la "consolidación" de la democracia. No por casualidad, entonces, protagonizan ahora un rol que me parece importante destacar en la promoción de un cuestionamiento nacional al consenso de Washington y a la construcción de una democracia participativa.

Éstos no son, por cierto, todos sus aportes, pero son aquéllos que me es posible comunicar en las –digámoslo así– limitantes condiciones en que escribo estas reflexiones. No quisiera, sin embargo, concluir este texto, sin señalar que mis iniciales propósitos de dar pormenorizada cuenta del largo proceso intelectual, económico, político, social, cultural e internacional que hizo posible, desde los años ochenta, la producción de "ilusiones" –no sólo en el país sino en la región–, no fue abordado por la razón antes señalada. Por esto mismo, no puedo ahora indicar por qué creo que ese proceso autocrítico se encuentra inconcluso. Más aún, prevengo a los autores y actores de las investigaciones y reformas que mi positiva evaluación de sus logros acaso esté influida por su correspondencia con mis propias opiniones que, por personales, son inevitablemente discutibles. Tampoco me es posible argumentar por qué creo que el desencanto con las ilusiones perdidas augura el surgimiento de otras ilusiones, que son un componente inevitablemente necesario de cualquier opción o militancia política. Finalmente, quisiera comunicarles que, al menos según mi propia experiencia, el valor de los compromisos intelectuales y políticos sólo puede juzgarse... en los largos plazos. Dicho todo esto, nada sería mejor, para los propósitos que orientaron mi propósito de redactar este texto, que su eventual utilidad a los autores y protagonistas de las investigaciones y reformas en curso.

el BLOQUEO de la TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA en el PERÚ

Alberto Adrianzén M.

Sociólogo

el BLOQUEO de la TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA en el PERÚ

En junio del 2001, un mes antes de asumir la presidencia, Alejandro Toledo le dijo a la BBC: "No puedo defraudar. Yo estoy sentenciado a no fracasar". Hoy sabemos que no sólo podía defraudar sino también fracasar. Sin embargo, el fracaso del gobierno de Toledo no es sólo el de su presidencia, el de su gobierno o el de su partido; es también el bloqueo de la transición democrática que los peruanos iniciamos luego de la caída de Alberto Fujimori. El presente texto pretende dar cuenta, en términos generales, del porqué del bloqueo del proceso de transición democrática en el Perú.

RAZONES DEL BLOQUEO

Este bloqueo de la transición democrática bien podría resumirse en una de las conclusiones del *Latinobarómetro* recientemente publicado en el mes de agosto de este año¹: "El Perú es el único país donde se han aumentado las demandas autoritarias a la luz del mal desempeño del gobierno que no tiene ninguna base popular de sustentación. Perú pasa por un momento similar al que tenía Argentina cuando cae De la Rúa, indicadores de opinión que se acercan al 100% llegando a más de 90% de desaprobación".

Otros datos del *Latinobarómetro* son bastantes elocuentes: el presidente Toledo ocupa el último lugar en cuanto a aprobación, comparado con los otros diecisiete mandatarios de la región. El gobierno de Alejandro Toledo ocupa el primer lugar, junto con el de la República Dominicana, cuando se le pregunta a la gente si considera que "el país está gobernado para el beneficio de intereses poderosos". Finalmente, el Perú es el país donde más se registra una pérdida respecto a aquello que los encuestadores llaman "Satisfacción con la democracia": entre 1996 y el 2004 esta pérdida es de 21%, ocupando así el primer lugar en la muestra de dieciocho países. El Perú, por lo tanto, está en la misma ruta del reciente informe del PNUD "La Democracia en América Latina. Hacia

1 "Informe-Resumen. Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones". Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile, agosto 2004.

una democracia de ciudadanas y ciudadanos" publicado este año, donde se afirma que existe el riesgo de un regreso del autoritarismo en América Latina².

El bloqueo de la transición a la democracia, por lo tanto, podría ser definido no sólo como la vuelta o la amenaza permanente del régimen autoritario sino también como el agotamiento del régimen democrático como instrumento de legitimidad del poder político. Es cierto que ambos procesos son caras de una misma medalla: se puede afirmar que la amenaza autoritaria es expresión de la falta de legitimidad del régimen democrático; sin embargo, hacemos la diferencia para explicar mejor en qué consiste el bloqueo de la transición.

La primera hipótesis de este texto es que en el Perú la transición democrática está bloqueada por no ser reformista; o, mejor dicho, por no llevar a cabo un conjunto de reformas que no sólo cambien el orden social sino que también le den una base material (o legitimidad) al régimen democrático y a la clase política. El bloqueo se explica porque no se encuentra una solución democrática (liberal) al conflicto, abierto muchas veces, entre las promesas de igualdad de la democracia y una sociedad u orden social antidemocrático y desigual. En estos contextos la democracia (liberal) no puede o no tiene capacidad suficiente para legitimar el poder político ni a sus administradores. En este sentido, la llamada "precariedad de la democracia" no sólo está referida a la precariedad de la misma democracia sino también –y sobre todo– a la del poder político que sustenta a la democracia como sistema y también como gobierno.

Por eso los llamados "liderazgos autoritarios" no se construyen como alternativos a la democracia sino más bien, en muchos casos, como el cumplimiento de las promesas igualitarias incumplidas por la propia democracia. Lo que proponen no son sistemas alternativos como el fascismo o el comunismo –como fue en el pasado– sino más bien un mejoramiento de la propia democracia, empleando para ello mecanismos o formas plebiscitarias o directas. Pero estos liderazgos también se construyen –y éste es un aspecto importante– criticando a la élite o a los grupos de poder y empleando un discurso que apela a la polaridad entre ricos y pobres; y cuando hay fracturas étnicas, al enfrentamiento con lo que se podría llamar "las minorías blancas". Lo que hoy se vive en Venezuela es un poco esto. Pero también lo que se vivió durante el último proceso electoral en Guatemala, en el cual el general Efraín Ríos Mont, el mayor genocida de ese

2 PNUD. Lima, 2004.

país durante la guerra, esgrimió un discurso antioligárquico y de crítica abierta a los ricos y dueños de hacienda. Por eso es un error ver estos liderazgos como consecuencia de una polaridad ideológica entre izquierda y derecha, cuando son procesos más complejos que guardan relación con el carácter o tipo de sociedad en que se dan, pero también con el incremento de la llamada "desafecación" hacia la política. Antes que ideologías o visiones programáticas, expresan malestares sociales y culturales de vastas capas de la población frente al orden imperante y a los grupos dirigentes.

Mi segunda hipótesis es que la crisis que se vive en este país —y en algunos otros de la región— es principalmente política. Esto tiene que ver con la siguiente afirmación: *nada ha reemplazado al viejo estado populista desde el punto de vista de la mediación entre estado y sociedad*. No es posible negar, a estas alturas, que los estados populistas, luego de la década de 1930, construyeron complejas y poderosas relaciones de sentido con la sociedad. El populismo no es sólo un tipo de estado; es también un tipo de mediación política que buscaba cumplir, si se quiere, las promesas de igualdad, de identidad y de integración nacionales. Fue también, en términos de Juan Carlos Portantiero, un estado asistencial orientado no sólo a garantizar el proceso de acumulación de un sector sino también a legitimar el orden y el sistema políticos, lo que supuso un denso tejido social, instituciones y complejas mediaciones con la sociedad. Por esta razón el fin del estado populista, que derivó, como diría Norbert Lechner, en el secuestro de la política por la economía (o por el mercado) y la aplicación de un programa de reformas neoliberales, permitió el paso a lo que podemos definir como el estado asistencialista. Es decir, una suerte de estado mínimo que entrega y garantiza al sector privado las palancas más importantes de la acumulación económica. Un estado que emplea la política social como mecanismo de contención de la pobreza que las propias reformas generan, y de disciplina social mediante políticas clientelares. Los casos extremos son Alberto Fujimori en el Perú y Carlos Menem en la Argentina durante la década de 1990.

Una de las consecuencias más visibles de esta ruptura ha sido lo que podemos llamar la amenaza permanente de una crisis de gobernabilidad. Es decir, sociedades siempre al borde del estallido social y político. No es extraño que el *Latinobarómetro* compare la actual situación peruana con la que se vivió en la Argentina previa a la salida de Fernando de la Rúa. Sin embargo en este punto me interesa hacer la siguiente precisión, que busca escapar de una definición conservadora de lo que hoy se ha dado en llamar "crisis de gobernabilidad".

Desde el punto de vista conservador –no hay que olvidar que este concepto fue inventado por la Comisión Trilateral a mediados de la década de 1970, cuando la sociedades del capitalismo desarrollado pasaban por una gran crisis–, el concepto de crisis de gobernabilidad parte de la idea de que la fuente principal de esta crisis proviene de la sociedad y, más concretamente, del exceso de demandas de la misma como consecuencia de una mayor libertad y hasta de una mayor democracia. Así, la sociedad es vista como un problema o causa de la crisis y no como una solución de la misma. Por ello propongo otra definición que contiene dos ideas principales.

La primera emplea una definición de Norberto Bobbio: "El estado está en crisis cuando no tiene el poder suficiente para cumplir con sus deberes. El problema de la ingobernabilidad es la versión contemporánea del problema del estado que peca no por exceso sino por defecto de poder (se entiende del poder dedicado a la solución de los problemas de interés colectivo, a la búsqueda del *bien común*)"³.

Si se observa bien, en esta definición el problema o la causa de la crisis de gobernabilidad es el papel del estado y no el de la sociedad, tal como nos propone el pensamiento conservador. Por ello, se puede concluir que la crisis de gobernabilidad es consecuencia de una pérdida de poder del estado (o descentramiento del estado como consecuencia de una hegemonía de los poderes fácticos y del mercado) para satisfacer las demandas sociales. Como dice el propio Bobbio: "El problema de la ingobernabilidad plantea el problema contrario, no del exceso sino del defecto del poder, no del poder exorbitante sino del poder deficiente, inepto, incapaz, no tanto del mal uso del poder sino del no uso del poder"⁴. Esto es importante si se tiene consideración que el poder disminuido del estado y su descentramiento son consecuencia del surgimiento y la consolidación de los "poderes fácticos" y de las tecnoburocracias, que son a su vez consecuencias del proceso de globalización y de hegemonía del mercado. Estos poderes y estas tecnocracias se contraponen, muchas veces, a los poderes legales e institucionales del propio régimen democrático. El problema adicional es que nadie los fiscaliza ni menos los elige.

3 Norberto BOBBIO: "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos", en Bobbio y otros: *Crisis de la democracia*. Ariel, Barcelona, 1985, p. 17.

4 Ibídem, p. 16.

Por ello, el problema de la gobernabilidad no obedece sólo a la poca capacidad administrativa, de recursos o de gestión de un gobierno; es también –y sobre todo– la ausencia de un poder estatal nacional, que ha sido expropiado y monopolizado por una minoría. La gobernabilidad o no de una sociedad es, por lo tanto, un problema de correlación política y no sólo de aparatos públicos deficientes o eficientes⁵. La mayor crisis de gobernabilidad en una democracia es no sólo la amenaza autoritaria sino también, como diría Bobbio, la "privatización de lo público" y la existencia de "un poder invisible"; esto es, la existencia de los llamados "enclaves autoritarios", que son herencias del régimen anterior.

Permítaseme una breve digresión que creo necesaria. Esta definición bobbiana de ingobernabilidad permite a su vez una redefinición del concepto minimalista de autoritarismo propio de hace unos años. Para Bobbio el autoritarismo no sería solamente, como diría Adam Przeworski, "la capacidad de impedir que se produzcan ciertos resultados políticos ejerciendo no sólo un control ex ante, sino también un control ex post sobre la sociedad"⁶ sino más bien la expresión de un tipo de régimen político. Bobbio señala que "un régimen autoritario puede ser reinterpretado como el régimen que resuelve el problema [de la ingobernabilidad] no aumentando la capacidad del estado para promover las crecientes expectativas, sino comprimiendo la capacidad de los ciudadanos y de los grupos para proponer nuevas demandas mediante la supresión de todas aquellas instituciones, desde el sufragio universal a las libertades de publicación o de asociación, que caracterizan la ciudadanía activa"⁷. En esta definición el autoritarismo sería, como diría Fernando Enrique Cardoso a fines de la déca-

5 Es un error creer que las crisis de gobernabilidad se deben casi únicamente a la expansión o instalación del mercado o a la creación de una sociedad organizada en torno al mercado. Como dice John Gray, "Los libres mercados son las criaturas de los gobiernos fuertes y no pueden existir sin ellos"; ejemplos son la dictadura de Augusto Pinochet y el gobierno conservador de Margaret Thatcher en Inglaterra. Esto muestra algo obvio: algunos, la mayoría, tienen "estado mínimo" y más mercado; otros, la minoría, tienen más estado y menos mercado. La crisis, por lo tanto, tiene mucho que ver con lo que hace o no hace un estado, es decir, cómo se vincula con la sociedad y con los grupos. Por eso decimos que una crisis de gobernabilidad guarda relación con las reales correlaciones políticas en una sociedad. Al respecto léase, de John GRAY, "Las desilusiones del capitalismo globalizado" en *Nexos* 260, México, agosto de 1999.

6 Adam PRZEWORSKI: "La democracia como resultado contingente de los conflictos", en *Zona Abierta*, 39/40, abril-setiembre, España, 1986, p. 2.

7 Norberto BOBBIO: ob. cit., p. 15 y 16.

da de 1970, "un pacto de dominación" y no sólo un mecanismo de control de las instituciones para controlar los procesos. Esto tiene implicancias profundas a la hora de evaluar las transiciones, es decir, el paso de un régimen autoritario a otro democrático y los énfasis que se ponen en este tránsito. Podemos afirmar —a diferencia de lo que propusieron Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter hace ya unos años, cuando nos decían que existían dos restricciones que convertían a una transición en exitosa: "los derechos de propiedad de la burguesía deben mantenerse inviolables" y la imposibilidad de cuestionar o amenazar a las fuerzas armadas⁸— que una transición es más completa y más democratizadora cuando se combinan los cambios institucionales —es decir, el cambio de las reglas— con el cuestionamiento al llamado "pacto de dominación" autoritario que es, justamente, lo que define al régimen político y económico. Hasta aquí esta breve digresión.

La segunda idea parte de una doble consideración. La primera, siguiendo a Goran Hayden y Michael Bratton⁹, es definir la gobernabilidad como "el manejo consciente de estructura de gobierno con miras a expandir la legitimidad del ámbito público". Con esta definición busco resaltar la relación entre gobernabilidad, expansión del ámbito público y capacidad del sistema político para debatir, acordar y agregar jerárquicamente las demandas de una sociedad. La segunda consideración define la gobernabilidad como la capacidad del sistema (y también del gobierno) de satisfacer o diferir legítimamente las demandas de uno o varios grupos sociales, así como de la sociedad. Con en este punto quiero subrayar las capacidades administrativas, de recursos fiscales, de gestión, de representación y de hegemonía que el sistema y el gobierno tienen para satisfacer las demandas.

8 Guillermo O'DONNELL y Philippe SCHMITTER: "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", pp. 110-111, en *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Edit. Paidós, Argentina, 1988.

9 Goran HYDEN y Michael BRATTON (editores): *Governance and Politics in Africa*. Citado en Alfredo Rodríguez y otros: "Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries". También en Sergio Galileo y Pablo Jordán: "Gobernabilidad urbana en Chile. Algunas reflexiones, enfoques y propuestas", Convenio PNUD/Hábitat, Ministerio de Vivienda y Programa de Gestión Urbana, Santiago de Chile, noviembre de 1993.

Ahora bien: si aceptamos estas definiciones podemos concluir que una crisis de gobernabilidad en un régimen democrático se presenta cuando se conjugan en un solo proceso los dos procesos anteriores: a) insuficiencia del estado para cumplir con sus deberes; es decir, la incapacidad de satisfacer o diferir legítimamente las demandas sociales por ausencia de recursos económicos, políticos y administrativos y sobre todo por la falta o ausencia de poder del estado; y b) imposibilidad de expandir el ámbito público, entendido éste como espacio para la comunicación política entre la sociedad, el sistema político y el estado debido a procesos de fragmentación social, de decadencia de los partidos y de la política, y de incremento de la violencia.

Esta definición entiende, por lo tanto, que la crisis de gobernabilidad es consecuencia de una triple crisis: la del estado, la de la sociedad y la del sistema político. Por ello, la crisis de gobernabilidad es siempre política, entendida ésta, la política, como mediación e instrumento en la satisfacción de las demandas sociales. Es en última instancia una crisis en la relación entre el estado y la sociedad, que tiene como núcleo central la pérdida de poder de la política y del propio estado para satisfacer un conjunto demandas que van desde las sociales y económicas hasta las simbólicas, como pueden ser las de identidad y pertenencia a una comunidad nacional.

Cuando esto sucede, la capacidad de autorregulación y de resolución colectiva de los individuos se bloquea; no es posible una búsqueda cooperativa de la verdad social entre ellos, a fin de enfrentarse con problemas reales que surgen de la acción, ni tampoco sentar las bases de un consenso para reformar y negociar el futuro orden social y político. Lo mismo sucede con la relación entre representantes y representados, más aún si se entiende que esta relación se constituye interactivamente mediante la comunicación política en un espacio público, el cual requiere ser recreado y legitimado constantemente por la autoridad. Cuando estos procesos tienen lugar, se produce una crisis de representatividad, por un lado, y una crisis de intermediación, por otro lado. Pero también una crisis de gobierno, que se reflejará en su condición de inquilino precario del poder: siempre al borde de su expulsión o expulsado, como ha sucedido en Argentina, Bolivia y Ecuador, por citar algunos casos.

Mi tercera hipótesis es que esta crisis política ha permitido desnudar otras crisis y nuevas situaciones que reseñaré brevemente:

- a) La crisis de las élites o de la clase política, entendida como su incapacidad para reformar el orden.
- b) El fin de los intereses colectivos o el surgimiento de los "reclamos privados" como consecuencia del empobrecimiento de la sociedad. Su expresión más visible es la fragmentación social y política.
- c) La reaparición de las minorías "activas y eficientes" como las ha calificado el presidente boliviano Carlos Mesa.

Veamos brevemente cada una de ellas.

La crisis de las élites

Para el italiano Gaetano Mosca, en toda sociedad moderna existen dos clases de personas: los gobernantes y los gobernados. Los primeros son un grupo pequeño, controlan el poder y cumplen funciones políticas. Los segundos son la mayoría y están controlados, según Mosca, por los primeros. Para ello, los primeros deben ofrecer "los medios materiales de subsistencia y lo necesario para la vitalidad del organismo político"¹⁰. Mosca llama a los primeros *la clase política*.

Si se lee bien esta definición mínima de clase política uno podría concluir que en el país ésta no existe. Los de abajo, sospecho, no quieren ser controlados por los de arriba. Además, los gobernantes no ofrecen "los medios materiales de subsistencia". Tampoco aportan "lo necesario para la vitalidad del organismo político". Y la legalidad —otro requisito para el control de los gobernados—, más allá de algunos pasos positivos en la lucha contra la corrupción, en este país no funciona. La gente cree que la ley no se aplica por igual para todos o no se cumple, como lo pone en evidencia el *Latinobarómetro*.

No es extraño, por ello, que los índices de aprobación sean negativos cuando hablamos de los actores y de las instituciones del régimen político. Y esto no sólo involucra la escasa aprobación presidencial, que para algunas encuestadoras está en un dígito, sino también a los políticos, a los partidos, al Poder Judicial, al Congreso y a los congresistas. Una reciente encuesta del mes de mayo de la

10 La cita es de Gaetano Mosca y se encuentra en Gianfranco PASQUINO: *La clase política*, Edit. Acento, Madrid, 2000, p. 10.

Universidad de Lima realizada en Lima y Callao, por ejemplo, muestra que una gran mayoría de los encuestados –más de 80%– no aprueban la labor del Congreso de la República, que es el lugar por excelencia de actuación de los políticos en una democracia.

El problema que enfrentamos es que la llamada clase política no ha podido renovarse ya que no ha tenido interés por garantizar la subsistencia y el bienestar de los gobernados ni por revitalizar el organismo político planteando para ello nuevas relaciones con los gobernados. Ni los partidos, ni los liberales, ni la izquierda, ni la derecha u otras organizaciones, han sido capaces de generar una nueva legitimidad para esta clase ni tampoco para el régimen democrático. Lo que se tiene, por lo tanto, es la crisis; y luego, la decadencia de una "clase política" que se ha hecho débil por su incapacidad para modificar una realidad que la mayoría rechaza. Si alguna crítica se le puede hacer a esta "clase política" es su falta de espíritu reformador; pero también su falta de vocación política y de servicio público, es decir, la manía que tienen muchos –siempre hay excepciones dignas– de considerar el estado como un simple botín.

En estos contextos, lo más probable es que los gobernados (o las masas) hagan a un lado a la "clase política" y terminen por desertar del régimen democrático, creando nuevos liderazgos políticos llamados *outsider*. Es en estos contextos políticos donde la amenaza autoritaria se hace más evidente.

El fin de los intereses y de las identidades colectivos

Los intereses colectivos –que antes representaban los partidos y daban sentido al intercambio entre los actores del sistema político– han sido reemplazados, como consecuencia de la persistencia de la crisis económica y política, por lo que llamamos *reclamos privados*. Me explico: la construcción de un interés público supone un intercambio entre actores y sectores, incluso el sacrificio de algunas de las demandas y la asunción de otras, además de un proceso de intermediación entre estos sectores y el sistema político (y el estado), que es, justamente, una las funciones principales de los partidos. Con los reclamos privados sucede todo lo contrario. No aceptan el intercambio político con otros sectores ni actores para negociar sus demandas –que son segmentadas– y establecer colectivamente un interés mayor y/o público; muchos menos, el sacrificio de sus reclamos. La relación con el sistema y con el estado, en cuanto representación, es directa. Las consecuencias son, por un lado, la multiplica-

ción de las representaciones, ya sea a través de listas electorales, micropartidos, etcétera, como hoy sucede en el Perú y en casi toda América Latina; y por otro lado, la construcción de representaciones "espejo" o "sociológicas". Como dice Maurizio Cotta, estas formas de representación de grupos marginales o poco integrados al sistema político (nosotros diríamos de pobres que tienen demandas urgentes) no sólo tienen necesidad de expresar (o representar) sus reclamos sino también "de representantes en los cuales, por sus características personales, ellos pueden identificarse y a través de los cuales pueden sentirse *presentes* en la organización política"¹¹. Dicho de otra manera, los individuos y/o grupos no puedan dejar su identidad privada y construir una identidad pública (y política), que es una condición para regular los conflictos sociales y consolidar la democracia¹².

En estos contextos, siguiendo a Mauricio Cotta, la representación (política) "no ocupa una posición de centralidad, aunque tenga una función más secundaria de legitimación y de corrección del poder"¹³. De ahí que no sea extraño que hoy las masas se hayan convertido en lo que podemos definir como "masas plebiscitarias". Así como ellas ponen al Presidente, así también lo pueden sacar.

En realidad, la permanencia de los reclamos e identidades privados impide que la demanda social se convierta en identidad política pública, un aspecto importante en todo proceso de democratización ya que éstas –las identidades políticas– expresan los conflictos en una sociedad, y al representarlos políticamente pueden ser normadas e institucionalizadas en una democracia. Cuando esto no existe, se tiene no sólo una fragmentación de la protesta y de la representación política sino también una conflictividad social permanente, una suerte de ceremonia del conflicto donde siempre hay "amigos y enemigos" y no "amigos y adversarios"; grupos con "identidades privadas" que permiten (y legitiman) el regreso de las minorías. Veamos este último punto.

11 Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO: "Representación política", en *Diccionario de política*, Edit. Siglo XXI, México, 2000. Tomo II, pp. 1.385 y 1.386.

12 Sobre este tema, léase Alessandro Pizzorno: "Notas sobre los regímenes de representativos: sus crisis y su corrupción", en *Sociología*, año 10, n.º 2, México, Universidad Autónoma de México, enero de 1995.

13 Norberto BOBBIO y otros: ob. cit., p. 1.386.

El regreso de las minorías

Tanto el reciente informe del PNUD¹⁴ sobre la democracia en América Latina como el del Banco Mundial sobre América Latina¹⁵, publicado el año pasado, sobre la desigualdad en esta región, demuestran una idea en la que, si bien es obvia, es necesario insistir: la democracia no puede coexistir –salvo que se convierta en un bien precario y frágil– con la pobreza y la desigualdad sociales. Si bien ambos informes señalan que América Latina es la región más desigual del mundo, ambos afirman también que esta desigualdad es mayor cuando hablamos de raza y etnia. El informe del Banco Mundial, por ejemplo, destaca que "la raza y la etnia son los factores que determinan en forma más permanente las oportunidades y el bienestar de los individuos de esta región. Tanto los indígenas como los afrolatinos viven *en considerable desventaja respecto de los blancos*, puesto que son estos últimos los que reciben los ingresos más altos de la región"¹⁶.

Nuestra democracia, como otras, vive no sólo el asalto del radicalismo sino también el de una realidad que los gobiernos democráticos no han podido reformar y que las mayorías desaprueban. Soy un convencido de que –como lo demuestran tanto el informe del PNUD sobre democracia como el reciente *Latinobarómetro*– el malestar por un orden que se considera injusto va en aumento. Así es en el caso peruano. Una encuesta nacional de DATUM Internacional del mes junio del 2004 lo muestra con mucha claridad: 68% de los entrevistados afirman que el desempleo y la situación económica son los problemas económicos del país; 74% manifiestan que han tenido problemas para comprar alimentos "este último mes". Otra encuesta, esta vez de la Universidad de Lima, realizada en Lima y Callao en el mes de junio de este año, por citar una fuente distinta, también evidencia un importarte malestar político que se suma al económico. Según esta encuesta, 82,9% afirmaron sentirse insatisfechos y muy insatisfechos con la democracia. Todo ello coincide, cifras más cifras menos –y vuelvo a citar a la encuesta de DATUM del mes de junio–, con un 84% que piden, bajo diversas formas (adelantar elecciones, promover la

14 PNUD: *La democracia en América Latina*, ob. cit.

15 Informe del Banco Mundial: *América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, publicado el 2003.

16 *Ibídem*.

vacancia, apoyar un golpe militar o una insurrección), un cambio de gobierno. A lo que se suma un 92% de peruanos que afirman, según el *Latinobarómetro*, que "el país va por mal camino".

Este cuadro no es ajeno a lo que viene sucediendo en otros países de la región, donde la fragilidad de los gobiernos y la precariedad de la democracia son datos cotidianos de una realidad verdaderamente escandalosa. Sin embargo, este desencuentro entre régimen democrático y realidad u orden social, que bien se puede traducir como un desencuentro entre estado y sociedad, por un lado, y de democracia y sociedad, por el otro, como hemos afirmado líneas antes, no es el único problema. A éste se suma otro: el papel que en ellas juegan las minorías. En sociedades como las nuestras, fragmentadas; de baja institucionalidad; con fracturas étnicas; con alta desconfianza hacia instituciones, partidos y políticos —y, por lo tanto, desafectas a la política—; sin horizontes de futuro y con necesidades primarias insatisfechas, las minorías activas y eficientes, como las ha llamado el presidente boliviano Carlos Mesa, juegan un papel central puesto que representan identidades y reclamos privados. Como ha venido sucediendo en algunos países, estas minorías son capaces de generar grandes tormentas políticas. Los casos de Ilave (Puno) y Ayacucho son buenos ejemplos. También se puede señalar lo que ha sucedido y viene sucediendo en Bolivia.

El nuevo rol de estas minorías es en realidad consecuencia de una doble fractura: entre la política y la economía, lo que aquí algunos han llamado ingenuamente la "italianización" del país, por un lado; y entre la política y la sociedad, por el otro. Ya no es sólo el divorcio entre el país formal y el real (o informal), como se decía en el pasado; es también el divorcio entre sus partes fragmentadas. Es en estos intersticios donde las minorías radicales, de izquierda o derecha, juegan su mejor partido. Por eso la protesta siempre es fragmentada y está focalizada, es decir, no tiene una lógica nacional ni busca ser representada políticamente en un espacio público sujeto a negociación y menos crear canales de institucionalización y mediación políticos.

Ahora no existe un gran conflicto que ordene y le dé sentido a los otros —como fue hace unos años aquél entre el capital y el trabajo— sino más bien muchos y cada vez más radicales, que difícilmente se pueden institucionalizar. El conflicto social se encuentra en lo que podemos llamar una guerra de movimientos, es decir, una suerte de guerra de guerrillas permanente, terreno propicio para las minorías activas.

A estos puntos, con seguridad, se pueden sumar otros como la persistencia de lo que podemos llamar "el viejo estado". Es esta suerte de estado que combina el patrimonialismo, las prebendas, la corrupción y la presencia de los *lobbies* empresariales al momento de definir las políticas públicas y que nos retrotrae al pasado mediato e inmediato. Es, si se quiere, la persistencia de lo viejo y la incapacidad de lo nuevo por emerger. Sin embargo, ello escapa a este texto.

CONCLUSIÓN: EL GOBIERNO DE TOLEDO

Si se acepta lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que el bloqueo de la transición democrática guarda relación directa con esta incapacidad de reformar la realidad y de soldar nuevamente, si cabe la expresión, el estado con la sociedad. Es decir, con crear las bases materiales y una nueva legitimidad estatal y social para la democracia y para el nuevo estado que debía emerger luego de concluir el autoritarismo.

Porque si algún defecto se le puede achacar al gobierno de Toledo es el no haber planteado, una vez instalado en el poder, una coalición antifujimorista y luego un pacto antiautoritario para darle sentido político a su gobierno y normar sus relaciones con la sociedad. Pero también el no haber puesto en marcha un gobierno que tuviese como principal vocación el cambio y la reforma del país. El gobierno de Paniagua no lo podía hacer por sus orígenes parlamentarios; sin embargo, hay que decirlo, puso señales y abrió trocha para que este pacto y un nuevo gobierno reformista fuesen posibles en el país. Temas como la reforma fiscal y militar, la democratización de la sociedad y del poder, la redefinición del papel de los medios, la lucha contra la corrupción, la reforma constitucional, un acuerdo nacional y la participación de la sociedad en la lucha contra la pobreza fueron algunos puntos que el gobierno de transición dejó como tareas pendientes que requerían ser continuadas por el nuevo gobierno y que expresaban, si bien de manera inicial, un cuestionamiento al pacto de dominación autoritario de ese entonces.

Como se puede constatar, poco se avanzó al respecto. En realidad, el presidente Toledo —y más concretamente su partido, Perú Posible— no entendió que para consolidar la democracia en el país se requería, antes que promesas, la puesta en marcha de reformas que le dieran no sólo sentido político a su gobierno sino también bases materiales a una nueva democracia ganada en las calles y que expresaba una nueva mayoría política en el país.

El drama, por ello, no fue sólo la continuación de un modelo económico que hasta hoy se muestra incapaz de dotar a la democracia de nuevas bases de legitimidad política, o la persistencia de viejas prácticas *lobbistas*, o la mantención de la pobreza. También lo fue la incomprensión política del significado que tuvieron y que tienen tanto el fujimorismo en nuestra historia republicana como la propia transición democrática. En verdad, poner fin al fujimorismo era una posibilidad, una invitación y un tránsito necesario para refundar el país e iniciar un ciclo democrático de larga duración.

No es el caso discutir ahora el significado y el sentido del fujimorismo para nuestra historia. Baste decir que fue y es una suerte de condensación de las principales taras y las peores herencias que la historia republicana nos legó. No sólo por el carácter del mismo ni tampoco por construir, finalmente, un estado prebendario y clientelar al servicio de una minoría; también por el indudable carácter mafioso y el sello autoritario que tuvo el poder. El fujimorismo fue un grupo enquistado en el poder y dedicado, como hoy ha quedado demostrado, a saquear las arcas fiscales. Constituyó, si se quiere, una de las "mejores expresiones" de considerar al estado un botín de guerra y a la política una forma de enriquecerse. Por eso, la lucha por la democracia estaba y está íntimamente ligada a la lucha contra la corrupción y por la regeneración de una élite que los años de autoritarismo fujimorista había bloqueado, pero también corrompido.

Tampoco es interés de este texto el análisis del proceso político, tan rico y complejo, que se abrió con la llegada de Alejandro Toledo al gobierno. Es posible que una segunda vuelta entre Alejandro Toledo y Lourdes Flores, así como la mantención en el nuevo gobierno de alianzas que al poco tiempo terminaron, abriendo paso a un toledismo político, habría cambiado el curso de la historia. Pero más allá de esto, ahora sabemos que muy poco se avanzó en cambiar el país. Luego de tres años no existe ni un gobierno reformador ni es posible un pacto antiautoritario, a causa del compromiso de algunos sectores políticos con el fujimorismo. La falta de objetivos claros, la fractura que se produjo con el gobierno de transición, la ausencia de una élite audaz, así como la corrupción, la persistencia de la desigualdad, del patrimonialismo y del *lobbismo*, han terminado por devorar la esperanza democrática en nuestro país y bloquear la consolidación de la democracia.

La democracia peruana, por la forma en que emergió al inicio de esta década, como he dicho, requería de un gobierno cabalmente reformista y antiautoritario,

que permitiese reinventar un país asolado por la violencia, el autoritarismo, el militarismo, la desconfianza y la pobreza; que reforzara y consolidara las instituciones políticas y que pusiese fin al "pacto de dominación" que heredamos del fujimorismo. En última instancia, que retomara el camino de la reforma que se inauguró luego de la caída de Fujimori. Ésta es, creo, la tarea pendiente.

BOLIVIA: de la RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA de 1982 a la AGONÍA de los PARTIDOS del 2004

Miguel Urioste F. de C.

Economista, especializado en
desarrollo rural.

Director de la Fundación Tierra,
Presidente del Directorio de la
Asociación para la Ciudadanía
"Apostamos por Bolivia".

BOLIVIA: de la RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA de 1982 a la AGONÍA de los PARTIDOS del 2004

LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA DE 1982

No es posible entender la profunda reconfiguración de las hegemonías políticas y territoriales en Bolivia, sin remontarnos al inicio del proceso democrático en 1982. Desde entonces Bolivia vive el más largo periodo de su historia en democracia –22 años– con la alternancia de partidos sistémicos en el gobierno, cada cuatro años. Es la etapa de mayores libertades políticas conocida en la era republicana. En efecto, el ciclo democrático iniciado en octubre del año 1982, abrió un abanico de posibilidades para la construcción de ciudadanía durante las dos décadas posteriores. A partir de ese momento la sociedad civil organizada, sindicatos, gremios y corporaciones, pero especialmente los partidos políticos y los medios de comunicación, jugaron un papel determinante.

En los últimos años estos partidos políticos expropiaron la representación ciudadana, se embarraron en la corrupción y la prebenda como forma sistemática de asalto al erario público y envilecieron a extremos insospechados el ejercicio del servidor público. A su vez, la gran mayoría de los medios de comunicación, especialmente las radioemisoras y canales de televisión, hacen ahora abuso extremo de la libertad de información, manipulan y desorientan a la opinión pública y han perdido el menor sentido de responsabilidad y de ética periodística. Se han convertido en actores sociales y políticos protagónicos sin ningún control ciudadano. Todo vale con tal de ganar en índices de audiencia.

A pesar de este papel monopólico y excluyente de la mayoría de los partidos, este proceso de construcción de ciudadanía tuvo una dinámica ascendente, signada por hitos fundamentales que es necesario destacar.

El primero de ellos fue el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) del presidente Siles Zuazo, que tuvo la lucidez de jamás utilizar la fuerza pública para reprimir a los emergentes movimientos sociales de entonces. Paradójicamente el líder de la Central Obrera Boliviana (COB), Juan Lechín Oquendo, enemigo personal de Hernán Siles Zuazo, condujo a los trabajadores de la entonces poderosa Central Obrera a un grado extremo de polarización con

reivindicaciones laborales imposibles de atender. Las dictaduras anteriores habían dejado al erario nacional en bancarota y la inflación monetaria fue incubada en gastos dispendiosos, particularmente durante el atrabiliario gobierno del dictador García Meza (1980-1981). Estas acciones de los movimientos sociales radicalizados le hacían coro a los sectores más conservadores de la sociedad boliviana, representados en ese momento por la amplia mayoría parlamentaria de que gozaban el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Víctor Paz Estensoro y Acción Democrática Nacionalista (ADN) de Hugo Bánzer Suárez.

Otro aspecto necesario de recordar al inicio del proceso democrático es el juicio de responsabilidades iniciado contra el ex presidente de facto Luis García Meza, por un reducido grupo de abogados dirigidos por el diputado Juan Del Granado, actualmente alcalde de la ciudad de La Paz, que concluyó con una sentencia histórica. Treinta años de cárcel para el dictador, sin derecho a indulto, convirtiéndose en un caso inédito en toda la historia latinoamericana. García Meza es el único presidente de facto, ex general de la república, que guarda detención en un penal de alta seguridad por el resto de sus días.

La hiperinflación de 8.000% del año 1985 se tragó al régimen de la UDP un año antes de la finalización de su mandato y abrió las puertas para que la ciudadanía en general aceptara el Programa de Ajuste Estructural y de Estabilización Monetaria que implantó el gobierno de Víctor Paz Estensoro en agosto de 1985. En esa oportunidad entró en escena una disposición legal emblemática –el Decreto Supremo 21060– que resume el ocaso de una economía hasta entonces mayoritariamente estatal y basada en las empresas públicas, implantando la ortodoxia neoliberal. El principal efecto de esta disposición en el plano monetario fue inmediato: la inflación se paró en seco y desde entonces la paridad del cambio del peso boliviano con el dólar ha ido subiendo muy lentamente hasta alcanzar, 19 años después, una relación de 8 bolivianos por dólar. Paradójicamente el peso boliviano es una de las monedas más sólidas y estables de la región, en uno de los países más pobres y atrasados del mundo.

EL "MILAGRO" DEL AJUSTE ESTRUCTURAL DE 1985

En 1982, cuando se inicia el gobierno de la UDP, la proporción de ayuda externa a Bolivia era prácticamente nula. Sin embargo, a partir de la estabilización monetaria de 1985 se produjo un incremento notable de inyección de recursos

financieros que han llegado a más del 10% del Producto Interno Bruto (PIB) de apenas 8.000 millones de dólares. Cada año cerca de 800 millones de dólares son otorgados a través de concesiones, préstamos a muy largo plazo o en forma de donaciones para mantener con vida el "milagro boliviano". Entre tanto se fueron creando múltiples fondos de inversión social, de generación de empleo eventual, de inversión en infraestructura educativa y de salud y algunos servicios básicos que definitivamente han cambiado las condiciones materiales de muchos servicios públicos. Sin embargo, los gastos corrientes para el funcionamiento de estos servicios jamás pudieron alcanzar los niveles requeridos para garantizar recursos frescos provenientes del Tesoro General de la Nación. Es muy fácil encontrar bellas escuelas en los más recónditos lugares del país, sin maestros o con muy pocos alumnos, a pesar de la fuerza de la interculturalidad de la Reforma Educativa iniciada en 1994, que va de la mano con la modificación de la Constitución Política del Estado, que define a Bolivia como país multiétnico y pluricultural.

Como resultado del éxito de la "estabilización monetaria" lograda con la aplicación del famoso decreto 21060, Bolivia fue escogida por la comunidad internacional como el modelo exitoso que había que acompañar, fortalecer y consolidar. Los organismos multilaterales como el BM y el FMI, así como la cooperación bilateral apostaron por Bolivia; y enjambres de consultores, asesores, expertos y cooperantes, prácticamente invadieron el país y en algunos casos suplantaron funciones públicas. Comenzó así un periodo de "africanización" del estilo de las relaciones de cooperación ante un estado boliviano débil, desmantelado, sin instituciones públicas propias, y cooptado cada cuatro años por los partidos políticos.

ACELERADO EMPOBRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN RURAL-INDÍGENA

La acelerada expulsión migratoria del campo hacia las ciudades, directamente estimulada por la total apertura a las importaciones en general, pero particularmente las de productos agrícolas y de alimentos tradicionalmente producidos por las poblaciones indígenas y campesinas del mundo rural, es la demostración más palpable de que esta apertura comercial liquidó cualquier posibilidad de desarrollo en el ámbito agropecuario-rural.

Por eso es que, tanto los informes sobre desarrollo humano elaborados periódicamente por el PNUD, así como diferentes estudios y diagnósticos del Banco Mundial, coinciden en señalar que la extrema pobreza se ha concentrado dramáticamente en las áreas rurales, pero especialmente en aquellas más alejadas y distantes de las ciudades intermedias y centros urbanos. Más del 90 % de la población rural indígena de Bolivia vive en condiciones de extrema pobreza y ha desarrollado estrategias de supervivencia que combinan múltiples iniciativas para generar empleo temporal y complementar los ingresos familiares mediante el comercio o la producción artesanal, pero especialmente mediante la venta de su fuerza de trabajo fuera de su lugar de origen. Se calcula oficialmente que sólo en la República de Argentina viven más de un millón de ciudadanos bolivianos.

Muchos campesinos-indígenas de tierras altas abandonan sus comunidades de origen para trabajar sin ninguna garantía laboral y con jornales que fluctúan entre 2 y 3 dólares al día. La precariedad de las economías campesinas del occidente andino está provocando incesantes flujos migratorios hacia las tierras bajas de los llanos y la Amazonía, regiones que confrontan una enorme presión por el acceso y control de los recursos naturales, especialmente la tierra y el bosque. El conflicto por el acceso a la tierra es ahora uno de los principales elementos de confrontación social entre movimientos de indígenas y campesinos sin tierra y grandes propietarios de tierras no trabajadas en los llanos.

La Reforma Agraria de 1953 eliminó definitivamente el régimen de servidumbre y devolvió la tierra a sus legítimos dueños –los indígenas y campesinos– del altiplano y valles. No obstante, esa misma reforma agraria construyó una estructura de propiedad y de producción de corte dual: minifundio en el occidente andino y latifundio en los llanos orientales. La gran mayoría de las tierras de los llanos de Bolivia fueron otorgadas en propiedad mediante donaciones gratuitas a los simpatizantes del régimen de turno o como pago por sustentar los regímenes de facto, especialmente durante la dictadura del general Hugo Bánzer entre 1971 y 1978, quien distribuyó gratuitamente cerca de 12 millones de hectáreas en los llanos de Bolivia. En las tierras bajas, El Chaco y la Amazonía boliviana, el conflicto por el acceso a la tierra está atravesando fuertes tensiones resultantes de dos procesos contradictorios.

Santa Cruz: la nueva hegemonía

La ciudad y el departamento de Santa Cruz se han convertido en el centro hegemónico del poder económico, sustentado básicamente en torno a la expansión de los cultivos de soya y el crecimiento de la ganadería y en menor medida los cultivos de algodón y de caña de azúcar. Ahora además esta zona es depositaria de importantes campos de reservas de gas natural. Es sin duda la región más pujante del país que atrae mano de obra y posibilidades de empleo, pero es allí justamente donde los pueblos indígenas originarios de esas tierras y bajo el amparo de la Ley de Tierras aprobada el año 1996 (Ley INRA), avanzan lentamente en la conquista de la titulación de vastos territorios indígenas de propiedad colectiva. Al mismo tiempo, campesinos-indígenas provenientes de las alturas de occidente, literalmente se descuelgan de las montañas y se asientan en cualquier pedazo de tierra que encuentren disponible. Sin embargo, esas tierras tienen dueños o por lo menos gente que se atribuye la propiedad con documentos otorgados por el estado de manera poco clara. Esas tierras constituyen la base patrimonial fundamental de la fortalecida y creciente burguesía regional del oriente. En los hechos, de manera sorda y solapada, hay en esta región una guerra subterránea por el acceso a la tierra y a los bosques que enfrenta –casi irreconciliablemente– a los grandes propietarios de tierra, muchos de ellos sólo especuladores y traficantes de tierras, con indígenas orientales y amazónicos, por un lado, y migraciones de colonizadores collas de la región andina, por el otro.

Poder local = poder indígena

Los emergentes movimientos indígenas de Bolivia encontraron un instrumento adicional de fortalecimiento de su identidad étnica territorial y de reconstitución de sus formas de poder local, con la aprobación de la Ley de Participación Popular (1994). Esa medida, la descentralización municipalista con pleno reconocimiento jurídico de las autoridades originarias y de las circunscripciones territoriales de sus comunidades, ha despertado un renovado sentimiento de pertenencia, autogobierno y apropiación indígena de la institucionalidad pública local. Más de mil alcaldes y concejales afirman ser indígenas.

De los 318 municipios que existen en Bolivia, 280 son rurales y están gobernados mayoritariamente por alcaldes y concejales de origen indígena-campesino.

El reciente surgimiento de los liderazgos de Evo Morales en torno al Movimiento al Socialismo (MAS) y de Felipe Quispe con el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP), es un efecto directo de la conquista del poder estatal local por parte de la sociedad rural organizada a través de la aplicación de la Ley de Participación Popular. Hoy, prácticamente un tercio de los representantes nacionales en el Congreso Nacional –por primera vez en la historia republicana– son indígenas. Su presencia es una afrenta a los partidos tradicionales y a las oligarquías mestizas que hasta hace poco han venido controlando hegemónicamente el poder político y económico. Personajes quebrados, intolerantes y racistas que acceden al parlamento en las listas de los partidos sistémicos, como tabla de salvación, están obligados ahora a compartir, discutir y convivir con campesinos-indígenas que por primera vez acceden directamente a la función legislativa.

Desde hace casi un lustro, simultáneamente al proceso de participación popular municipal (1994) y la aplicación de la nueva Ley de Tierras (INRA-1996), ha surgido en el mundo rural boliviano una fuerte demanda de apropiación plena de los recursos naturales. Si en el siglo diecinueve fue la plata de Potosí y el siglo veinte el estaño, es claro que en el siglo veintiuno la forma del aprovechamiento de los hidrocarburos, especialmente del gas, reconfigurará todo el escenario político social y económico boliviano. Los nuevos pozos de exploración están justamente en medio de los territorios indígenas reconocidos por la nueva Ley de Tierras. Ellos apelan al cumplimiento de las disposiciones del convenio 169 de la OIT para ejercer plenamente su derecho a ser consultados sobre el aprovechamiento de los recursos naturales. No están dispuestos a que ocurra lo que ya pasó con la plata y el estaño.

LA REBELIÓN DE OCTUBRE DEL 2003

Tomando en cuenta todos los antecedentes anteriores, el derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre del 2003 fue el resultado de un conjunto de factores entre los cuales se pueden resumir los siguientes:

1. La enorme fragilidad –pero especialmente ilegitimidad– de las alianzas parlamentarias entre el MNR, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) de Jaime Paz y Nueva Fuerza Republicana (NFR) del ex alcalde de Cochabamba, Manfred Reyes Villa, que dieron lugar a la constitución de

ese gobierno con una arrolladora mayoría congresal pero sólo en términos estrictamente aritméticos. Quienes hasta pocas horas antes se habían agredido sistemáticamente, llegando muchas veces al extremo del insulto personalizado durante la campaña electoral previa, aparecieron cogobernando en una obscena repartija de cargos públicos y cuoteo prebendal de la administración estatal.

2. La persistencia de una profunda recesión económica como resultado de las crisis anteriores de las economías brasileña y argentina. La devaluación del real en 1998 generó condiciones muy adversas para las exportaciones bolivianas a ese país. La tasa de desempleo abierto en Bolivia bordea ahora el 14% de la Población Económicamente Activa (PEA), seguramente una de las más altas de la historia boliviana. No hay trabajo. No solamente son campesinos-indígenas o ex obreros los que deambulan por las calles en búsqueda de cualquier fuente de ingreso, sino inclusive amplios sectores de las clases medias profesionales sufren como nunca una disminución absoluta en sus niveles de ingreso y bienestar económico.
3. La negativa percepción ciudadana, especialmente de la enorme ciudad indígena-campesina que es El Alto, respecto de los acuerdos no transparentes de las administraciones de Bánzer, Quiroga y Sánchez de Lozada, para exportar el recientemente descubierto gas natural en los "megacampos" de la región de El Chaco, a través de puertos chilenos; la consigna antichilena, inculcada en las escuelas desde la derrota de la guerra del Pacífico en 1879; los conflictos por el aprovechamiento de un manantial de agua potable que nace en territorio boliviano (el manantial del Silala), que por medios artificiales ha sido desviado y llega sin pago alguno hasta la ciudad de Arica; la persistencia chilena de mantener sus fronteras con Bolivia con más de medio millón de minas antipersona, violentando todos los tratados internacionales; pero sobre todo la consigna de industrializar el gas antes de exportarlo, cohesionaron fuertemente a los movimientos sociales populares. El uso indiscriminado de la fuerza pública como respuesta gubernamental al alzamiento popular de octubre tuvo como resultado una cruenta masacre de 59 ciudadanos.

LOS PRIMEROS SEIS MESES DEL GOBIERNO DE CARLOS MESA

En los primeros seis meses, octubre 2003-abril 2004, el presidente Carlos Mesa –quien ascendió al cargo por mandato constitucional– había logrado un frágil ambiente de tolerancia y de relativa paz social. Su gobierno no tiene un solo representante en el parlamento, la estructura del poder ejecutivo no se sustenta en ningún partido político y no ha podido afectar ninguno de los "cupos de los partidos" del anterior régimen que acaparan la administración pública.

En medio de todo este complejo escenario juega un papel destacado la persistente exigencia de la embajada de los Estados Unidos para continuar con la erradicación forzosa de los cultivos de la hoja de coca. Éste es un aspecto altamente sensible especialmente para la población indígena que vive de este cultivo en las regiones del Chapare en Cochabamba y de los Yungas en La Paz. Si bien la superficie de los cultivos de hoja de coca ha disminuido dramáticamente en los últimos años –se estima que ahora no existen más de 20.000 hectáreas cultivadas con coca, de las cuales 12.000 son legales de acuerdo con disposiciones vigentes–, las presiones norteamericanas para el uso de la fuerza pública y la represión de los cultivadores de la hoja de coca constituyen una de las principales amenazas a la estabilidad del gobierno del presidente Mesa y de la propia democracia boliviana. Para Estados Unidos y las élites tradicionales de Bolivia es simplemente imposible admitir que un indígena, ex dirigente cocalero, ahora líder de amplios sectores nacionales –Evo Morales– logre importantes avances electorales en los comicios municipales de diciembre de este año y se proyecte como posible ganador de las futuras elecciones presidenciales del año 2007.

A su vez, las empresas petroleras que realizaron fuertes inversiones en la exploración de los hidrocarburos a partir de las normas legales de capitalización que impulsó el gobierno de Sánchez de Lozada en su primer periodo (1993-1997), ejercen enormes presiones para mantener sus expectativas de ganancia a partir de la venta directa de gas natural licuado (GNL) a mercados internacionales. Bolivia tiene ahora más de 55 TCF (trillones de pies cúbicos de gas, por sus siglas en inglés) como reservas certificadas y es probable que esta cifra pueda fácilmente duplicarse si se continúan las exploraciones. En los hechos, Bolivia se ha convertido de la noche a la mañana en una potencia gasífera del continente y es punto central de atención de los países vecinos, empresas transnacionales

y mercados de ultramar, especialmente de California y México, ávidos de energía pura y barata.

¿NACIONALIZACIÓN DEL GAS?

La consigna de los sectores populares en octubre del 2003 era "no a la exportación del gas por puertos chilenos"; en seis meses esa consigna cambió y el elemento nucleador de las protestas sociales de mayo del 2004 fue la "nacionalización del gas".

Bolivia ha nacionalizado los hidrocarburos en dos momentos particulares del siglo veinte. En 1937 los campos de la Standard Oil, y en 1969 los de la Bolivian Gulf Company, con las correspondientes indemnizaciones por expropiación. Pero en esas oportunidades –pese a que los oleoductos ya estaban tendidos y los mercados asegurados– los montos a indemnizar eran pequeños. Hoy, la situación es completamente distinta. Si Bolivia quisiera nacionalizar el gas, utilizarlo y aprovecharlo por sí solo, necesitaría cuando menos de 5.000 millones de dólares para hacer que esa expropiación rinda frutos económicos dentro de unos cuatro años. Por un lado habría que indemnizar a las empresas extranjeras por inversiones que fluctúan alrededor de los 3.000 millones de dólares –sin contar con sus expectativas de ganancias futuras–; por otro, invertir otros 2.000 millones de dólares para la instalación de ductos, plantas de bombeo y estaciones de licuefacción del gas para su exportación. Todo lo anterior sin tomar en cuenta las cuantiosas inversiones que se requerirían para su aprovechamiento industrial. Esos 5.000 millones de dólares equivalen a más del 60% del PIB. En consecuencia, técnica y financieramente la nacionalización del gas –como se hizo en los periodos anteriores– ahora no es posible.

El gobierno del presidente Mesa presentó a consideración de la ciudadanía, a principios de mayo, un proyecto de ley de hidrocarburos que vuelve a crear la empresa estatal del petróleo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), y sin consulta previa con las empresas petroleras, eleva progresivamente los impuestos hasta un 50%. Las empresas transnacionales rechazan ese incremento y amenazan con paralizar sus operaciones e impugnarlo ante tribunales internacionales. Sin embargo, los movimientos sociales más radicales exigen la nacionalización inmediata y sin indemnización a las empresas extranjeras, lo que significaría el aislamiento de Bolivia en el contexto internacional.

Movimientos sociales radicalizados lanzaron, a fines de abril, la consigna de huelga general indefinida y bloqueo de caminos en todo el país. Esa es la consabida consigna para derrocar un gobierno. Sectores muy bien organizados bajo el control de movimientos ultraizquierdistas como el magisterio, algunas universidades y sectores de mineros, exigían y continúan haciéndolo, la nacionalización del gas o la renuncia del Presidente. Esta consigna de sectores minoritarios pero muy activos, está sustentada por análisis poco serios elaborados por instituciones no especializadas en el tema, desacreditando el proyecto de ley del gobierno al que califican de continuismo del anterior.

NUEVO PROTAGONISMO DE LAS FUERZAS ARMADAS

El viernes 7 de mayo, el Tribunal Constitucional falló a favor de los familiares de los damnificados en las revueltas del motín policial de febrero del 2003 y estableció que los militares involucrados en las muertes de civiles deben ser juzgados por la justicia ordinaria y no por el tribunal militar. La respuesta del alto mando militar fue el desacato al fallo del Tribunal Constitucional y por primera vez en 22 años de democracia publicaron un pronunciamiento de corte eminentemente político. Luego de 22 años de vida estrictamente institucional, las fuerzas armadas se convirtieron temporalmente en un actor político central.

De esa manera, al igual que en el año 1985, sectores de la vanguardia social le están haciendo el juego a la embajada norteamericana, a las empresas petroleras y a los sectores más conservadores de terratenientes del oriente. Estos sectores de poder ya han expresado que el gas se debe exportar cuanto antes y por cualquier puerto, rechazaron la convocatoria al referéndum vinculante y se enfrentan abiertamente a la realización de la futura Asamblea Constituyente. El gobierno del presidente Carlos Mesa rompió el equilibrio que había logrado mantener durante medio año hasta el mes de abril y optó por conformar un nuevo gabinete que incorpora a destacados profesionales comprometidos con una visión humanista, de equidad social y económica, y proindígena. Convocó al referéndum sobre el gas mediante decreto supremo para el 18 de julio, ante la negativa de los partidos políticos de aprobar la ley respectiva. (Esta ley fue aprobada apenas pocos días antes de realizarse el referéndum.) El gobierno del presidente Mesa hizo un giro leve hacia la izquierda. El dirigente Evo Morales llamó a la cordura y a la preservación del régimen democrático.

Mientras tanto ha comenzado a surgir de forma tímida, dispersa y sin liderazgo visible, una corriente ciudadana que pretende movilizarse en búsqueda de conservar escenarios democráticos de ejercicio pleno de la ciudadanía en términos del respeto a la ley, la democracia, la convivencia ciudadana y la justicia social. No se sabe aún si este movimiento logrará traducir en apoyo político la simpatía ciudadana del 70% que aún concentra el presidente Carlos Mesa.

MAYO 2004: FRACASA LA HUELGA GENERAL INDEFINIDA

Las relaciones entre Chile y Bolivia han llegado a un nivel muy grande de deterioro y la campaña electoral presidencial chilena está incluyendo por primera vez en su historia el debate sobre la demanda marítima de Bolivia y sus requerimientos energéticos para atender su creciente actividad productiva e industrial. Aparentemente el presidente Ricardo Lagos ha tomado ya la decisión de no depender del aprovisionamiento de gas de ninguno de los países vecinos, incluida la Argentina. Chile estaría dispuesto a comprar gas proveniente de países asiáticos pagando tres veces más el precio que podría negociar con Bolivia o Argentina.

Los reclamos sociales son estrictamente sectoriales y puntuales, en un ambiente de generalizado desacato a la autoridad y a las normas vigentes. No solamente están fragmentados los movimientos sociales, sino también el estado, sus instituciones y sus operadores. Desde hace muchos años se ha acostumbrado a los movimientos sociales, desde esferas gubernamentales, a que la única manera de obtener "conquistas sociales" es a través de la presión y los bloqueos de caminos.

Sólo existen dos proyectos políticos que podrían ser calificados como portadores de visión de estado y de sociedad. Por un lado, el autodenominado movimiento "nación Camba" (o de la media luna porque incluye a todos los departamentos y provincias no andinas) que aglutina a sectores del oriente y Chaco boliviano y, por el otro, la propuesta de reconstitución aymara del Collasuyo en el altiplano paceño. Ambas propuestas nacionalistas, racistas y conservadoras, se basan en la exclusión y en el rechazo y la negación del "otro", del distinto. Ninguno de estos dos movimientos quería el referéndum sobre el gas ni la realización de la Asamblea Constituyente el próximo año. Estas posiciones han estado radicalizando los comportamientos de la sociedad boliviana hacia grados extremos de intolerancia.

Mayo del 2004 fue un mes de definiciones que marcaron un nuevo rumbo de la historia boliviana. El gobierno del presidente Carlos Mesa no fue derrotado por la acción combinada de fuerzas de la "ultraizquierda" coincidiendo con los intereses de las empresas petroleras, la embajada norteamericana y los grupos tradicionales de poder.

JUNIO: LA CONSPIRACIÓN CONTRA EL REFERÉNDUM DEL GAS

Como es obvio, en toda conspiración no existen pruebas. Analizando las cosas con detenimiento es posible concluir que la declaratoria de huelga general indefinida en mayo del 2004 fue el punto culminante de una acción conspirativa contra el gobierno del presidente Carlos Mesa. Esta huelga dispuesta por la Central Obrera Boliviana, dirigida por Jaime Solares –un oscuro líder de conocidos vínculos con la dictadura del general García Meza–, fue el centro de confluencia con las acciones desestabilizadoras de los sectores más duros del gobierno desplazado en octubre del 2003. Grupos ultrarradicales trotskistas del magisterio lograron sostener un paro de actividades en toda la educación fiscal boliviana por un periodo de más de tres semanas, pero cometieron el gravísimo error de secuestrar a un viceministro de Educación de origen indígena y vejarlo y humillarlo delante de las pantallas de televisión de todo el país, generando un amplio rechazo de la ciudadanía hacia esta huelga.

Por su lado, el dirigente indígena Felipe Quispe no logró generalizar el bloqueo de caminos, como lo hizo el año 2000, aunque un seguidor –Rufo Calle– mantuvo la región del altiplano norte, especialmente la principal ruta de exportación hacia los puertos del Pacífico, completamente paralizada por dos semanas.

Al mismo tiempo, los sectores más conservadores de la sociedad boliviana nucleados en torno a movimientos cívicos del oriente, proclamaban intentos separatistas y la conformación de gobiernos autónomos. Probablemente estas iniciativas buscaban la ruptura no sólo del orden institucional democrático, sino de la propia configuración estatal boliviana.

El mes de junio el presidente Carlos Mesa enfrentaba el momento de mayor precariedad en su gestión gubernamental. Los rumores de golpe de estado eran

permanentes, las tomas de tierra lideradas por otro oscuro dirigente –Ángel Durán– se multiplicaban por todo el país. Muchos alcaldes cuestionados por sus electores iniciaron protestas exigiendo el descongelamiento de sus cuentas. El 15 de junio en el municipio de Ayo Ayo el alcalde fue secuestrado, trasladado a varias comunidades del altiplano, torturado, asesinado y finalmente quemado y expuesto a los medios de comunicación, a los pies del monumento a Tupak Katari.

Las amenazas de quemar las urnas, boicotear el referéndum, exigir la nacionalización de los hidrocarburos entendida como confiscación sin indemnización, la demanda de renuncia del presidente Carlos Mesa, las múltiples sugerencias para el adelantamiento de elecciones y la sistemática acción entorpecedora desde los partidos sistémicos hegemónicos en el Congreso, eran el pan de cada día.

El 14 de julio, dos días antes de la fiesta de efemérides de la ciudad de La Paz y cuatro antes de la realización del referéndum, el Palacio de Gobierno recibió tres visitas de alto nivel. Los tres emisarios del gobierno norteamericano coincidían en un solo mensaje: "Presidente Mesa usted tiene que ponerse a buen recaudo y proteger su vida pues hay una conspiración en marcha y se plantea asesinarlo en la noche del desfile de teas del 16 de julio". Con ese anuncio se ponía en marcha el intento final para impedir el referéndum, derrocar así al presidente Mesa y colocar en su lugar al presidente de la Cámara de Senadores, Hormando Vaca Díez, del MIR, para que éste convoque a elecciones en diciembre de este mismo año.

Sólo la firme convicción del Presidente, pero particularmente de su ministro de Gobierno, Alfonso Ferrufino, impidió el éxito de la conspiración. El Presidente y su entorno más íntimo decidieron arriesgarlo todo y continuaron adelante con la realización del referéndum.

MASIVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El 18 de julio por la mañana miles de ciudadanos acudieron a responder las cinco preguntas sobre el destino del gas. Todos iban a los recintos con una enorme incertidumbre, temor e inseguridad. En la ciudad de El Alto –epicentro de la rebelión popular de octubre del 2003– la presencia ciudadana fue masiva

y los "alteños" expulsaron a gritos y pedradas a dirigentes radicales como Roberto de la Cruz y otros.

De cuatro millones de inscritos, acudieron a participar de este primer referéndum más de 2,5 millones de ciudadanos, es decir más del 60% y prácticamente en todo el país la formula del SÍ ganó en las cinco preguntas. Las tres primeras referidas a la abrogatoria de la Ley de Hidrocarburos del presidente Sánchez de Lozada, la recuperación para el estado de la propiedad de los hidrocarburos y la refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, obtuvieron una respuesta positiva de más del 85%, mientras que en las preguntas cuatro y cinco, referidas a la utilización del gas como recurso estratégico para la negociación de la recuperación marítima de Bolivia y su exportación una vez satisfecho el consumo interno, obtuvieron una mayoría del 55%.

A las nueve de la noche del mismo 18 de julio el país ya sabía que la participación ciudadana había sido masiva, que la gran mayoría de la población votó por una opción muy alejada de los extremos y sobre todo respaldando activamente la gestión del presidente Mesa. En los hechos, el referéndum constituyó un plebiscito que convirtió la percepción de las encuestas sobre la aprobación a la gestión presidencial en un voto explícito y directo de una gran mayoría de los bolivianos y bolivianas para apoyar al gobierno y a su política.

Los grandes derrotados de la fallida conspiración fueron algunas empresas petroleras y los líderes más conservadores del oriente boliviano. Pero los más vencidos fueron los sectores radicalizados de los movimientos sociales.

A menos de 24 horas de conocidos los resultados oficiales proporcionados por la Corte Nacional Electoral –que durante todo ese tiempo desempeñó un papel impecable, independiente y autónomo– el gobierno tomó dos iniciativas muy importantes. Por un lado, transcribió el texto de las preguntas del referéndum a un nuevo proyecto de Ley de Hidrocarburos respetando así su carácter vinculante, lo envió al Congreso y le pidió a éste que adelantara sus sesiones para el tratamiento de esta ley. Por otro lado, nombró magistrados de la Corte Suprema, del Consejo de la Judicatura, del Tribunal Constitucional y fiscales, tarea que desde hacía diez años no cumplía el Congreso Nacional. El Presidente también ratificó el convenio de exportación de gas a la Argentina.

TAREA PENDIENTE: APROBACIÓN DE LA NUEVA LEY DE HIDROCARBUROS

La agenda pendiente del gobierno consiste en aprobar una nueva Ley de Hidrocarburos, conducir las elecciones municipales del mes de diciembre y promover la instalación de una Asamblea Constituyente para el año 2005, así como reducir el déficit fiscal del 9%, generar fuentes de empleo y reactivar la economía nacional.

En agosto del 2004 el escenario está dominado por el debate sobre el carácter de la Ley de Hidrocarburos que el Parlamento deberá aprobar en las próximas semanas. El MAS de Evo Morales cuestiona el proyecto de ley del gobierno porque considera que no refleja los resultados del referéndum. Evo Morales se inclina por la nacionalización para recuperar parte de su base social de izquierda. Pero la atención de los partidos está especialmente concentrada en torno a las inminentes elecciones municipales del próximo 5 de diciembre. Aplicando la nueva Constitución Política del Estado, reformulada a principios de año, se han entregado más de 800 solicitudes de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas para presentar candidatos independientemente de los partidos. Bolivia está viviendo una "revolución de ciudadanía" que pone nuevamente en entredicho al sistema político tradicional e interpela a los partidos en búsqueda de representación ciudadana más directa. Seguramente que de estas 800 solicitudes una gran mayoría no podrán cumplir con los requisitos exigidos por ley en un plazo tan corto (6 de septiembre), pero es también probable que más de un centenar de estas agrupaciones logren su reconocimiento legal y postulen sus propios candidatos.

LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL 2005

La Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente del año 2005, de acuerdo con el cronograma propuesto por la Corte Nacional Electoral debería ser promulgada en octubre de este año. Sin embargo todo hace ver que los partidos políticos que controlan el Congreso esperarán hasta conocer los resultados de la elección municipal para recién aprobar la ley de convocatoria a la Constituyente en los términos que más les convengan.

Particularmente los pueblos indígenas están demandando una amplia participación de asambleístas en función de cuotas étnicas. El censo de población y

vivienda del año 2002 determinó que el 62 % de la población boliviana se autoidentifica como indígena. Varias instituciones, comisiones parlamentarias, movimientos sociales y centros de investigación ensayan complicadas formulas para equilibrar demandas étnicas, regionales, corporativas y ciudadanas para la participación en la futura Asamblea Constituyente¹. El nuevo desafío de Bolivia es salir fortalecida de la Asamblea Constituyente.

1 La Asociación para la Ciudadanía "Apostamos por Bolivia", un consorcio de cuatro importantes ONG de Bolivia, acaba de aprobar su plataforma común en la que fija su posición respecto a la Asamblea Constituyente.

III PARTE

EXPERIENCIAS de PARTICIPACIÓN en VENEZUELA y BRASIL

PARTICIPACIÓN CIUDADANA y CONSTRUCCIÓN de la DEMOCRACIA en AMÉRICA LATINA. el CASO VENEZUELA

Luis Nunes

Doctor en Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales.
Director para el Perú del National
Democratic Institute (NDI).
Director ejecutivo del Consorcio
Sociedad Democrática (Consode).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA y CONSTRUCCIÓN de la DEMOCRACIA en AMÉRICA LATINA. el CASO VENEZUELA

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana adquiere su sentido como principio de estado, cuando sabemos que es imposible mantener la representación política sólo por la vía electoral, cuando en realidad nuestras sociedades múltiples, plurales –y muchas veces contradictorias– cada día –aunque no de manera generalizada– vienen abordando nuevos caminos de participación e involucramiento social, lo cual nos permite afirmar –ya de entrada– *que participación y representación deben ser complementarias y no soluciones enfrentadas.*

Tampoco se trata de "endosar" a los ciudadanos las tareas propias del gobierno –en sus distintos niveles– sino de *articular*, de manera armónica y con sentido inclusivo, distintas manifestaciones de ciudadanas y ciudadanos interesados en la solución de múltiples problemas que los afectan directa o indirectamente, con lo cual contribuyen también a la reforma de nuestros estados, reclamo cada día más urgente de nuestra Latinoamérica de carne y hueso.

Para algunos autores, el tema de la participación ciudadana debe abordarse a partir de dos finalidades principales de las instituciones estatales: la primera, satisfacer las necesidades de la población (función de administración). La segunda es la de representar los intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía (función de gobierno).

A partir de estas finalidades y funciones se plantean dos enfoques: el primero concibe la participación ciudadana como un medio o recurso que permite *ampliar las capacidades* de acción del aparato público del estado. El segundo visualiza la participación ciudadana *como la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones y la definición* de la agenda pública. Es por ello que, como desenlace de estos enfoques, notamos que los mismos plantean que *la participación ciudadana apunta básicamente hacia la democratización del sistema político del estado.* También considera que la participación ciudadana debe ser un elemento coadyuvante de la des-

centralización dirigido hacia la transferencia de competencias (funciones) hacia el nivel regional y local. Igualmente, la participación ciudadana se asocia con el mejoramiento de las políticas sociales y una mejor utilización de la inversión social. Finalmente, también es vista como un factor de modernización de la administración pública, haciendo que la relación personas-estado sea una relación de derechos.

Presentadas algunas conceptualizaciones sobre participación ciudadana, para efectos de este trabajo se asume la siguiente definición:

La participación ciudadana es el encuentro entre instituciones del estado y los movimientos, asociaciones y organizaciones sociales que representan y expresan los intereses de los ciudadanos. Esto implica un proceso de interacción social entre grupos con poder formal y los que carecen de él; significa que en el proceso de formulación, definición y ejecución de políticas públicas, el estado debe renunciar al monopolio del poder político y administrativo.

El caso de Venezuela es bien interesante, por la inédita coyuntura que actualmente viene atravesando y puede servir como objeto de estudio a ser analizado por las personas interesadas en estos temas. En todo caso, advierto que será difícil hacerlo sin las naturales cargas subjetivas de un momento político caracterizado por una peligrosa y marcada polarización.

EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Participación y democracia

El concepto más común de democracia es "gobierno del pueblo". Visto así, democracia y participación son complementarios, pues ésta, en los asuntos públicos le da contenido y la amplía en término de legitimidad y representatividad.

El fortalecimiento de la participación ciudadana debe asegurar la capacidad de los ciudadanos de intervenir en "lo público", y este derecho sólo es posible si se

promueve una nueva articulación estado-sociedad civil-ciudadanos, siendo el municipio el ámbito más adecuado para impulsar estos procesos de participación. El objetivo de la participación es hacer más fuertes, directas y cotidianas, las relaciones entre las y los ciudadanos y el estado, con la finalidad de tomar y ejecutar decisiones de manera conjunta, y para ello se hace necesario crear mecanismos de participación diferentes a los de los partidos políticos que, cada día –lamentamos constatarlo y aspiramos a que esta situación cambie– representan menos a la sociedad civil, a sus intereses sectoriales y al municipio, que es la organización jurídico-política que enmarca la vida local.

La crisis de representatividad y legitimidad de las democracias representativas como sistema de gobierno reivindicó otras formas de participación en el quehacer político frente al estado, que abrió espacios a nuevos liderazgos políticos a través de novedosos instrumentos jurídicos (Leyes de Descentralización, Ley Orgánica de Régimen Municipal, y todo lo relacionado con la participación ciudadana en las Constituciones de 1961 y 1999 de Venezuela). Todo este proceso, como hemos afirmado, replanteó nuevas formas de participación ciudadana en los asuntos públicos, constituyendo lo que conceptualmente denominamos democracia participativa y con referencias a modelos de gestión y planificación en los que la ciudadanía puede intervenir junto a la burocracia estatal en la elaboración de decisiones, gestión o ejecución de programas.

Se plantea entonces un cambio fundamental en donde las decisiones se toman con la intervención de la comunidad y por consenso, por cuanto los problemas son cada vez más complejos e interrelacionados, para lo cual la institucionalidad tradicional es ineficiente en sus soluciones, ya que el contexto sociopolítico de la participación ciudadana es tan dinámico que las instituciones necesitan de su refuerzo en el desarrollo de las iniciativas de carácter público.

ENFOQUE TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ha sido entendida de diferentes formas y significados (polisemia) que muchas veces son contradictorios en sí mismos. Éste es un tema donde "la imprecisión conceptual es frecuente" (Flisfish 1982), muchas veces según Hopenhayn (1988) por "el carácter equívoco del concepto" y por "la vaguedad que se ha generado en torno a su significado real, expectativas e implicancias" (Boeninger 1984).

Sin embargo, la participación ciudadana ha surgido como una aspiración de múltiples sectores sociales y políticos aun cuando el contenido más sustantivo del discurso participacionista genera profundas discusiones.

En un sentido genérico, la participación tiene que ver con "la pretensión del hombre de ser autor de su propio destino que se desenvuelve en un escenario preconstruído en el que, simultáneamente, están presentes otros actores con variados libretos" (Flisfish 1982). Vista así la participación se enmarca en una acción colectiva con cierto grado de organización, es un proceso social que "abarca múltiples escalas y espacios" (Hopenhayn 1988). Espacios políticos, económicos, sociales, culturales, etc., con escalas que son determinadas según su alcance nacional, regional o local, o en términos de Boeninger "macro, meso y micro participación" (1984).

El marco conceptual de la participación ciudadana

El discurso de la participación ciudadana no puede separarse de su entorno histórico. Así se ha concebido por los estudiosos de la materia: para algunos, este concepto debe estar inserto en la modernidad (logro de una sociedad más participativa). Los teóricos de la marginalidad lo plantearon como un instrumento para incorporar a los sectores marginados a la dinámica del desarrollo; y finalmente, para otros, se plantea la participación ciudadana como elemento que hace frente a la pérdida de representatividad del sistema político. Los gobiernos y los partidos la plantean como un instrumento óptimo para *crear una nueva relación concertada entre sociedad civil, democracia y estado*.

La participación ciudadana desde el punto de vista conceptual y práctico puede considerarse también un concepto polisémico, que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula a categorías teóricas como ciudadanía, estado, democracia, sociedad civil, entre otras, donde sobreabundan posiciones teórico-prácticas muchas veces en abierta contradicción, es decir, con una "alta carga valorativa" (Baño 1997).

En términos genéricos, la participación ciudadana es la intervención de los particulares en las actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Corresponden a intereses privados de la sociedad civil, individuales o colectivos, en donde se reconocen intereses públicos y políticos.

La participación ciudadana ha sido entendida en algunos casos como un recurso diseñado por los gobiernos para promover acciones *de y en* las comunidades; de esta forma se descargan algunas tareas y responsabilidades que competen al estado (transferencias de competencias), lo que teóricamente reduce el gasto público y el área de competencia de los gobiernos, en lo que determinados teóricos de la participación han de considerar una forma de privatización. En otros casos, la participación ciudadana tiene su origen en el seno de la sociedad civil y está orientada a sustituir la acción del estado o a combatir su inacción, incompetencia o ineficiencia en la resolución de problemas que afectan de manera directa o indirecta a las comunidades.

Otra dimensión de la participación ciudadana es aquélla que la asocia a la democratización del estado y que hace énfasis en la necesidad de que el estado desarrolle políticas y acciones que respondan a los intereses de los actores sociales, y propone ampliar la influencia de los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles, escalas y sectores de la gestión pública.

Visto así, se define la participación ciudadana como "todas aquellas experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales" (Cunill 1991: 49).

El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas; para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normativa legal. Pero esta dimensión de la participación ciudadana puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática de tal manera que esta participación puede llegar a constituirse en "una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades" (Cunill 1991: 9).

La participación ciudadana como hecho político

Algunos autores conceptúan la participación ciudadana como un "hecho político", como un modelo de relación entre estado y sociedad civil, "enmarcada dentro de una cultura política (actitudes, valores y normas) que orientan el comportamiento de los ciudadanos en un marco de deberes y derechos frente al Estado" (Cartaya 1995: 15).

Podemos caracterizar la anterior definición como la expresión más tradicional de participación, es decir la intervención en lo público para ejercer derechos políticos elementales, y por ello aceptamos entonces que *la participación ciudadana es una forma de intermediación política de un colectivo social* que involucra a toda la comunidad. En este sentido, en opinión de Salazar y Pinto (1999), "el aspecto sustantivo de la política (resolver de un modo satisfactorio un problema común) forma una sola unidad dinámica, con el aspecto procedimental de la interacción de toda la comunidad organizada".

Aun cuando la consideramos un hecho político, la participación ciudadana ha desplazado la intermediación de los partidos políticos como gestores de la comunidad, todo esto como consecuencia de la pérdida de representatividad que éstos –lamentablemente– han sufrido, producto de la conversión de sus gestiones en acciones básicamente populistas que no responden a la complejidad de intereses, actores e interrelaciones de la sociedad.

El diálogo entre sociedad civil y estado prescindió de la intermediación de los partidos políticos cuando la sociedad civil logró "negociar" sus demandas y éstas fueron convertidas por el estado en políticas públicas. Pero *en ningún momento podemos afirmar que la participación ciudadana debilita al sistema democrático; por el contrario, contribuye a fortalecerlo y a asegurar su sustentabilidad, además de otorgarle mayor legitimidad política y social, por lo que el estado logra convertirse en la máxima expresión de este acuerdo social.*

La participación ciudadana es la forma en que el ciudadano individual o colectivamente se transforma en actor de un proceso que es responsabilidad de todos. Pero también el estado debe asumir la promoción de esa participación garantizando un marco político y jurídico que propicie un clima apropiado.

El sistema normativo venezolano reconoce la participación ciudadana como fuente de legitimidad del poder político y de la organización del estado, pero en la práctica cotidiana existen severas restricciones para desarrollar procesos de participación en donde muchas veces la cultura política no propicia la capacidad de involucrarse de los ciudadanos en la cosa pública, más allá del ejercicio de sus derechos políticos fundamentales.

El espacio local que mejor representa el escenario de la participación ciudadana es el municipio, por su cercanía a los ciudadanos, porque es allí en opinión de Salazar y Pinto (1999: 16) "donde resulta posible descubrir el sentido de ciuda-

danía y a partir de esto crear y recrear nuevas formas de participación". Esto permite involucrar de una manera directa y cercana a los ciudadanos en la definición de políticas públicas y en el control de su gestión. Todo esto garantiza, en el ámbito de los gobiernos locales, la revalorización del sistema democrático y el fortalecimiento de la acción ciudadana a través de la participación ciudadana en el nivel local.

La participación ciudadana como hecho social

"En una esfera estrictamente sociológica, la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones de la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuyen sus costos y beneficios" (Merino 1996: 11).

En un plano más amplio, la participación ciudadana significa tomar parte de una manera más o menos intensa en las actividades de un grupo o institución, exista o no la posibilidad real de intervenir en las decisiones de los centros de gobiernos.

Las anteriores definiciones diferencian dos formas de participación ciudadana: una posibilita intervenir en la toma de decisiones, la otra enfatiza en la toma de posición del individuo, independientemente de su poder de intervención en las decisiones públicas. En todo caso, la participación ciudadana es siempre un acto social colectivo y contempla dos elementos complementarios que son la influencia de la sociedad sobre el individuo y, sobre todo, la voluntad personal de influir en las sociedades.

Para Nuria Cunill, la participación ciudadana encuentra dos dimensiones: primero "como medio de socialización de la política" y segundo "como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y por lo tanto favorecer a ésta" (1991: 44).

En este sentido, participar quiere decir que está "tomando parte", que en el caso de la participación ciudadana significa que los ciudadanos intervienen o toman parte en la actividad pública.

Y para diferenciarla de otro tipo de participación, Cunill plantea: "la participación social supone la relación de los individuos, no con el estado sino con otras

instituciones sociales" (Cunill 1991: 57); así como también establece que "la participación ciudadana supone una relación con el estado, una intervención en una actividad pública" (Cunill 1991: 48).

Esta autora separa la participación política de la participación ciudadana, al vincular a la primera con "la intervención de los ciudadanos a través de los partidos políticos en órganos de representación de los intereses globales de una comunidad política" (Cunill 1991: 50). Se supone este tipo de participación en acciones como elección de representantes al gobierno a través de procesos electorales y mediante el ejercicio del voto, aun cuando lo político contempla un espectro más amplio que lo meramente electoral.

Para Cunill (1991: 57-59), los planos en que puede darse la participación ciudadana son dos en el campo de lo público: el primero se relaciona con la elaboración de opciones o de las decisiones de interés público, es decir de las actividades del gobierno; y el segundo es el plano de la gestión, en el que se vincula más estricta y directamente con la generación de bienes y servicios públicos y las actividades de apoyos a éstos.

MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VENEZUELA

En el preámbulo de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999), se establece que el fin supremo de la misma, es crear una *sociedad democrática, participativa y protagónica*. De esta manera, se otorga el *rango constitucional* a la participación ciudadana.

Entre los principios fundamentales que establece la Constitución Nacional, podemos tomar en cuenta que el artículo 6 propone de manera general la forma de gobierno de la república y de sus entidades, dejando claro que el mismo debe ser *democrático, participativo, electivo, descentralizado y alternativo, entre otros*. *Todo esto obliga a aquéllos que dirigen el Poder Ejecutivo, a reformular la relación con los ciudadanos, que hasta entonces se encontraba totalmente desvinculada de lo que verdaderamente se puede denominar participación ciudadana.*

El marco jurídico para la participación local en Venezuela también obtiene su basamento de manera explícita, en la Constitución Nacional, específicamente

en el Título III –de los Deberes, Derechos Humanos y Garantías–, Capítulo IV –De los Derechos Políticos y del Referendo Popular–, Sección Primera: De los Derechos Políticos, artículos 62, 66 y 70, que consagran la participación de la población en la formulación, ejecución y control de la gestión pública. También establece la obligación de crear mecanismos legales, abiertos y flexibles para descentralizar hasta el nivel parroquial y promover la participación de las comunidades a través de mecanismos autogestionarios y cogestionarios. Asimismo, se le otorga a los ciudadanos el derecho de exigir a sus representantes la entrega de cuentas de la gestión pública.

El Título III –de los deberes, Derechos Humanos y Garantías–, en su Capítulo X –De los Deberes–, instituye en su artículo 132 el deber que tiene toda persona de participar solidariamente en los asuntos de la vida política, civil y comunitaria del país. Una vez más, se ratifica la necesidad de aproximación de los ciudadanos al poder. En la medida en que el ciudadano participa integralmente en los asuntos públicos, bajo el sello del interés común, se puede *construir un consenso activo en torno a la acción social y gubernamental*. Tal participación es la base de la legitimidad y de gobernabilidad, y debería ser, este *consenso sociocultural*, la justificación ético-política del gobernante.

En el Título IV –del Poder Público–, Capítulo I –De las Disposiciones Fundamentales–, Sección Primera: De la Administración Pública, nos encontramos con el artículo 141, que impone de manera taxativa el servicio de la administración pública hacia los ciudadanos, y es por ello que la mejor manera de determinar y mejorar los servicios que el estado presta a los ciudadanos es a través de la honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, que exige este marco legal.

Una mención importante que se debe resaltar es la establecida en el Título IV –del Poder Público–, Capítulo II –De la Competencia del Poder Público Nacional–, más específicamente en el artículo 158 de la Constitución; en el mismo se constituye como política nacional la descentralización, y a la vez logra establecer los fines de la misma, siendo de especial atención el acercamiento del poder a los ciudadanos a fines de satisfacer sus cometidos. De esta manera *se logra unir de manera constitucional algo fundamental, como lo es la participación ciudadana en el proceso descentralizador*.

En el artículo 166 de la Constitución se localiza el Título IV –del Poder Público–, Capítulo III –Del Poder Público Estatal–, que garantiza la participación ciudadana en los llamados Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, cuya función es planificar y coordinar las políticas públicas estatales, y de esta forma se ratifica la importancia que tienen las comunidades en las definiciones de las políticas y prioridades públicas.

También el artículo 168 (Título IV –del Poder Público–, Capítulo IV –Del Poder Público Municipal– de la Constitución Nacional de 1999) plantea que las actuaciones del gobierno local se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados.

Particular importancia merece el artículo 182 contenido en el Título IV –del Poder Público–, Capítulo IV –Del Poder Público Municipal–, siendo este postulado el que establece de manera constitucional la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública, otorgando la particular importancia que le corresponde a las y los ciudadanos en la vida de su comunidad, requisito indispensable para el desarrollo de la misma.

En el artículo 184 de la Carta Magna se establecen de forma clara y expedita las obligaciones del Poder Público Municipal, en cuanto a la descentralización y transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados de los servicios que éstos gestionen, previa capacidad de los mismos para la prestación del servicio; pero también, en su ordinal segundo, se interpreta en forma clara la participación de las comunidades y ciudadanos, a través de las organizaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales, encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción. Mejor no ha podido establecer el legislador el alcance de la participación ciudadana, ya que de esta manera no deja ningún tipo de dudas en torno a la inserción del pueblo en la gestión pública. También se establecen, en los artículos restantes, las formas y maneras generales de insertar la participación ciudadana en las distintas esferas de la vida pública nacional, regional o municipal, sea cual fuere el organismo, confirmando así una vez más la política que debe asumir el estado en esta materia.

Ahora bien: como sabemos, la Constitución establece los principios o preceptos fundamentales que rigen la vida nacional, y por ello debemos remitirnos a otras figuras jurídicas que apoyan de manera directa la participación ciudadana; estos instrumentos legales son –en el caso de Venezuela– la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, la Ley Orgánica de Elecciones y Participación Política y la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LO MÁS LOCAL: EL MUNICIPIO

El municipio está caracterizado como "El espacio de mayor cercanía entre gobierno y ciudadano y es definido como la unidad política primaria de la organización nacional, con personalidad jurídica y autónoma", es decir como una instancia que ejerce una rama del poder público en un ámbito local.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuyo objetivo es "Desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los municipios y demás entidades locales" (artículo 1) es *concebida como un instrumento jurídico que busca superar el modelo de democracia representativa por el de participativa* en tanto que provee mecanismos de participación, considerados limitados, en la toma de decisiones en el nivel de los gobiernos locales, por parte de la comunidad y la acción vecinal. Aun cuando estos mecanismos de participación en la toma de decisiones son limitados, *el municipio sigue siendo la instancia de gobierno idónea para desarrollar procesos de participación.*

Podemos empezar por la obligación de las juntas parroquiales de promover la participación ciudadana contenida en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que, siendo ésta la institución municipal que está más cerca de los ciudadanos, le corresponde la tarea de llevar la administración pública hacia el ciudadano, porque no sólo *éste debe buscar la participación en los asuntos públicos locales, sino también el estado debe ser un ente capaz de apoyar y promover a través de sus instituciones la participación ciudadana*, todo esto con el fin de satisfacer los servicios públicos locales. Y en el artículo 34 se enmarca la participación de los vecinos en la gestión de asuntos comunitarios en conjunto con las parroquias, siendo éstas órganos auxiliares del gobierno municipal, logrando así una estrecha interrelación entre gobierno local y comunidad.

En el artículo 79 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se establece algo muy importante, y no es otra cosa que la obligación que tiene la junta parroquial de elevar a la consideración del alcalde las aspiraciones de la comunidad, relacionándolas con la prioridad y urgencia que la solicitud tenga. De esta manera, logramos encontrar otro punto de encuentro en la definición de prioridades presupuestarias, entre el estado y el ciudadano, por cuanto las juntas parroquiales son órganos auxiliares del alcalde, quien a su vez representa al municipio, constituyéndose esto en una magnífica ventaja para la realización de un verdadero plan que logre satisfacer las necesidades de la comunidad.

Existe también en el Título X –de la Participación de la Comunidad–, del artículo 167 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el derecho o la obligación de los vecinos a participar en la gestión municipal, todo esto con el fin de dar un carácter comunitario a la gestión, de manera que en la construcción de una o varias comunidades, todos sean miembros participantes de las decisiones que se tomen.

Igual lo establece el artículo 168 ordinal 3 de esta misma ley, a partir del derecho a la información que tiene todo ciudadano sobre la vida local, y que logra *vincular la información a través del proceso de promoción de la participación ciudadana*, como una de las principales ventajas y utilidades de este artículo.

El artículo 170 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal extiende la invitación a los ciudadanos para participar en los asuntos económicos de la gestión municipal; todo esto tiene como fin último el impulso del desarrollo de la vida local, favoreciendo los intereses colectivos, a través del desarrollo de las asociaciones de vecinos u otras organizaciones que hagan vida en el ámbito local.

CIUDADANOS Y GOBIERNOS LOCALES

El municipio es la expresión local del estado; por su intermedio se canaliza la acción social de la comunidad. La relación gobierno local-ciudadanos debe ser cotidiana y constante, y se realiza a través de la participación ciudadana, *reforzando los procesos de identidad entre ciudadanos y gobiernos locales. La participación ciudadana es una posibilidad de cercanía, de una experiencia vivencial y que fortalecerá actitudes colectivas hacia la solución de problemas. Su objetivo es hacer más directo y cotidiano el contacto entre ciudadanos e instituciones del estado, para hacer valer sus opiniones e intereses sin la intermediación de otras organizaciones.*

En la actualidad existe una tendencia a *acentuar* las acciones de los gobiernos locales otorgándoles mayores competencias. Esta descarga de responsabilidades del gobierno central y estatal significa una mayor participación ciudadana frente al municipio, que abre un espacio para la revitalización de la democracia participativa, vigorizando la articulación gobierno local-sociedad civil. De esta manera se concibe al poder local como la base sociopolítica del municipio, que se transforma en el receptor más fuerte de las demandas ciudadanas a las cuales tiene que dar respuestas evitando el modelo clientelar.

Así el gobierno local adquiere la responsabilidad de crear mecanismos de participación ciudadana, porque la solución a los problemas locales no depende sólo de la capacidad técnica y la voluntad política del gobierno local: también son importantes los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil o, como lo plantea Arroyo, "En este desafío para los gobiernos municipales se deben articular acciones con esa parte de la sociedad organizada pues los problemas locales no competen sólo al equipo de gobierno" (Arroyo 1997: 16).

En el gobierno local es posible lograr acuerdos con la sociedad civil mediante el diálogo, la deliberación y la concertación; estas acciones profundizan la democracia y unen al gobierno local con la sociedad civil.

La concertación debe ser una forma institucional de procesar conflictos y alcanzar decisiones; como plantea Dos Santos: "La concertación se vincula a la producción de consensos y de solidaridades, a la movilización de identidades sociales, a la organización de sectores sociales y a la asunción de responsabilidades" (Dos Santos 1987: 13).

En los gobiernos locales la concertación es un aspecto nuevo frente a una cultura de gobierno con visos de caudillismo, ya que la concertación cuestiona las relaciones verticales y reivindica la tolerancia, la participación y el diálogo con la sociedad civil; es un reconocimiento a la pluralidad de actores y a su legitimidad para tomar parte en las decisiones del gobierno local cuando se trata de problemas que afectan al colectivo.

La concertación en definitiva es una vía, instrumento, alternativa o herramienta para lograr reafirmar una verdadera participación democrática de los sectores sociales organizados en la toma de decisiones y ejecución de proyectos.

En Venezuela, la participación ciudadana en los gobiernos locales nace en el marco del proceso de reforma del estado liderado por la Comisión Presidencial

para la Reforma del Estado (COPRE), que impulsó las reformas a la legislación municipal gracias a la presión de una creciente organización vecinal. Así, a partir de 1986 se dinamiza el proceso de descentralización que buscaba el fortalecimiento de los estados federales y municipios, con una ampliación de la participación política al lograrse la elección popular de gobernadores y la creación de la figura del alcalde, electo también por el voto popular, proponiéndose igualmente la elección uninominal a los órganos legislativos estatales y municipales.

Todo esto permitió el fortalecimiento de la democracia local; la formulación, ejecución y control de políticas por parte de los gobiernos locales; y la cooperación de los ciudadanos de las parroquias, que se concebían como entes auxiliares de los órganos del gobierno municipal y participación local a través de los cuales los vecinos colaboran en la gestión de los asuntos comunitarios.

Los mecanismos de participación ciudadana en el nivel local son de muy reciente data, pues hasta finales de la década de 1980 el predominio del modelo keynesiano de bienestar se desarrolló de una manera centralista y burocrática, dándole poca valoración a la participación ciudadana local.

La década de 1990 erosionó el modelo keynesiano de bienestar y dio paso a los sistemas de gobierno de múltiples niveles, donde lo local salió reforzado. De esta manera, los gobiernos de proximidad con los ciudadanos comenzaron con sus planteamientos participativos y de innovación democrática en materia presupuestaria y presupuestos públicos locales, los cuales trataron de reflejar las prioridades económicas y sociales de los ciudadanos.

Con estas experiencias, los grupos locales avanzaron en la construcción de espacios democráticos de participación en la decisión de prioridades frente a los gobiernos municipales, lo cual permitió vigilar y defender sus intereses y las necesidades de los grupos más vulnerables.

Tradicionalmente, el tema del presupuesto público había permanecido aislado y hasta desconocido por las comunidades. El reto, entonces, es abrir un espacio para la participación de los diversos actores sociales en el nivel local en el proceso de definición de prioridades, tanto sociales como políticas, de la población, pues el presupuesto público debe reflejar prioridades socioeconómicas de la población y el compromiso de la administración local con la sociedad. Este

reto ha comenzado y prueba de ello es la facultad que tiene la sociedad para concretar proyectos de inversión pública y obtener financiamiento, todo esto comprendido en la Ley del FIDES y la Ley LAEE. *Lamentablemente, la confrontación política actual está colocando trabas y obstáculos, favoreciendo a aquellas personas identificadas con la línea del actual régimen venezolano.*

La participación de los ciudadanos en el proceso de determinar prioridades de la gestión pública local permite avanzar en la construcción de sociedades más abiertas, transparentes, equitativas, democráticas y participativas, lo cual a la postre debería reducir la discrecionalidad administrativa y la corrupción.

La posibilidad de la participación ciudadana en la identificación de necesidades y definición de prioridades en la inversión municipal, es la característica más relevante de la práctica conocida como "presupuesto participativo", que constituye una alternativa frente al modelo tradicional de gestión de ciudades y municipios. La definición de prioridades del plan y el presupuesto con la participación ciudadana, establece una nueva articulación de intereses entre el estado y la sociedad civil, un avance en la democratización y una mayor equidad social.

Sin embargo, la institucionalización de la participación ciudadana significa conciliar intereses en conflicto: entre otros, los intereses de la sociedad civil, de las esferas técnico-administrativas y de las instancias de poder, lo que plantea instrumentar fórmulas jurídicas y operacionales en procura de conducir la negociación de los intereses en conflicto de una manera armónica.

En este sentido, promover la participación ciudadana en el proceso de definición de prioridades presupuestarias en el nivel local implica el desarrollo de nuevas formas de asociación de la sociedad organizada, en un esfuerzo de búsqueda que contribuye al logro de la gobernabilidad local y la consecución de una mayor equidad social en la inversión, todo esto entre otros objetivos.

Un plan de participación ciudadana en la definición de prioridades del presupuesto local supone que su aplicación será capaz de:

- Orientar la acción del gobierno local en materia de formulación del plan-presupuesto.

- Promover la participación ciudadana como mecanismo para el control de las prioridades incluidas en el presupuesto y para solicitar en forma realista el cumplimiento de sus demandas prioritarias.
- Apuntar hacia los sectores excluidos de la población en término de beneficios sociales.
- Disminuir el sesgo técnico, administrativo y político de los presupuestos locales
- Optimizar los recursos asignados.
- Evitar el clientelismo político.
- Crear un mecanismo democrático para la inversión social prevista en el presupuesto.

Sin embargo, estas condiciones chocan contra el tradicional comportamiento de la administración pública en el nivel local, en cuanto a formular los planes y presupuestos en forma hermética, centralizadora, tecnocrática y en muchas ocasiones sin transparencia y en contra de la representatividad del poder municipal (Cámara Municipal) y con escasa o sin participación ciudadana.

El proceso de elaboración de los planes y presupuestos y la definición de prioridades ha sido un "área restringida" a la participación ciudadana por sus criterios técnicos, tradicionales, formalistas y hasta políticos, condicionados por decisiones administrativas y jurídicas generalmente muy rígidas que no dan cabida a ninguna forma de participación; por ello se hace difícil luchar contra estos "racionalismos técnicos jurídicos". En este sentido, un plan de participación ciudadana evidencia una innovación contra el racionalismo técnico jurídico y la burocracia local gubernamental, planteando un *racionalismo participativo* entre los actores sociales involucrados en la definición de prioridades presupuestarias que *reforzará la legitimidad de la representación popular local*.

Finalmente, a pesar de las "dificultades políticas" que pudieran existir en la elaboración de un plan de participación ciudadana para la definición de prioridades de inversión social presupuestarias, este plan constituye un instrumento que puede aumentar la eficacia pública de los gobiernos locales e instaurar una técnica de consulta a la población, en la cual su principal riqueza es la democratización de la relación gobierno local y sociedad, pues el ciudadano deja de

ser un simple coadyuvante de la política tradicional para ser un protagonista activo de la gestión pública; sólo así es posible crear una esfera pública no administrativa donde la sociedad puede contribuir a la acción del gobierno local en materia de definición de prioridades de inversión social presupuestarias del presupuesto municipal.

ENTRE LO ESCRITO Y LO REAL

Si bien es cierto que existen mecanismos legales, perfectamente escritos y enmarcados en la actual Carta Magna venezolana y en otras leyes y reglamentos para la participación ciudadana, éstos, lamentablemente, se han instrumentado bajo conveniencias políticas y electorales. Este trabajo no ha tenido por objetivo analizar políticamente lo que actualmente viene sucediendo en Venezuela, pero es evidente que lo coyuntural, el momento actual, está "marcando" el tema de la relación entre los poderes instituidos y las y los ciudadanos.

La Carta Magna de la República Bolivariana está "inundada" de frases y compromisos que aluden al respeto por los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos. Sin embargo, la polarización en extremo ha creado una suerte de ciudadanas y ciudadanos de varias categorías y rangos. En diversos momentos de los últimos meses, de manera sistemática y en *abiertas y descaradas* declaraciones de las más altas autoridades nacionales, se han evidenciado acciones concretas y puntuales para distraer, obstaculizar, impedir y vetar aquellos derechos ciudadanos consagrados en las leyes.

Larga es la lista de arbitrariedades cometidas y perfectamente registradas, que demuestran que la actual confrontación política en Venezuela no permite que los mecanismos de participación previstos en las leyes sean utilizados de manera equitativa por aquellos que —*ejerciendo sus derechos constitucionales*— no están de acuerdo con las políticas del actual régimen venezolano. La página web de la Asamblea Nacional de Venezuela (ex Congreso Nacional) tiene distintos espacios de participación, pero antes de preparar esta exposición he consultado a diversas personas e instituciones a las que les han pedido "ciertos requisitos políticos" antes de darles cabida a la supuesta participación.

Lo más contradictorio y paradójico es que muchas organizaciones no gubernamentales y otras muestras de sociedad civil organizada, con una línea bastante

más cercana a la oposición que al gobierno actual, fueron las encargadas de orientar y ayudar a los miembros de la Constituyente a dar a luz la actual Constitución de la República Bolivariana y, en especial, a los mecanismos de participación allí planteados.

UNAS REFLEXIONES FINALES

La sociedad venezolana, después de 45 años, entró en un proceso de crisis de representatividad y legitimidad, y a partir de entonces el mito de la democracia como poder representativo o "Gobierno del Pueblo" cayó en decadencia. Pero la sociedad venezolana "post Pacto de Punto Fijo" tampoco ha experimentado transformaciones significativas en lo social, político, cultural y económico; más bien muchos indicadores dicen todo lo contrario. En la práctica no se han dado las nuevas formas de articulación entre la sociedad civil y el estado previstas en las leyes, que por las actuales circunstancias políticas siguen teniendo un carácter fuertemente intervencionista, lo cual *plantea la necesidad de fortalecer el sistema democrático para lograr una redistribución del poder, realmente más representativa de la diversidad social.*

El planteamiento anterior nos ubica en un momento histórico cuya tarea inminente está signada por la necesidad de *replantear el papel de los ciudadanos en el plano de una democracia más participativa, pues no sólo la participación electoral legitima a los sistemas democráticos, sino que surge, como otra vía, la creación de un nuevo pacto social que fortalezca el accionar del ciudadano y construya las bases para una fuerte participación ciudadana que contribuya a la sustentabilidad del sistema democrático.*

Creemos con firmeza que una gestión pública que no considere la participación ciudadana, simplemente se encuentra destinada al fracaso, y por resultado obtendrá una rápida deslegitimación y un atraso en el desarrollo de la vida local.

Ahora bien: esto significa que la participación ciudadana no se debe presentar en un marco de anomia (ausencia de normas) pues la participación ciudadana siempre va a requerir de algún grado de institucionalización y regulación jurídica; sólo así las autoridades locales concertarán con las organizaciones ciudadanas. No se trata de poner una "camisa de fuerza jurídica" a la participación ciudadana; se trata sólo de fundamentarla legalmente. En Venezuela, la parti-

participación ciudadana está establecida en la Constitución y reglamentada por parte de la Asamblea Nacional, lo que indica de manera clara que esta relación entre ciudadanos y estado ha logrado ciertos avances, a pesar de las trabas impuestas por aquéllos que se oponen a los derechos de los ciudadanos en el rol decisorio de construir el futuro de su localidad.

No existe un discurso teórico que dé cuenta de una común visión, concepción o propuesta sobre la participación ciudadana. El problema radica en la forma como se concibe lo ciudadano, y corresponde a los investigadores hacer precisiones en torno a las formas de participación y la búsqueda de definiciones precisas.

Una conclusión que vaya más allá de pasiones políticas polarizadas se reafirma en la *necesidad de institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana y vincularlos a las necesidades e intereses de las comunidades, todo ello mediante procesos de negociación entre gobierno y comunidad, que apunten al desarrollo local y obvien la manipulación política como instrumento de acción gubernamental.*

El mundo de hoy crea cada vez más espacios autónomos, se incrementa la especialización y cada vez más grupos asumen lo público como su ámbito de acción, con o sin interés partidista. Los partidos deben entender que no son los dueños únicos de la política y que se necesita promover un debate político constructivo, una labor compartida entre los partidos y las organizaciones ciudadanas no partidistas. Su pauta de relación tiene que ser de cooperación y no de adversarios.

La actual hora venezolana está reclamando un diálogo que supere la confrontación, una construcción de institucionalidad que pueda devolverle a las y los venezolanos —*en realidad, a todas y todos los latinoamericanos*— la confianza en la democracia, ésa a la que aspiramos como proyecto de ciudadanía en acción, ésa que Adela Cortina denomina como *socialidad*, es decir, la capacidad de convivencia, pero también *de participar en la construcción de una sociedad justa, en la que las ciudadanas y los ciudadanos puedan desarrollar sus cualidades y adquirir más virtudes cívicas.*

BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO, Rodrigo (1997). "Consideraciones acerca de la participación ciudadana", en *Participación ciudadana en políticas públicas*. FLACSO, Santiago de Chile.
- BOENINGER, Edgardo (1984). *Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo*. Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago de Chile.
- BREWER, Allan (1990). *Introducción general al régimen municipal. Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Caracas.
- CARDOSO, Fernando (1984). "La sociedad y el estado". *Revista de Pensamiento Iberoamericano*, n.º 5.
- CARTAYA, Vanesa (1995). *La participación de la sociedad civil, factor clave para una gestión municipal exitosa*. Centro de Investigaciones Sociales, Caracas.
- CASTELLS, Manuel (1986). *La ciudad y las masas*. Editorial Alianza, Madrid.
- CORTINA, Adela (1997). *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*. Editorial Alianza, Madrid.
- CUNILL, Nuria (1991). *Participación ciudadana*. Editorial del CLAD, Caracas.
- CUNILL, Nuria (1997). "Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social". *Revista del CLAD*, Caracas.

FLISFISH, Ángel (1982). "Problemas conceptuales en el análisis de la participación", en *Participación Social*. CONADE, Ilpes, CEPAL, Quito.

FONT, Joan (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Editorial Ariel, Barcelona.

Hopenhayn, Martín (1988). *La participación y sus motivos*. Ilpes, CEPAL, Santiago.

MERINO, Mauricio (1996). *La participación ciudadana en la democracia*. Ilpes, CEPAL, Quito.

MOLINA, José (1987). "Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del estado venezolano". *Cuestiones Políticas*, n.º 3, Centro de Investigaciones y Estudios Políticos y Administrativos, Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia, Maracaibo.

VALLÉS, Joseph (2000). *Ciencia política*. Editorial Ariel, Barcelona.

LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Imprenta Nacional.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (1989). Imprenta Nacional.

Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989). Imprenta Nacional.

Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1990). Imprenta Nacional.

BRASIL: LABORATORIO de PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Iracema Dantas

Coordinadora del Instituto
Brasileño de Análisis Sociales y
Económicos (IBASE).

BRASIL: LABORATORIO de PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El objetivo de este artículo es el de llevar a debate algunos elementos clave en torno a la participación ciudadana en Brasil. Pretende presentar, partiendo de observaciones sobre los posibles cambios generados por la elección del presidente Lula y auxiliado por los informes preliminares del proyecto "Monitoreo Activo de la Participación de la Sociedad" (MAPAS), un esbozo sobre una renovación de la expectativa en cuanto a la participación ciudadana en los rumbos del país.

Con una reciente historia de redemocratización del país —cerca de 20 años— la lógica cultural de la participación ciudadana todavía no está totalmente difundida en la sociedad brasileña. Aunque el país tenga vigorosos movimientos sociales —destacando los relacionados con las cuestiones de la tierra, de la mujer y de los afrodescendientes— existe todavía hoy una segmentación de luchas que, actuando de forma aislada, aún están lejos de alcanzar sus objetivos. Asimismo, en esas dos décadas buena parte de la población pobre brasileña tomó conocimiento de los conceptos de ciudadanía y participación, rompiendo un ciclo de ignorancia que la aislaba totalmente de las decisiones políticas del país. Cerrando un largo período de dictadura militar, los derechos básicos de ciudadanía fueron extendidos al conjunto de la población, a pesar de su precaria calidad de vida. Con la obtención del derecho al voto a los/as analfabetos/as a partir de 1988 y el retorno a una fase de libertades políticas, establecemos efectivamente el voto universal —inclusive para jóvenes a partir de los 16 años. Esta afluencia popular, sobre todo en los medios urbanos, se traduce también en el ámbito económico a través de la paulatina conquista de mejoras en infraestructura urbana, en la regularización de la propiedad de la tierra de áreas de ocupación, en el acceso a la educación y en el desarrollo de inmensas redes de producción y comercio informal. En resumen, desde la óptica de la ciudadanía y de la participación, ese fue el cuadro heredado por Luis Ignacio Lula da Silva elegido en octubre del 2002 y con toma de posesión el 1 de enero del año 2003.

Es significativo resaltar que la elección de Lula es considerada como uno de los momentos más importantes de la vida republicana brasileña y representa la llegada de las fuerzas políticas originarias del sindicalismo y de los movimientos sociales surgidos en las décadas de 1970 y 1980, aunque en alianza con

sectores empresariales al gobierno federal. En este sentido, esa llegada no sólo coronó un largo proceso de incorporación de sujetos políticos históricamente marginados de las áreas decisorias, sino también evidenció la radicalización de la democracia brasileña. Asimismo, es imposible no destacar que, con una correlación de fuerzas expresada en alianzas hechas durante y después de la victoriosa campaña electoral, el nuevo gobierno trae consigo la representación de sectores que ya formaban parte –y luchan por permanecer– del centro del poder político nacional.

Aún así, al llegar al gobierno federal, el Partido de los Trabajadores (PT) reafirmó el compromiso asumido en muchas administraciones municipales y estatales, de enfatizar la participación de la sociedad civil en la construcción de las políticas públicas, retomando el desafío de tornar productivas las tensiones entre las instituciones de la democracia representativa y de la democracia participativa. Pasados más de 18 meses de la toma de posesión del nuevo gobierno, todavía no hay elementos que nos muestren que está en curso un nuevo modo de hacer política; todavía no hemos visto señales de la radicalidad de un gobierno que podría traer al centro del poder su experiencia participativa y renovadora de la política. Pero sí existe un gobierno, a su modo, diferente.

Es justamente ese modo diferente de hacer política que se tomó como objeto de estudio de un nuevo proyecto de Ibase, MAPAS. Iniciado en el año 2003, la iniciativa cuenta con una red de instituciones¹, bajo la coordinación de Ibase y con financiamientos de la Fundación Ford y Action Aid. Su objetivo es el de acompañar los espacios de participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas del gobierno de Lula, mapeando actores y conflictos y buscando conocer las alternativas encontradas por la sociedad civil para presionar al gobierno en el sentido de la participación y de la democracia.

Los resultados preliminares de la primera etapa del proyecto fueron divulgados en el mes de julio, sobre la base de las respuestas de 250 cuestionarios aplicados por la red de instituciones en todas las unidades de la federación. Las entrevistas fueron hechas principalmente con líderes de organizaciones no gubernamentales.

1 Las siguientes instituciones componen la Red MAPAS: Ibase, Cidades, Pólis/Fórum Nacional de Participação Popular, Cedefes, Ifas, Fase/MT, Fase/PA, Cese, Cenap, Cepac e IPDA/GTA.

mentales (ONG), movimientos sociales y sindicales y un número reducido de federaciones empresariales. La idea del proyecto es evaluar las informaciones y devolverlas a la sociedad en la forma de información estratégica, una herramienta para subsidiar luchas sectoriales y generales, y servir de estímulo para que las instituciones profundicen la democracia.

Como forma de radicalizar la participación, el gobierno de Lula creó el Consejo de Desarrollo Económico y Social, restableció el Consejo Nacional de Seguridad Alimenticia y Nutricional (CONSEA), instituyó las consultas a la sociedad civil en el debate del Plano Plurianual (PPA) y propuso la realización de conferencias nacionales, como las relativas a las ciudades, al medio ambiente y a los derechos humanos. Por lo que parece, hizo todo eso con la visión de que los nuevos espacios de participación contribuyan en el esfuerzo colectivo de tornar más democrático el patrón de las políticas públicas en Brasil, confrontando las concepciones elitistas de democracia, desafiando las concepciones autoritarias de la primacía de los "técnicos" y de la "técnica" en el proceso decisorio estatal, cuestionando el monopolio del estado sobre la definición de lo que es público y de lo que debe constituir la agenda pública, contribuyendo en la reducción del clientelismo y por una mayor transparencia en las acciones gubernamentales. El gobierno de Lula postulaba que esos espacios eran instituciones adecuadas a la construcción de nuevos consensos sociales capaces de alcanzar una nueva hegemonía en la sociedad brasileña, condición básica para la reversión del cuadro de distribución desigual de la renta y del poder que marca la historia del Brasil.

Resultados preliminares del proyecto MAPAS revelan que, en este escenario, las iniciativas de participación implementadas por el gobierno de Lula, aunque llamen la atención y movilicen numéricamente a diversos sectores, no han conseguido avanzar en la calidad y en el empoderamiento de los sectores históricamente excluidos. Al mismo tiempo que se multiplican en diversas esferas—presupuesto participativo, consulta popular, consejos, comisiones, conferencias, seminarios, grupos de trabajo, mesas de negociación permanentes, asociaciones comunitarias, ONG, voluntariado, etcétera—, todavía no se transforman en medios para cambios más efectivos sobre los históricos problemas nacionales. Se necesita cambiar la calidad de su impacto. Falta, prioritariamente, dotar de contenido a esos espacios, o nada adelantará multiplicarlos. Muchos movimientos, grupos y organizaciones de la sociedad civil creen en las posibilidades abiertas por antiguos y nuevos canales de participación, institucionales

o no. Sin embargo poco han conseguido, en términos de transformación, por una sociedad menos desigual. A eso se tiene que sumar el hecho de que las organizaciones sociales estén —ellas mismas— en proceso de aprendizaje respecto de estos nuevos espacios de participación.

La razón de tanto desencuentro tal vez sea el hecho de que existen concepciones de participación diferentes: el gobierno entiende participación como presencia, hace invitaciones puntuales a las entidades para formar parte de los eventos, programas y proyectos listos para ser ejecutados; generalmente se coloca como el dueño de la agenda y con derecho a delimitar los temas, de acuerdo con sus necesidades inmediatas. No se explicitan claramente los objetivos para la participación. Da la impresión de que el hecho de tener entre sus cuadros personas surgidas de los movimientos sociales basta, no habiendo necesidad de apelar a las organizaciones representativas. Ya los movimientos sociales entienden la participación más allá de la presencia y reivindican la oportunidad de proponer, tomar parte en la construcción y en la implementación. Exigen que el gobierno ejercite la dimensión amplia de la participación integrando las acciones de los consejos de políticas sectoriales a las políticas macrosociales, de modo que repercutan en las acciones de los diversos órganos estatales. Esperan del gobierno la capacidad de llevar el diálogo a la exhaustiva búsqueda en la solución de conflictos, procurando en ese proceso mantener su autonomía. También reconocen como urgente la articulación de las organizaciones, el fortalecimiento de los foros de la sociedad civil que discutan las políticas sectoriales, la calificación de los consejeros y la firmeza en la orientación política.

Paralelamente, las principales líneas de tensión social son de naturaleza socioeconómica y política. En el campo socioeconómico, los puntos más centrales derivan de la política de estabilidad macroeconómica. Son temas que aparecen como prioridad para sectores exportadores en detrimento de actividades dirigidas para el mercado interno y de temas como la exacerbación de conflictos ambientales y de conflictos por la tierra, la explosión de la problemática urbana, mayor todavía que la problemática rural, y otras más visibles como la pobreza, el desempleo y la violencia crecientes. En el campo político democrático, el gran desafío es superar la enorme carencia de garantías cotidianas en el ejercicio de los derechos individuales y colectivos definidos por la Constitución. El estado que existe en Brasil no fue construido a lo largo de nuestra historia para beneficiar al 100% de la población, sino apenas a un sector privilegiado.

DESAFÍOS

Para radicalizar la democracia es preciso tener en cuenta las posibilidades de los espacios de participación, pero también el actual cuadro de fuerzas del gobierno federal, sus alianzas y coaliciones, para saber hacia dónde dirigir la acción de la sociedad civil organizada. El planteamiento de la participación es clave, en primer lugar, porque creemos que es posible, que vale la pena y que ésta puede ayudar a materializar los cambios que buscamos. Es justamente delante de una coyuntura que tiende a paralizar la fuerza ciudadana, que debemos apostar por la participación y frenar la desesperación. La llegada de Lula al poder todavía es, para la mayor parte de la población brasileña, la oportunidad más real de inclusión; una coyuntura histórica que no podemos dejar pasar. Luchemos para que la ciudadanía, en vez del mercado, esté en el centro de las decisiones: todos los derechos humanos para todas y todos en el país, buscando la inclusión y la igualdad. ¿Difícil? Sí, mas no imposible.

Finalmente, creemos que el mayor desafío hoy para la sociedad civil organizada es el de garantizar que la democracia brasileña sea realmente participativa, es decir, una democracia que afirme valores y prácticas en la línea de una profundización de la justicia social, de la libertad, de la accesibilidad, del fortalecimiento de las organizaciones sociales y políticas, de la redistribución de oportunidades en el acceso a la representación política y de la construcción de relaciones de poder más simétricas e igualitarias. En otras palabras, la lucha que tenemos por delante es la de fortalecer mecanismos de participación ciudadana que permitan escuchar la voz de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en las agendas políticas actuales.

IV PARTE

EXPERIENCIAS de PARTICIPACIÓN en el PERÚ

1. PARTICIPACIÓN en POLÍTICAS NACIONALES

ACUERDO NACIONAL: del DIÁLOGO TRIVIAL al DIÁLOGO GENERATIVO

Max Hernández

Psicoanalista. Doctor en
Medicina, Universidad Nacional
Mayor de San Marcos.
Miembro del Comité Consultivo
del Acuerdo Nacional.

ACUERDO NACIONAL: del DIÁLOGO TRIVIAL al DIÁLOGO GENERATIVO

Cualquiera que sea la definición de democracia que utilicemos como punto de partida, la noción de diálogo es absolutamente esencial a la misma. Empiezo, pues, por afirmar que diálogo y democracia son consustanciales. Pero si bien en términos generales el diálogo es consustancial a la democracia, durante las últimas décadas se ha desarrollado un cierto tipo de procesos bastante específicos llevados a cabo en ámbitos particulares denominados de diversas formas: diálogo cívico, diálogo nacional o diálogo democrático.

A mi manera de entender, en el Perú, el proyecto del Acuerdo Nacional es una instancia sumamente interesante del diálogo cívico o del diálogo democrático. Estamos hablando del diálogo, entonces, ya no en el sentido general, intrínseco a toda concepción de democracia, sino de formas específicas de diálogo; del diálogo como un *modus operandi*, como una forma de operar para enfrentar problemas específicos –en particular aquéllos en los cuales los puntos de vista y las perspectivas de actores que representan una pluralidad de intereses son muchas veces profundamente divergentes– y situaciones en las cuales algunas de las divergencias oscurecen las convergencias que pueden estar dándose, pero que no se hacen visibles debido al calor puesto en subrayar las divergencias.

Muy sintéticamente, los diálogos tienen como propósito abordar problemas sociales complejos que las instituciones sólo enfrentan de manera parcial cuando actúan independientemente. Éste es el caso del Acuerdo Nacional. Ahora bien: para que un diálogo cívico de este tipo tenga cierta posibilidad de eficacia, debe constituir una suerte de microcosmos que refleje el macrocosmos de la sociedad en la cual el diálogo se inscribe. Esto implica que, en lo que se refiere a los participantes, es importante que realmente representen al sector que dicen representar. En cuanto al proceso, el diálogo debe ser franco, abierto e incluyente. Obviamente, cada diálogo enfrenta desafíos específicos. Si nos circunscribimos al Acuerdo Nacional, uno de estos desafíos es cómo se define la relación entre éste y las instituciones representativas de la democracia institucional.

El diálogo requiere de un equilibrio entre proceso y producto. En cuanto al proceso, los vínculos que se crean y establecen hacen posible que en los inter-

cambios se pueda aprender a entender la racionalidad del punto de vista del otro. El diálogo democrático define un espacio en el cual uno puede aprender a cuestionar sus propios puntos de vista y también a proponerlos con suficiente fundamento. En cuanto a la necesidad de producir resultados, es necesario prestar atención a los tiempos y a la factibilidad de las propuestas; de otro modo, el diálogo será un proceso sumamente interesante para los actores pero muy poco eficaz en cuanto a resultados.

El Acuerdo Nacional tiene como antecedentes fundamentales el Acuerdo de Gobernabilidad que propuso Gustavo Mohme Llona, la Mesa de Concertación de la OEA y el Proyecto Visión del Perú que agrupó a cinco instituciones que intentaban diseñar visiones de futuro. Surgió en una coyuntura específica: un gobierno posterior al de transición, con la luna de miel tomada por éste y con un candidato que había suscrito una serie de acuerdos que, cuando llegó al poder, se hizo evidente que sería poco menos que imposible cumplirlos.

Se planteó entonces la necesidad de mantener un conjunto de conversaciones. A partir de esto, convergieron dos corrientes: una que quería hacer del Acuerdo un ámbito que facilitara la gobernabilidad frente a las situaciones concretas y a las demandas que enfrentaba el país, y otra que proponía que fuese un foro para diseñar estrategias con miras al futuro, esto es, políticas de estado de largo aliento que tuvieran como horizonte el año 2021, es decir, el bicentenario de nuestra Independencia.

En los grupos que estaban planteando las visiones de futuro surgió una interesante discrepancia. Algunos querían que el horizonte fuera el año 2020. Se ponía así el énfasis en la conveniencia de una óptica precisa, en la visión 20-20, es decir, en tener una visión perfectamente exacta del futuro. Esta propuesta se dio a diferencia de aquella que ponía el énfasis más bien en el decurso histórico y planteaba *Perú al 2021*, es decir a los doscientos años de la república peruana.

Así pues, además de la primera contradicción señalada (pacto de gobernabilidad/ diseños de estrategias de largo alcance) se podía ver dentro de los sectores que se inclinaban por los diseños de políticas de estado la tensión entre una perspectiva más tecnocrática y otra más histórica. El hecho es que, luego de muchas conversaciones y algunos forcejeos, surgió una fórmula realmente interesante, susceptible de ampliación y de mejora pero que en esencia me parece ejemplar. Lo digo así porque en muchos países se ve el Acuerdo Nacional como una instancia muy importante de profundización de la democracia, de aporte a

la gobernabilidad, pero también de ampliación de espacios participativos dentro de la lógica de la democracia representativa.

El Acuerdo Nacional tiene una estructura tripartita. En él está representada la sociedad política –por así llamarla–, encarnada por todos los partidos que actúan en el Parlamento, con exclusión del grupo más ligado al gobierno de Alberto Fujimori. Por otro lado, incluye un número –igual al de los partidos políticos– de representantes de instituciones de la sociedad civil. El tercer lado del triángulo, finalmente, está compuesto por el estado peruano, a través de los representantes del Poder Ejecutivo.

Es interesante que la definición de sociedad civil empleada corresponda a una visión ampliada de ésta, no restringida a una conjunción de organizaciones no gubernamentales. Están representados tanto la Conferencia Episcopal cuanto las Iglesias Evangélicas, la Confederación de Trabajadores del Perú (CGTP), la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas del Perú (Confiep), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), el Comité de Frentes Regionales y las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Además participa ahora como institución invitada –subsana una ausencia inicial clamorosa– la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro).

La relación entre sociedad, mercado y estado se vio radicalmente alterada en el Perú de la década de 1990. Dejando de lado los calificativos –reformas fundamentales del estado o irrupción del neoliberalismo–, ocurrió una modificación profundísima de las relaciones entre sociedad, mercado y estado. La organización tripartita, manifestada en la conformación del Acuerdo, puede permitir, entonces, que estas relaciones modificadas radicalmente en el año 1992, sean repensadas y replanteadas, aun con las evidentes tensiones entre quienes desean volver a las formas anteriores de relación mercado-estado-sociedad; quienes quieren preservar las modificaciones intangibles de lo que se produjo; y quienes creen que es posible reformar estas modificaciones en el sentido de ver cuánto de bueno y cuánto de malo pudo haber en ellas.

El sentido de esta organización tripartita es particularmente interesante por cuanto puede posibilitar una triple acción:

- a) Es evidente que nuestro país necesita de una modernización en el campo de la economía, modernización que requiere inversión y debe proporcionar

trabajo. La inversión deberá ser recogida de determinadas maneras y dentro de determinados lineamientos, y el trabajo debe significar un empleo digno y respetuoso del trabajador.

- b) Así como queda claro que en lo económico se necesita una modernización productiva, en lo político se requiere una legitimización del sistema democrático seriamente erosionado luego del golpe de estado de abril de 1992. Esto toca, sin duda alguna, un tema importantísimo de legalidad y legitimidad del sistema político. En América Latina no siempre la democracia política ha corrido pareja con la democratización social. Muchas veces los regímenes democráticos han tenido una desconexión con la realidad social y, a la inversa, en situaciones de autoritarismo se han producido avances en la democratización social. Es fundamental tener en cuenta esta paradoja porque afecta la credibilidad del sistema democrático.
- c) Además de modernización productiva y legitimización política, es imprescindible avanzar en la democratización social, porque en un país que tiene las exclusiones del nuestro la gobernabilidad está permanentemente en riesgo. Ésta no es una aseveración de los radicales; lo señala el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que plantea que la combinación de democracia con altos índices de pobreza y exclusión, y particularmente con la exclusión y la desigualdad social –como está ocurriendo en toda la región–, hace que el proyecto de gobernabilidad democrática esté en constante tropiezo. Por lo tanto, la organización del esquema del Acuerdo Nacional podría permitir no solamente replantear y repensar estas relaciones sino, a la vez, avanzar en estos tres caminos que son anhelos fundamentales de la nación.

Cabe mencionar aquí tres importantes logros del Acuerdo: las treinta políticas de estado de largo aliento; el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo; y la Declaración del Foro del Acuerdo Nacional por la Infancia. Este último constituye un tema fundamental al cual dedicaré unas líneas.

En la Declaración por la Infancia se plantea que, a partir de la fecha de su firma, todos los niños deben tener acceso a la inscripción legal de su nacimiento. Según datos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) hay una cantidad muy grande de niñas y niños peruanos no inscritos. En segundo lugar, se plantea detectar con criterios muy simples cuáles de estos niños están en un riesgo tal, que requiere una intervención adecuada y pronta para

procurar minimizarlo. La idea es evitar que estos niños lleguen al 2021 acarreando en sí déficit irreparables, que signifiquen daños humanos para cada uno ellos y un daño social muy grande capaz de afectar aquello que habrá que llamar –en estas épocas de tanto auge del capital– el capital humano, patrimonio que merece un cuidado particular.

Obviamente, todo diálogo tiene sus riesgos; el principal es que fracase, y puede fracasar por muchísimas razones. Si el Acuerdo Nacional fracasa, creo que fracasará con él la posibilidad de creer en el diálogo como forma democrática.

El diálogo se juega entre muchas tensiones. Baste con señalar dos: la tensión coyuntura-largo plazo y la tensión representados-representantes. Respecto a esta última, por ejemplo, a despecho de las encuestas de opinión, el Presidente del Ejecutivo fue electo y es, por tanto, el representante de todos; los delegados políticos, elegidos en comicios obligatorios, son también representantes de todos los electores; mientras que las organizaciones de la sociedad civil participan como representados que detentan un reconocimiento social muy alto, aun cuando no tengan una representación política constitucional. Éste es uno de los puntos de tensión y conflicto.

Un asunto complicado al que conviene prestar atención es el número y lo frondoso de las políticas de estado y la manera en que estas políticas han sido planteadas. Tal parece que en el ejercicio político de nuestro país hubiera una lamentable una vocación por la oscuridad, por la dificultad. Tal vez ello se deba en parte a lo que Ángel Rama –el gran pensador uruguayo– llamaba la herencia de la sociedad letrada, de la ciudad letrada: la letra, barroca y complicada, oculta lo que se quiere decir. En consecuencia, se puede llegar a que se firmen acuerdos cuando quizá la gente no sabe siquiera qué se acaba de firmar (incluso dentro del propio Acuerdo hay sectores que conocen mejor un campo que otro).

En los diálogos democráticos se trata de avanzar hacia lo que se conoce como diálogo generativo. Existe una progresión que va del diálogo trivial: "Hola, ¿cómo estás?", "Bien" (aunque uno esté muy mal), a uno segundo que puede ser el diálogo agresivo, 'achorado': "¿Cómo estás?", "¿No ves que estoy hasta las remacetas, quién va a estar bien en este momento", etcétera. Luego viene un tipo de diálogo más aceptante, que se propone realmente escuchar al interlocutor. Pero el verdadero diálogo es el que llamamos diálogo generativo: "Voy a escuchar no para preparar las baterías con las que dispararé mi contraargumentación,

sino para ver si tu argumentación es válida y si puedo modificar mi argumentación para hacer mi propia argumentación más válida y ver cómo podemos converger en proyectos".

El Acuerdo Nacional –su nombre mismo lo indica– ha sido diseñado para trabajar por consenso. Esto, como todo, tiene sus luces y sus sombras. Las luces se ven en los acuerdos logrados; las sombras, en que con una sola abstención, un solo voto en contra, se paraliza el acuerdo. Las luces iluminan la posibilidad de dialogar para producir consenso; las sombras están dadas por la reducida acogida ciudadana de un proyecto trascendente y por la limitada puesta en práctica de sus acuerdos.

CONVEAGRO: EXPERIENCIA de DIÁLOGO y CONCERTACIÓN

Luis Zúñiga Rosas

Ingeniero agrónomo. Presidente de
Conveagro. Presidente del Comité
Nacional de Productores del
Arroz.

CONVEAGRO: EXPERIENCIA de DIÁLOGO y CONCERTACIÓN

La concertación es un tema que para los agricultores siempre ha sido prioritario; sin embargo, si hacemos un poco de historia, encontraremos, en primer lugar, que los agricultores no siempre hemos concertado entre nosotros y, en segundo término, la concertación entre agricultores y gobierno ha sido difícil y con obstáculos por diversas razones. Una de ellas es que, antes de la reforma agraria, quienes controlaban la organización agraria eran los grandes latifundistas, que decidían por todos los productores agrarios del país a través de la Sociedad Nacional Agraria. Ellos no necesitaban dialogar con el gobierno, porque tenían la posibilidad de nombrar presidentes y ministros; entonces, era más sencillo imponer y no dialogar, muchas veces en beneficio de ellos mismos, dejando de lado a la gran mayoría de productores agrarios, que no podían participar.

Con la llegada al poder de Juan Velasco Alvarado, se da la Ley de Reforma Agraria. Posteriormente, se liquida la Sociedad Nacional Agraria y nacen otras organizaciones, como la Confederación Nacional Agraria, que, junto con otros gremios del sector agrario, dialogó con el gobierno de ese entonces. Pero esto duró muy pocos años, porque luego asume la presidencia de la república Francisco Morales Bermúdez, que retira el apoyo oficial a esta Confederación. Aparecen después otras agrupaciones, como la Organización Nacional Agraria. Las organizaciones fueron sucediéndose unas a otras, mientras los gobiernos se encargaban de mantenernos divididos para evitar que nos fortaleciéramos.

En esa época, los agricultores constituíamos el cincuenta por ciento de la población nacional, que organizados hubiéramos sido una tremenda fuerza; esto no se nos permitió.

Cuando Fernando Belaúnde Terry llega a la Presidencia, a través de su ministro de Trabajo se empieza a hablar de concertación, pero se avanzó muy poco. Se han sucedido otros gobiernos y no ha sido mucho lo realizado. Durante la dictadura de Alberto Fujimori, las organizaciones agrarias prácticamente desaparecen y, sin embargo, contra todo pronóstico, nace Conveagro en 1994. Promovida por el entonces ministro de Agricultura Absalón Vásquez, personaje de triste recordación para quienes trabajamos en el campo, esta confederación convoca a campesinos y agricultores de todo el país.

En sus inicios, Conveagro sólo se reunía una vez al año, en una convención que agrupaba mayormente a dirigentes de la Junta de Usuarios, organización que fue manipulada por la dictadura. En los años siguientes se le unen otras organizaciones que llegaban para participar en el foro. Es recién en 1998 cuando Conveagro cambia su estructura; ya no se reúne sólo en la convención anual, sino que empieza a organizarse con más autonomía, para tener una vida más continua y "sacudirse" del gobierno. Es en este momento cuando se consolida como una organización representativa de campesinos y agricultores.

Conveagro ha ido ganando espacio a través del tiempo y en la actualidad agrupa a 18 gremios agrarios de los 33 que existen en el país, y a más de veinte organizaciones vinculadas al sector; es decir que reunimos a la mayoría, aunque no a todos.

A continuación quiero enfatizar dos características de Conveagro que considero relevantes:

- Es una organización abierta, a la que han podido ingresar todas las organizaciones vinculadas con el sector agrario que lo han solicitado.
- Todos los acuerdos se toman por consenso y no por votación, pese a que hay un abanico de pensamientos, desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha, pasando por opciones intermedias.

Estos dos puntos tienen como referente y sustento el que la problemática del agro sea una sola; esto es lo que nos une; ahí está la fuerza de Conveagro. Pero hay un hecho curioso: quienes han contribuido a que haya una verdadera concertación, no han sido únicamente los gremios, sino también otras instituciones ligadas al campo que pertenecen a Conveagro y que siempre han estado de nuestro lado. Varias organizaciones no gubernamentales; colegios profesionales, como el Colegio Médico-Veterinario y el capítulo de Agrónomos del Colegio de Ingenieros; asociaciones, como la Asociación de Agrónomos; universidades, como la Universidad Agraria La Molina, todos ellos han participado con voz y voto, como lo hacen los dirigentes. La apertura y la concertación nos han ido fortaleciendo en el tiempo, sin que podamos afirmar aún que el sector agrario ya está organizado, porque todavía no nos recuperamos de la situación en que nos dejó el fujimorismo. Nuestras bases están bastante desorganizadas y hay mucho trabajo por hacer. Las organizaciones que subsistimos a nivel

nacional, lo hacemos en gran medida por el esfuerzo de sus propios dirigentes. Para mencionar sólo un problema que nos afecta en lo organizativo: hace más de 12 años se nos quitó el autogravamen que recibíamos; entonces, sin medios económicos, era imposible que nos recuperásemos en el corto plazo.

En cuanto a nuestras relaciones con el gobierno, recién con este gobierno –debemos reconocerlo así– nos hemos sentado a dialogar; ha respondido a algunas de nuestras exigencias; la primera de ellas es haber permitido la creación del Consejo Nacional de Concertación Agraria (Conaca), propuesta por nosotros. No fue fácil. Hace algo más de dos años, con una amenaza de paro nacional que se suspendió minutos antes de que venciera el plazo para su inicio, el gobierno promulgó el decreto supremo que creó el Consejo. Al momento de su creación estaba integrado por trece gremios y por cinco ministros, incluyendo al ministro de Economía –que para nosotros es central–, el de Agricultura, el de Transportes, el de Producción y la ministra de la Mujer. Éste fue un logro importante: por primera vez en la historia nos sentamos a tratar temas de nuestro interés cada dos meses aproximadamente.

Sin embargo, esto no duró mucho. Hace un año, de repente, nos destruyeron este Consejo. Pero hemos logrado nuevamente que se actualice a través de una ley que lamentablemente no ha recogido todo lo que contenía el decreto supremo. Ahora este nuevo Consejo comienza a funcionar. Paralelamente, Conveagro ha adquirido tal fuerza que puede llegar con más facilidad a más estamentos del gobierno. La creación del Consejo Nacional y nuestra participación en el Acuerdo Nacional recién datan de hace dos meses, después de más de dos años de creación, pese a que nosotros habíamos pedido desde el primer momento nuestra incorporación, dado que representamos a más del 30% del sector agrario. Este ha sido otro logro, pues pese a que según la Constitución somos el sector prioritario, éramos el único que no participaba en el Acuerdo Nacional.

Es importante estar presentes en este Acuerdo Nacional, pues consideramos que desde ahí podemos aportar en los temas que le interesan a nuestro sector sin involucrarnos en los aspectos netamente políticos, de los que nosotros guardamos cierta distancia, pese a que cada uno puede simpatizar con alguno de los partidos existentes. Éste es uno de los factores que ha hecho posible la unidad y que nuestro gremio subsista en la forma en que lo está haciendo. Hemos trabajado fundamentalmente con la mira puesta en lo gremial.

Pero éstos no han sido los únicos frutos. Uno que debemos destacar es que, aparte de los 18 gremios que ahora forman parte de Conveagro, hemos conseguido llegar a consensos con los otros 14 o 15 gremios que están fuera de él, con quienes sí nos reunimos periódicamente y guardamos una estrecha relación, incluyendo a gremios que hasta hace diez o doce meses pensábamos que eran nuestros enemigos. Ahora mantenemos relaciones con los exportadores, con ADEX, con los criadores de aves y de ganado porcino. Una muestra de esto es la Plataforma Agraria de Consenso Nacional que elaboramos en febrero de este año. Se trata de un documento en el cual los 33 gremios hemos consensuado lo que debe ser la política agraria nacional. Este documento fue la base para que el gobierno, el mismo mes de febrero, nos reciba en Palacio y suscriba con nosotros un documento que también denominamos Plataforma Agraria y que es casi una copia fiel de la Plataforma Agraria de Consenso concebida por los 33 gremios.

Pero no es solamente eso, sino que significó el relanzamiento del agro del que habló el presidente de la República y que volvió a reafirmar en su mensaje del 28 de julio. Ahora lo que interesa es que se ejecute lo que ahí se ha planteado; de cualquier forma, la suscripción y el reconocimiento son avances fundamentales. Además, hay varias leyes que se aprobaron gracias a este consenso de los gremios y a las relaciones con el Ejecutivo y el Legislativo.

No hemos conseguido todo lo que queremos, pero hemos avanzado sustancialmente y seguiremos avanzando de mantenernos unidos. Por ejemplo, hasta marzo, nosotros no éramos considerados en las reuniones de negociación de los tratados de libre comercio. Ese mes nos enteramos de que estaba por suscribirse el Tratado de Libre Comercio con el Mercosur, que era dañino para los intereses de los productores agrarios del país; incluso nos vimos obligados a pronunciarnos públicamente contra lo que considerábamos una traición al agro, y la patria. Es así que conseguimos un reconocimiento y ahora participamos en el equipo negociador para temas agrarios del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; También formamos parte del Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI), en el cual el sector agrario era el único ausente. Es decir que Conveagro no pierde ninguna posibilidad de diálogo; no nos pueden decir entonces que solamente servimos para oponernos.

En los tratados de libre comercio no nos oponemos caprichosamente; es más, estamos de acuerdo con que haya tratados de libre comercio siempre y cuando

sean suscritos para beneficio de las dos partes, no de una sola. En esto nuestros planteamientos son claros; hemos logrado que no se firme el Tratado de Libre Comercio con el Mercosur, estamos asistiendo a las rondas de negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, pero con planteamientos concretos y esperando que se cumplan los compromisos que ya tiene el gobierno con nosotros a través de la Carta Verde, en la cual acepta que la condición de la desgravación para que desaparezcan los subsidios y las ayudas internas del gobierno de Estados Unidos a sus agricultores, y, si no desaparecen, se nos debe reconocer el derecho de corregir esas distorsiones.

Los avances que he ido reseñando se deben, en primer lugar, a la concertación interna, y en segundo lugar a la concertación con el gobierno. Sabemos que el gobierno al final nos puede dar la espalda, como hizo hace algunas semanas con el caso de Bolivia, cuando, sin habernos informado, firmó un tratado abriendo nuestras fronteras para que ingresen una serie de productos con el consiguiente perjuicio para los agricultores peruanos.

No nos preocupa lo que produce Bolivia, sino lo que puede significar la venida de productos de Argentina y Brasil por Bolivia como contrabando. También nos inquieta lo que está por suceder con Tailandia debido a la posible firma de otro tratado que nos puede perjudicar. Pero lo importante es que ya tenemos acceso a las negociaciones. No creo que estemos en el mejor de los mundos, no creo que hayamos conseguido todo lo que queremos, estamos muy lejos de ello, pero creo que en esta época el sector agrario ha tenido un avance importante. Creemos en la concertación y creemos en el diálogo, lo cual es fundamental. Cuando reclamamos, no lo hacemos por gusto sino porque somos olvidados, como ocurrió en el caso del Acuerdo Nacional, donde debimos participar desde el primer momento. Ahora hemos conseguido ingresar y esperamos participar también en otros foros en los cuales aún no tenemos cabida.

la BÚSQUEDA de una SOCIEDAD EDUCADORA

Ricardo Morales Basadre

Presidente del Consejo Nacional
de Educación. Miembro del
Consejo Directivo de Foro
Educativo. Director General del
Colegio La Inmaculada - Jesuitas.

la **BÚSQUEDA** de una **SOCIEDAD EDUCADORA**

Comenzaré comentando la primera plana de un diario local, recientemente aparecida: "El Congreso se ha convertido en un mercado persa". Qué lamentable, para un país que se llama democrático, que precisamente los líderes, los representantes del país, se enzarcan en discusiones interminables, por intereses pequeños, arranchándose los cargos. Es un espectáculo patético para el Perú.

También hace pocos días, un congresista –Henry Pease, según me parece– dijo, a propósito de la elección de presidentes de las comisiones parlamentarias para el periodo julio 2004-julio 2005, que sólo quedaban sin adjudicarse unas cuantas comisiones parlamentarias que él consideraba como ‘chauchillas’. Entre éstas estaba la de educación. Así pues, la Comisión de Educación no interesa. Interesan otras porque supuestamente tienen un impacto político inmediato y porque, ya de cara a un periodo eleccionario (2006), es evidente que pueden permitir una especie de ampliación de clientelaje político para la siguiente etapa.

Menciono esto porque nosotros pensamos que la educación no es una política más. Es *la política*; aquélla que debe proporcionar un horizonte a las demás políticas del país. Sin embargo, la idea de su valor está instalada en nuestra mentalidad peruana más bien como un recurso oratorio, como una especie de estrategia retórica. Cuando observamos dónde sitúa el país la importancia de las cosas, nos damos cuenta de que ciertamente no es en la educación. La educación no tiene un presupuesto adecuado, no puede avanzar porque no hay un reconocimiento de su trascendencia para la formación ciudadana. Si algún sector tiene que ver con la creación de diálogos democráticos, por ejemplo, es precisamente la educación. No sólo en relación con las generaciones de niños y adolescentes, sino igualmente con las de adultos. Ésta es también una tarea de la educación.

La Ley General de Educación 28044, promulgada el 28 de julio del 2003, nos habla de una *sociedad* educadora. Es decir, todos tenemos que ver con la educación, particularmente la clase política y más particularmente aún los que gobiernan. En este contexto, nos felicitamos por el Acuerdo Nacional. Es de espe-

rar que este espacio se preserve y no se lo descalifique —como ocurre con ciertos políticos que no entienden de qué se trata—, y que tampoco se minimice su trascendencia en el proceso de construcción de la democracia. En un ámbito como el del Acuerdo se puede hablar, discutir y llegar a consensos importantes con mayor libertad, en un foro que reúne tanto a partidos políticos como a fuerzas laborales, culturales y sociales, con autonomía para opinar y hacer propuestas de políticas de desarrollo.

El Consejo Nacional de Educación aparece en el horizonte político después de veinte años de su existencia legal. En la ley de 1982 hay un capítulo entero sobre el Consejo Nacional de Educación; sin embargo, han pasado veinte años para que se concrete su creación, precisamente durante este gobierno. Es importante que nos demos cuenta de que, por alguna razón, la creación de este Consejo fue postergada indefinidamente. ¿Cuál es la razón? Un consejo autónomo es incómodo para cualquier gobierno de turno.

En marzo del 2002, por el Decreto Supremo 010-2006-ED, se creó el Consejo Nacional de Educación, con modificaciones respecto a la ley del 1982 (ya no es de representantes sino de personalidades representativas, por ejemplo). Su decreto de origen señala aspectos importantes para la definición de su identidad: es un organismo —dice— especializado, consultivo y autónomo, constituido para promover compromisos y la cooperación estado-sociedad civil. Esto llevó a que la naturaleza del Consejo Nacional de Educación estuviese marcada por la concertación, el seguimiento y la evaluación de las políticas educativas, y que se le destinara como una de sus grandes tareas elaborar un Proyecto Educativo Nacional —anhelo antiguo en nuestro país— que trascienda las alternancias gubernamentales y permita la continuidad, la consolidación y la sostenibilidad de las políticas educativas.

Lo que está ocurriendo en el Perú en el ámbito de la educación es muy grave, y creo que el país todavía no toma conciencia de ello. El analista político Mirko Lauer señalaba, en una reunión del Consejo, que hay que buscar la forma de "tirarle en la cara" al país la situación deprimente, catastrófica, de la educación peruana. No estamos exagerando. Quienes siguen el tema saben perfectamente que el Perú es uno de los países con menor nivel educativo, no sólo en comparación con los países desarrollados sino incluso con nuestros vecinos: Chile, Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina. Nos hemos rezagado de tal manera que ni siquiera se están logrando los aprendizajes fundamentales, en un sistema

educativo cuya misión es precisamente ésa. Entre las deficiencias está también la formación en valores, la formación ciudadana, cuyas consecuencias estamos pagando porque en la educación todo se paga. Las negligencias se pagan en la vida política y en la vida ciudadana: estamos equivocándonos incluso al elegir a las personas que nos gobiernan.

El Consejo Nacional de Educación se crea teniendo un antecedente importante: el Foro Educativo, surgido como un organismo de la sociedad civil, en un momento también crítico de la educación peruana, cuando comenzaba el gobierno fujimorista. Un grupo espontáneo de cien especialistas, educadores y gentes especializadas en campos vinculados con la educación, pensó que era necesario crear un espacio de discusión, debate, definición y propuesta de políticas educativas. Entre sus demandas incluyeron la creación del Consejo Nacional de Educación, como un organismo de estado.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Educación, precisamente porque tiene la tarea de educar, aparece como un organismo plural. La primera lección que nosotros nos queremos dar a nosotros mismos y al país es que, a pesar de las divergencias, de los diferentes puntos de vista y de aspectos que tienen que ver con ideologías y compromisos políticos, sí nos es posible sentarnos en torno a una mesa, pensar en nuestro país y encontrar puntos de consenso que nos permitan avanzar.

Los veinticuatro miembros del Consejo han sido designados por el Poder Ejecutivo, a título personal, por un lapso de seis años. El pleno agrupa a todos sus miembros; hay un comité directivo de cinco personas y, además, equipos de trabajo como la Comisión de Visión de la Educación, la de Magisterio, la de Primera Infancia, la de Gestión y Administración, y la de Comunicación.

El Consejo Nacional de Educación está apuntando ahora, en primer término, al Proyecto Educativo Nacional. Para enfocar esta tarea nos encontramos trabajando lo que se llama la *"visión de la educación"*, como paso inicial para trazar un enfoque estratégico de la educación peruana. Una visión de la educación a partir de la cual vamos determinando políticas o identificando estrategias, pactos de punto fijo, porque –otra vez en una perspectiva ciudadana– pensamos que el país tiene que llegar a acuerdos, a una construcción articulada de un Proyecto Educativo Nacional y de los proyectos regionales.

La descentralización es otro punto importantísimo para nuestro trabajo, que debemos mirar con gran cuidado porque puede significar un engaño y no precisamente un avance. Estamos muy empeñados en trabajar con las distintas regiones para que formulen sus propios proyectos educativos regionales, lo que nos permitirá ir alimentando el Proyecto Educativo Nacional tan necesario para mantener un proceso continuado y sostenido en la educación.

El Consejo trabaja también en la vigilancia nacional de la educación; opina de oficio sobre asuntos de interés educativo y tiene una misión de carácter propositivo.

En cuanto a los pasos para la formulación del Proyecto Educativo Nacional, menciono someramente en qué estamos. Hemos empezado por una definición de la finalidad de la educación a largo plazo, por la formulación de los objetivos estratégicos, por el establecimiento y la priorización de los resultados esperados, y por la formulación general de una visión compartida de la educación al 2021.

Por otro lado, en relación con el Acuerdo Nacional, la duodécima política de estado está referida a la educación. En el marco de la equidad y calidad de la educación, determina la necesidad de llegar a un "pacto social de compromisos recíprocos por la educación". Con este propósito, el Acuerdo Nacional solicitó al Consejo Nacional elaborar un proyecto de pacto social, que más tarde fue discutido en el foro del Acuerdo y aprobado unánimemente. El foro del Acuerdo ha determinado no solamente apuntar a las políticas de largo plazo sino, en el contexto de las políticas de largo plazo, afrontar políticas de corto plazo. Entre éstas precisamente se ubica el pacto social de compromisos recíprocos del estado, la sociedad civil y las fuerzas laborales.

En el marco de este pacto, es imprescindible que el país se ponga de acuerdo en cuatro puntos: en primer lugar, garantizar los aprendizajes fundamentales, es decir, que nuestra población aprenda a leer, a entender lo que lee, a escribir, a comunicarse; que aprenda todo lo que tiene que ver con el razonamiento matemático y científico; y que internalice valores, entre los cuales uno central es la formación ciudadana. En segundo lugar, no avanzaremos en la educación si no tenemos un magisterio renovado, que sea el gran impulsor de la calidad educativa. En tercer lugar, si este país no decide invertir en educación, no tiene ninguna autoridad ni razón alguna para esperar resultados; hay que invertir en

la educación y no sólo financieramente sino en recursos humanos. En cuarto lugar, la moralización del sector educación debe ser modélico en materia de transparencia y de honestidad; sin embargo, desgraciadamente, al amparo de la educación se dan toda clase de abusos y de corrupción. Hay que acabar con esto si queremos que la educación cumpla con su tarea.

El Consejo está organizado de tal manera que pueda participar en la elaboración de un Proyecto Educativo Nacional, posiblemente a finales del próximo año. Mientras tanto, está procediendo a través de acuerdos, de pactos y de movilizaciones de ámbito nacional como parte de un proceso que debe culminar en la propuesta del Proyecto Educativo Nacional, tarea fundamental del Consejo Nacional de Educación.

CNT: NUEVA OPORTUNIDAD y DESAFÍO para los TRABAJADORES

Juan José Gorriti

Secretario General de la Central
General de Trabajadores
del Perú (CGTP).

CNT: NUEVA OPORTUNIDAD y DESAFÍO para los TRABAJADORES

Para hablar del Consejo Nacional del Trabajo (CNT) debemos comenzar señalando algunos antecedentes.

En primer lugar, uno fundamental es la falta de cultura de diálogo en nuestro país. Incluso, la sola referencia al diálogo o a la concertación era tomada como señal de contubernio y hasta de traición. Hoy los trabajadores han reevaluado esta postura, y reconocen la necesidad de instituir mecanismos de diálogo y de participar en ellos. Pero estos espacios son estériles si no resulta un acuerdo, una concertación.

El CNT fue creado en 1982, lo que no fue casual. En 1980 se salía de la dictadura de Morales Bermúdez. En julio de 1977 se había producido un paro nacional muy importante como resultado de un conjunto de acciones previas que obligaron al gobierno a convocar a una Asamblea Constituyente para 1979. El tema central del CNT en aquellas épocas fue el de los más de 5.000 despedidos a raíz del mencionado paro.

Lamentablemente, al no poder resolver el tema en líneas generales, el CNT se desactivó y cayó en una situación de cese en 1983 o 1984. Fue convocado nuevamente en el 2001, en una situación análoga a la anterior, es decir, cuando se salía de una dictadura. Estábamos en tiempos del gobierno de transición del doctor Valentín Paniagua, y su ministro de Trabajo, el doctor Jaime Zavala, convocó al CNT y lo reconstruyó.

A partir de entonces participa y funciona de manera tripartita, más o menos al estilo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es decir, con representantes del empresariado nacional, de los trabajadores y del estado. Por el empresariado están la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), la Sociedad Nacional de Industrias (SIN), la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMP) y la de Banca; y por los trabajadores las cuatro centrales que funcionan en el país: la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central de Trabajadores del Perú (CTP) y nosotros, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP).

Participan también como invitados organismos de microempresas y pequeñas empresas y de entidades académicas o culturales que trabajan el tema laboral en el país. Este espacio tripartito es a nuestro modo de ver sumamente importante, y ha producido algunos avances en materia laboral, avances que nosotros nunca hemos desconocido, a pesar de que seguimos reclamando la solución a muchos otros problemas.

Se logró, por ejemplo, una ley de inspecciones con aprobación del CNT, que sin embargo no puede funcionar a plenitud porque al Ministerio de Trabajo se le asigna apenas el 0,1% del Presupuesto General de la República. Se logró una ley de jornada laboral de ocho horas, que a pesar de que muchos dijeron que era un refrito, porque ya se había conseguido en 1919, ha cambiado ocho veces entre entonces y hoy. Aun así, es inaplicable mientras subsistan la amenaza del despido arbitrario o los ceses colectivos, porque no existe un solo trabajador, salvo que tenga tras de sí un sindicato fuerte, que le pueda decir al patrón o al empresario: "Yo no me quedo más de ocho horas si usted no me paga", porque el empresario inmediatamente lo acusa de falta de colaboración y al día siguiente ese señor ya no está en su puesto de trabajo.

Se logró una ley de intermediación laboral muy interesante que impide –o, mejor dicho, prohíbe– que se comercialice la fuerza de trabajo que viene con la tercerización, y esto basándose en que en un acuerdo tomado por la OIT en 1944 en Filadelfia se señaló que el trabajo no es una mercancía y que por lo tanto no puede ser tercerizado, no puede ser comercializado por terceros. Sin embargo, el entonces ministro, a la hora de reglamentar, permite en el artículo IX que se haga todo lo que la ley expresamente prohíbe, es decir, la famosa "sacada de vuelta".

Hemos reclamado al Congreso de la República, porque fue éste quien dio la ley, pero hasta ahora no corrige este problema. El actual ministro de Trabajo ha presentado un proyecto de nueva reglamentación para modificar ese artículo IX y restituir plenamente el derecho, pero aún no entra en vigencia.

Se logró también un 70% de acuerdo respecto de la Ley General de Trabajo. En el tema de la capacitación, el acuerdo fue del 100%. A nosotros eso nos parece muy importante, dado el escaso nivel de diálogo y de concertación que existe en el país. Sin embargo, todavía subsiste un nivel de desacuerdo, fundamentalmente en temas como el de la contratación. Nosotros consideramos que la

contratación no puede ser tan flexible como quieren los empresarios. Acá se contrata de muchas maneras, al punto que el estado resulta ser el primer responsable por la precarización del empleo. Muchos de nosotros conocemos a alguien que trabaja para el estado cumpliendo funciones permanentes, con contratos de servicios no personales, que con toda sinceridad yo les tengo que decir que no sé qué significa este concepto. Y es el estado el que hace eso.

En temas como el de la huelga, no se quiere aceptar y reconocer el derecho de los trabajadores a paralizar sus labores, salvo por pliego de reclamos, después de una serie de trámites, de manera que la huelga de solidaridad o la huelga política no existen. Por eso, cuando le dijimos al ministro de Trabajo que íbamos a hacer una huelga de veinticuatro horas, no nos extrañó que la declarase improcedente, porque sencillamente no existen las huelgas políticas en el país.

En el tema del despido arbitrario, los empresarios quieren seguir manteniendo la posibilidad de despedir en cualquier momento. Nosotros no estamos planteando, como dicen, un nivel de estabilidad laboral absoluta. No es así, porque la estabilidad laboral absoluta nunca existió, ni en el Perú ni en ningún otro país. Ese es un cliché que le pusieron los abogados laboralistas representantes de los empresarios para denominar a la legislación laboral que no permite que un trabajador sea despedido sin causa justificada.

Nosotros luchamos para que eso se retome en el país. No desconocemos que hay empresarios que tienen necesidad de retirar trabajadores o de despedirlos por múltiples causas: económicas, tecnológicas, de transferencia de ámbito de trabajo y de capacidad del propio trabajador, pero no estamos de acuerdo con que al trabajador se le despidan simple y llanamente para bajar costos y obtener más ganancias, a pesar de que no haya incurrido en ninguna causal real de despido, y en eso tampoco hay acuerdo.

Otros temas álgidos son el arbitraje en la negociación colectiva y la jerarquización de los niveles de jurisprudencia en nuestro país. Allí tenemos una confrontación fuerte con los empresarios, porque ellos se niegan a reconocer como factor importante el reconocimiento de la jurisprudencia, el derecho adquirido y la costumbre. Quieren respetar sólo la Constitución y las leyes en la materia.

Con cada uno de los logros se ha presentado un tipo de problema. Hay una falta de cultura que hace que un tema se discuta demasiado y que provoca desconfianza en la discusión, porque se acuerdan muchas cosas y después no se cum-

plen. Y si los que estamos en la mesa negociadora tenemos desconfianza, imágínense los que están atrás de nosotros. Cuando se da una ley y el empresario que tiene que cumplirla no la cumple; y como no hay mecanismos para hacer que se cumpla, quedan muchas veces en letra muerta, en documentos muy bonitos, muy simpáticos, pero que no se cumplen.

Hemos podido observar poca disponibilidad del empresariado nacional principalmente, y sobre todo de aquél que representa a las empresas transnacionales. Y no sólo para ampliar los derechos que nos fueron conculcados en gran medida por el fujimorismo, sino incluso para cumplir lo que las leyes actuales consagran.

Otro problema es que el Ministerio de Trabajo abandonó totalmente su función tuitiva, es decir, la que parte de reconocer que las relaciones laborales no son como cualquier otra relación comercial o civil, no son relaciones entre iguales, entre dos personas que quieren formar o fundar algo, o entre dos personas que comercian algo. No: son relaciones entre desiguales, entre quien ostenta el poder porque controla alguna empresa, el puesto de trabajo y la economía, y entre quien lo único que tiene para vender es su fuerza de trabajo. Durante todo el fujimorismo se dejó de lado esa función tuitiva, y hasta hoy, lamentablemente, no se recupera; además, esa función tuitiva ha desaparecido de la legislación laboral. Faltan mecanismos y aparatos, no hay recursos para que se lleven a la práctica muchas de las cosas que en el papel se consiguen.

Desde nuestro punto de vista, las perspectivas del CNT son complicadas, pero es necesario seguir impulsándolo. Con tal fin, son indispensables, sobre todo, dos medidas. La primera, su institucionalización, cosa que también hemos planteado en el Acuerdo Nacional (AN). Para nosotros, tal institucionalización implica que su funcionamiento no dependa del Ministerio de Trabajo, que tenga una Secretaría Técnica independiente, designada por todos, a cargo de alguien que cuente con la confianza de todos los sectores y que no dependa exclusivamente del Ministerio de Trabajo, y que no convoque sólo cuando el ministro del ramo tiene tiempo, y sin consultar si el resto lo tiene; es decir, un funcionamiento colegiado.

La segunda medida es su legitimación, y sólo se va a conseguir si el CNT y el AN logran tomar acuerdos trascendentes, que la población vea que sirven, que en el caso del CNT los trabajadores vean que atiende sus necesidades y no que

es un engaño muchachos o una pérdida de tiempo. Y eso depende ya de los actores sociales: los trabajadores, el empresariado y el estado; de que cuando se tome un acuerdo no haya quién lo burle; de que no haya un reglamento que le "saque la vuelta" o un empresario que diga "yo no lo cumplo porque no hay inspector que me pueda obligar a cumplirlo".

¿Qué peligros vemos nosotros? El principal es que estos dos aspectos que hemos señalado no se logren complementar, porque algunos ven estos espacios simplemente como una forma de acallar las demandas, de prolongar las discusiones. Por ejemplo, un sector del empresariado planteó que ese 30% habría que seguir discutiéndolo antes de devolver las leyes al Congreso, cuando es evidente que en temas como el despido arbitrario no nos vamos a poner de acuerdo; podemos discutir cinco años y no va a haber acuerdo. Tiene entonces que zanjarse de alguna manera, y esa manera tiene que ser el derecho. Ahí no puede funcionar el consenso: cuando dos partes tienen posiciones tan disímiles, el Congreso de la República debe zanjar esa situación; ésa es su función.

Lo otro significa seguir dándole largas al tiempo. Terminará este gobierno y no tendremos Ley General del Trabajo, como parece que vamos a terminar este gobierno sin nueva Constitución. Entonces, ¿para qué hemos recuperado la democracia?, ¿para qué hemos luchado? Porque todos nosotros hemos luchado con mayor o menor intensidad. Esta democracia, este espacio que hemos abierto, nos ha costado bastante esfuerzo y sacrificio, e incluso incomprendiones.

Cuando nosotros planteamos a nuestra asamblea participar en el AN y en el CNT, no fue fácil convencer a nuestros sectores más radicales; pero nosotros pensamos que los pueblos desarrollan sus espacios de lucha de acuerdo con sus capacidades. Si nosotros tenemos un pueblo todavía débil, un movimiento sindical débil, partidos políticos progresistas débiles, pues debemos luchar por abrir espacios democráticos para impedir que se vuelvan a restaurar las dictaduras que obedecen a espacios como ése y a sectores empresariales y a gobiernos radicales del otro lado y totalmente impositivos.

Por eso creemos que nuestro país tiene que luchar por espacios democráticos, por una democracia estable, y eso significa lograr niveles de acuerdo entre los estamentos de la sociedad para poder avanzar en ese sentido. Esto da pie a los bombardeos de los sectores radicales de la derecha y la izquierda, a quienes no

les interesa ni les conviene que se puedan lograr espacios democráticos de esa naturaleza.

Por eso, insisto: el primer análisis que tenemos que hacer es cuál es nuestra realidad y cuáles son nuestras capacidades antes de convertirnos en incendiarios y luego aparecer como bomberos.

Por último, está la incapacidad del gobierno para impulsar espacios de esta naturaleza, porque a mí me da la sensación de que hay sectores en el gobierno que dicen: "Bueno, el Consejo Nacional del Trabajo, allí que vaya el ministro de Trabajo; es su problema". El AN va y la Presidencia del Consejo de Ministros manda a todos los ministros de los sectores sociales (Educación, Trabajo, Salud...). Pero también hay que invitar al ministro de Economía, porque todo pasa por Economía. El ministro de Trabajo puede llegar a muchos acuerdos con nosotros, pero el de Economía le dice "no" y es no. Y lo propio ocurre con el sector Producción y el de Agricultura.

Entonces, si el Poder Ejecutivo en pleno no se compra el pleito de impulsar los espacios democráticos, esto, lamentablemente, va a fracasar. Creo que la creación de estos espacios es lo más importante que ha hecho este gobierno, y a esto tenemos que sumarles los consejos regionales, que son también espacios importantes. Nosotros les hemos dicho a nuestros compañeros de las regiones: "Métanse, participen allí, son nuestros espacios, nos ha costado esfuerzo abrirlos".

Si esto fracasa, es toda una generación la que fracasa, y va a pasar mucho tiempo para que se puedan abrir espacios iguales. Se lo decimos a los amigos de los partidos políticos y a los propios empresarios: "Si esto fracasa, cuando alguno de ustedes esté en el gobierno y quiera convocar nuevamente a estos espacios, ¿quiénes creen que van a ir? Nosotros, por lo menos, no iríamos, porque nos engañan".

Estamos pues en el momento de rectificar lo que haya que rectificar, de mejorar lo que haya que mejorar, de corregir lo que haya que corregir, y de impulsar estos espacios tan importantes abiertos en nuestro país. Y eso significa que todos tenemos que poner algo de nuestra parte para lograr que estos espacios se consoliden y no esperar que lo hagan por obra y gracia de la naturaleza o de un ser supremo. No: nos corresponde a nosotros, y el estado tiene una gran responsabilidad en esto.

2. PARTICIPACIÓN y DESCENTRALIZACIÓN

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA en
GOBIERNOS REGIONALES: el caso
de los CONSEJOS de
COORDINACION REGIONAL**

Luis Chirinos Segura

Director del Proyecto
Participa Perú.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA en GOBIERNOS REGIONALES: el caso de los CONSEJOS de COORDINACIÓN REGIONAL

INTRODUCCIÓN

Llevar a cabo la descentralización fue la respuesta estatal a una secular demanda de las regiones y uno de los puntos centrales del consenso político y social que condujo a la caída del régimen fujimorista. El consenso descentralista no se limitó al establecimiento de gobiernos regionales, sino también a una distribución más equitativa del poder político entre los niveles de gobierno: nacional, regional y local (mediante la transferencia de competencias, funciones y recursos económicos); a la generación de condiciones para promover un desarrollo territorial equilibrado; y a una política explícita de participación ciudadana. Ello no es de extrañar: las reformas descentralistas de los últimos veinte años, en España y América Latina, siempre se asociaron a la participación ciudadana.

La presente ponencia intentará una evaluación preliminar del primer año de la experiencia de participación ciudadana en los gobiernos regionales a través de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) a partir de la variable jurídico-política, teniendo en cuenta que esto involucra otras dimensiones como las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, la visión de la clase política sobre la participación y la conducción política del proceso.

EL PROCESO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESCENTRALIZACIÓN

La asociación entre los procesos de descentralización y la participación ciudadana en el caso peruano se expresó desde el inicio de la construcción del marco legal descentralista. La reforma constitucional (Ley 27680) estableció el Consejo de Coordinación Regional (CCR) "como órgano consultivo y de coordinación" (artículo 191), y dispuso que los gobiernos regionales y locales formularan sus presupuestos "con la participación de la población" (artículo 199).

Más adelante, la Ley 27783 de Bases de Descentralización estableció el carácter democrático del proceso como principio fundamental. De acuerdo con éste,

la relación entre el estado y la sociedad se basa en "la participación y la concertación en la gestión de gobierno" (artículo 4). En la misma línea, el artículo 6 definió la "participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad" como un objetivo político de la reforma, y lo reiteró como objetivo de ámbito social: "participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social" e "incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación". Este rasgo se enfatiza en el artículo 17, que dispuso que "los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto, deberán garantizar el acceso a todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control y evaluación y rendición de cuentas". De esta manera, el mandato constitucional y el de la Ley de Bases tienen al presupuesto participativo y a los planes concertados de desarrollo como dos de sus pilares básicos (véanse artículos 18, 19 y 20).

El consenso se resquebrajó, sin embargo, en el debate sobre la Ley Orgánica de Regiones (LOR), a propósito de la regulación de la participación. La creación de los CCR y sus atribuciones fueron motivo del conflicto que evidenció que el consenso no era tan claro como se suponía. La consecuencia fue que la primera versión de la LOR (Ley 27867) no incorporó a los CCR, por no haber alcanzado el mínimo de votos necesario para su aprobación. Hubo necesidad de una campaña desde la sociedad civil y de un proyecto del Ejecutivo para modificar la primera versión, para que el Congreso cumpliera el mandato de incorporar los CCR al marco legal descentralista (Ley 27902). El quiebre del consenso se evidenció también en la demora de los gobiernos regionales en instalar los CCR, lo que motivó la necesidad de la Ley 28013, que estableció un plazo especial: la elección de los representantes de la sociedad civil debían ser elegidos dentro de los primeros sesenta días del año correspondiente, y en el 2003 el plazo máximo era el 30 de junio. A pesar de ello, seis gobiernos regionales (Áncash, Puno, Pasco, Moquegua, Junín y Cusco) instalaron sus respectivos CCR fuera del plazo legal¹.

1 Eduardo BALLÓN: Notas de balance del funcionamiento de los espacios de participación ciudadana a nivel regional y local. Documento interno. Lima, 2004.

Más adelante, en mayo del 2003 –y tras un complejo proceso que incluyó un rechazo generalizado y la observación de buena parte de su contenido por el Poder Ejecutivo–, la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades (LOM) estableció los Consejos de Coordinación Locales, en los ámbitos provincial y distrital, siguiendo el modelo de los CCR. Si bien en esta oportunidad no hubo problemas para su aprobación, el régimen tuvo algunas variantes significativas.

Con la LOM culminó la fase de construcción orgánica básica de los gobiernos regionales con el CCR como el mecanismo institucional y formal para canalizar la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo. Es importante señalar que a ello se añadió la función de concertar sobre "la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de desarrollo regional concertado" (artículo 11-B), lo que abrió un amplio campo de intervención del CCR en la gestión del gobierno regional.

La promulgación de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley 28056) y su reglamento (DS 171-2003-EF), en agosto del 2003, abrió una nueva fase del proceso legislativo, consistente en la provisión de instrumentos de política para los gobiernos regionales. La Ley 28056 estableció el procedimiento de formulación presupuestaria, distinguiendo entre "órganos del presupuesto participativo" y "agentes participantes". Esta distinción fue la base a partir de la cual su reglamento, distorsionando el sentido de los CCR, creó un procedimiento en el que éstos se convirtieron en un "agente participante" más, junto con todo tipo de organizaciones sociales y personas naturales que podían intervenir sin necesidad de registrarse para el CCR. Si bien el mecanismo amplía la participación de las organizaciones de sociedad civil, lo hace a costa de deslegitimar y detraer representatividad al CCR. En la medida en que el Ministerio de Economía y Fomento (MEF) es el órgano encargado de la conducción del proceso de formulación presupuestaria, los gobiernos regionales siguieron el procedimiento del reglamento, operacionalizado mediante sendas directivas en el 2003 y el 2004.

El régimen de participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales no hubiera sido posible de no existir antecedentes significativos. El más importante es la experiencia de participación que desarrollaron múltiples municipalidades desde 1980, a través de mecanismos como las mesas de concertación interinstitucional, cuyo logro más importante fue la formulación de presupuestos con participación de la sociedad civil. Destacan entre ellas las experiencias

de Cajamarca, San Marcos, Limatambo, Ilo y Villa El Salvador². El rasgo más significativo de la experiencia es que fueron más allá de la ley: la Ley de Municipalidades no preveía nada parecido. Las mesas de concertación fueron, más bien, obra del impulso de las autoridades municipales y las sociedades civiles. Estas experiencias permitieron validar la propuesta participativa que se venía desarrollando en diversas ciudades del continente, que tenían su expresión más acabada en Porto Alegre (Brasil).

Otro importante antecedente del modelo legislativo fue la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza que desarrolló, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, el proceso de formulación del presupuesto 2002³. Las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza siguen existiendo y poseen una amplia representatividad de las organizaciones de las sociedades civiles regionales.

A más de un año de experiencia de gobiernos regionales y de CCR, es preciso preguntarse cómo ha funcionado la experiencia, cómo se han comportado las autoridades regionales y la sociedad civil, qué sentido ha tenido la participación ciudadana en la formulación de presupuestos participativos y planes concertados de desarrollo, y qué problemas han encontrado los CCR en su camino. Tratándose de una institución que importa una sustancial reforma de la relación entre estado y sociedad, así como en la toma de decisiones en la esfera pública, es importante indicar que se trata de una experiencia que recién empieza, y que si bien ha abierto un espacio y una oportunidad democrática, sin

2 La página web de Red Perú (<http://www.redperu.org.pe>) da cuenta de 207 experiencias de concertación. Para una revisión de las experiencias de participación en esta perspectiva, véase Marisa REMY: "Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Reconocimiento del terreno y algunas reflexiones", Lima, 2003 (en vías de publicación). Para el caso de Villa El Salvador, revisar Mariana LLONA y Laura SORIA: "Presupuesto participativo. Alcances y límites de una política pública", Lima, Desco, 2003; y Mariana LLONA, Laura SORIA y Mario ZOLEZZI: "Gestión democrática para el desarrollo local. Sistematización de la experiencia de planificación y presupuesto participativo en Villa El Salvador", Lima, Desco, 2002. En el caso de estos dos últimos textos he consultado la versión electrónica, pues están en vías de publicación.

3 Véase Gustavo RIOFRÍO, Mariana LLONA y Laura SORIA: "Planes concertados y presupuestos participativos. Balance de tres experiencias regionales", en *Cuadernos Descentralistas* n.º 10, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2003.

duda enfrentará problemas de muy diverso orden en su implementación. La evaluación es necesaria para detectar los problemas de funcionamiento e identificar los problemas derivados del modelo, de modo que esto permita plantear eventuales modificaciones.

UN DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DEL 2003

El seguimiento del proceso de descentralización desde el Proyecto Participa Perú y un reciente informe de investigación del Grupo Propuesta Ciudadana, elaborado por José López Ricci y Elisa Wiener, ofrece algunas evidencias en torno de la experiencia del año 2003⁴.

Una primera constatación es la demora con que se constituyeron los CCR. Fue necesaria, como hemos visto, una ley que estableciera un plazo para ello. Más complejo fue, sin embargo, el proceso de elección de representantes de la sociedad civil, plagado de improvisación e informalidad, mucho de lo cual parece expresar la resistencia de las autoridades regionales a la participación. Se puede afirmar que en la generalidad de los casos el procedimiento fue apresurado, excluyente, falto de reglamento e incluso con serias deficiencias de información a la ciudadanía (se llegó, en algún caso, a convocar con una nota de prensa) y plazos cortos. A ello se añadió, en otro caso, la selección y/o eliminación arbitraria de organizaciones en el registro. Es necesario señalar, por otro lado, el escaso interés de la sociedad civil por intervenir en el proceso, lo que es una expresión de su debilidad y fragmentación, así como de un dramático déficit de información. En este sentido, es significativo que el estado no haya desarrollado una intensa campaña de información a la ciudadanía sobre el contenido de la reforma descentralista en general, y sobre los derechos de participación y de los CCR en particular. Como resultado de esta situación, muchos CCR tienen una baja representatividad y legitimidad, agravada por el hecho de que la mayoría de representantes de la sociedad civil son de la capital regional y no de las provincias.

4 Véase José LÓPEZ RICCI y Elisa WIENER: "Planeamiento y presupuesto participativo regional 2003-2004: enfoque de desarrollo, prioridades de inversión y roles de los 'agentes participantes' ", en *Cuadernos Descentralistas* n.º 11, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2004.

La consecuencia es que los CCR tienen una muy escasa capacidad para hacer valer sus derechos: son pocos los gobiernos regionales que los han convocado a sesionar. Y más aún, ha habido casos en los que, habiéndose convocado, la sesión no se llegó a realizar por ausencia de los representantes de la sociedad civil y/o de los alcaldes provinciales.

Por otro lado, en presencia de dos normas paralelas en relación con el procedimiento, y a falta de una iniciativa clara del estado para resolver el nudo creado, el MEF logró implantar el procedimiento establecido en el reglamento de la Ley 28056. Esto produjo un comportamiento utilitario y puntual de los actores en relación con el rol de los CCR, especialmente de los gobiernos regionales.

El proceso presupuestario evidenció la debilidad de todos los actores. Desde el gobierno regional, fue clara la falta de experiencia y de capacidad técnica para proponer una visión de desarrollo regional, la carencia de formulación de proyectos viables y la dificultad para proponer alianzas estratégicas con actores de la sociedad civil en torno a objetivos claros. Por el lado de la sociedad civil, la debilidad más importante fue su incapacidad para defender el rol de los CCR en el proceso. Fue también evidente su dificultad para desarrollar alianzas entre actores, así como articulaciones a propuestas de agendas más amplias. La ausencia del sector privado y de los movimientos regionales en el proceso fue también un importante factor de debilidad. Finalmente, los alcaldes provinciales pudieron soslayar la falta de capacidades institucionales mediante su escaso interés, la autopercepción de su rol como gestores de recursos para su jurisdicción y, en algunos casos, buscando mecanismos informales de negociación de recursos con los gobiernos regionales.

Desde el punto de vista de los resultados, la experiencia de participación ciudadana no fue, por todo ello, exitosa; y el producto del proceso tampoco llegó a serlo en todos los casos. Quizá el problema más importante que detectan López Ricci y Wiener es la discordancia entre el plan concertado y su expresión presupuestal. Por otro lado, hubo casos en los que la decisión del Consejo Regional fue totalmente distinta de la propuesta. En otros, algunos de los proyectos priorizados no eran viables de acuerdo con las reglas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), por lo que tuvieron que ser reemplazados por otros, sin consulta. No existe aún evidencia disponible sobre el cumplimiento de los gobiernos regionales de los sendos presupuestos aprobados, pero bien podría plantearse la hipótesis de que fue pobre.

Tres conclusiones se desprenden de esta rápida visión: a) el proceso presupuestario 2003 mostró la debilidad estructural de los CCR como instancias centrales de la participación ciudadana, debido básicamente al paralelismo legal introducido por el reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo y a la debilidad de la sociedad civil para asumirlos como tales; b) si bien el procedimiento de elaboración de presupuestos funcionó de manera precaria y logró aprobarlos, éstos no llegaron a expresar propuestas coherentes de política y desarrollo regional, a lo que se añade la precariedad del carácter participativo del proceso; y c) el proceso ha evidenciado la profunda debilidad de las capacidades de los actores, tanto de la sociedad civil como de los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales.

Esta difícil situación se da en un contexto paradójico: nunca en el Perú existió una legislación participativa que involucrara la participación de la sociedad civil en el presupuesto, que es el proceso clave de la gestión pública; y al mismo tiempo, nunca hubo condiciones más difíciles y complejas para la viabilidad de la participación.

Un desafío central de la coyuntura es tratar de construir una explicación adecuada de esta paradoja, a partir de la experiencia de los años 2003 y 2004. En este empeño concurren diversos ángulos de problemática. Hay problemas en relación con el proceso legislativo y el modelo normativo; otros están ligados a las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil. Existen también problemas derivados de la visión de la clase política respecto a la participación; y, finalmente, aquéllos relacionados con la conducción política del proceso. Como se ha mencionado, la falta de una política gubernamental explícita de información a la ciudadanía sobre el contenido de la reforma descentralista, es otra dimensión central. En este trabajo abordaremos el tema desde una perspectiva jurídico-política, planteando las dimensiones clave del proceso. En el curso del análisis, sin embargo, haremos constantes referencias a las otras dimensiones mencionadas, en la medida en que se enlazan con nuestro enfoque.

LOS PROBLEMAS DEL MODELO NORMATIVO

Podemos definir la participación como el derecho y la capacidad jurídica y política de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos, y a través de diferentes moda-

lidades, en los procesos de gestión de instancias de gobierno⁵. Por esta razón, en una democracia representativa, la participación requiere una formalización jurídica a fin de que se convierta en un derecho positivo. En este sentido, la apertura de espacios participativos formales constituye una *oportunidad* para la sociedad civil. Con ello queremos denotar la idea de que aquello que efectivamente se pueda conseguir, como ejercicio real y efectivo de dicho derecho, no depende sólo de la ley o del comportamiento del estado, sino fundamentalmente de lo que haga la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es, por lo tanto, una relación social.

Éste es un punto clave por cuanto, en una democracia representativa, la participación como derecho de la sociedad civil implica una variante del modelo tradicional. Ya no serán las autoridades elegidas mediante el voto popular las únicas con exclusiva capacidad para tomar decisiones públicas. Ahora la ciudadanía tiene el derecho de intervenir, de acuerdo con los términos y las condiciones establecidos en la ley.

Esto explica dos situaciones. Por un lado, que la introducción de la participación ciudadana genere rechazo, desconfianza y resistencias en la clase política, que es la directamente afectada, tanto en el momento legislativo como en la implementación de políticas. Por otro lado, que la legislación participativa –como consecuencia de lo anterior– sea la resultante de un complejo proceso de múltiples transacciones en el órgano legislativo, y que, como consecuencia, el modelo legal sea a menudo híbrido y ambiguo.

Plantearemos el análisis de la dimensión jurídico-política a través de tres grandes temas: a) el "modo de producción legislativo"; b) las características del modelo legal del régimen de participación; y c) el carácter de la legislación participativa.

El "modo de producción legislativo"

El primer tema alude a lo que podríamos llamar el "modo de producción legislativo", para referirnos a la racionalidad que está a la base de la propuesta legislativa y de las perspectivas de su vigencia real.

5 Tomamos la definición presentada en Luis CHIRINOS: *La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en gobiernos locales*, Lima, Calandria y DFID, 2003, p. 2.

Teóricamente, distinguimos tres modelos básicos de cómo introducir mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública: a) a través de un "acuerdo entre las partes"; b) a través de una ley de carácter general y obligatoria para todos; y c) a través de un régimen de incentivos y estímulos a la participación.

El modelo de "acuerdo entre las partes" alude a la situación en que la autoridad y la sociedad civil concuerdan una propuesta de consenso para introducirla. Este tipo de situación se presenta básicamente en contextos locales. El caso prototípico es la experiencia de participación ciudadana en las municipalidades de Izquierda Unida (IU) desde 1980. En este caso –como se ha recordado– las normas participativas establecidas en la ley fueron ineficaces y poco atractivas para las autoridades y la sociedad civil, las que, asumiendo la propuesta programática especialmente de IU, crearon nuevos y alternativos mecanismos de participación no previstos en la ley, como las mesas de concertación, las comisiones mixtas, los presupuestos participativos, los comités de gestión, la cogestión de programas municipales, etcétera. Vale decir, las experiencias reales de participación fueron más allá de la ley⁶. Este modelo corresponde a lo que podríamos llamar "desde abajo".

El segundo modelo es la introducción del derecho de participación a través de una ley, y alude a una situación en la cual el Congreso aprueba una norma de carácter general y obligatorio. En este caso, debido a su propia naturaleza, la ley hace abstracción de las situaciones particulares y heterogéneas y se asumen una serie de supuestos que permiten predecir que la ley se implementará. Típicamente, se trata de un modelo "desde arriba". El problema más frecuente de esta estrategia es que, en tanto la participación implica un cambio profundo en las relaciones entre autoridad y ciudadanía, en la que aquélla ve disminuido su poder, la reacción inevitable es negativa, de resistencia y –en el extremo– de búsqueda de mecanismos para evitar los efectos previstos, recurriendo a aquello de "la ley se acata, pero no se cumple". Por esta razón, generalmente tal estrategia requiere dotarse de un sistema de garantías y mecanismos de defensa de los ciudadanos que se verían afectados por el incumplimiento de la ley por la autoridad. Esto implica montar un complejo sistema administrativo de procesamiento de conflictos y de sanciones. No hacerlo significa dejar la puerta

6 En Luis CHIRINOS, ob. cit., pp. 11-16 se analizan las características básicas de estas experiencias. El texto incluye un cuadro de las principales modalidades de participación desarrolladas en el periodo bajo análisis.

abierta a quienes incumplan las obligaciones, sin riesgo de sanción. Por ello, los procesos participativos que se implementan con este modelo abren un espacio de conflicto. La aprobación de una ley de estas características, sin embargo, abre una oportunidad política capaz de activar a los movimientos sociales.

El tercer modelo se basa en un sistema de incentivos y estímulos a la participación, y asume que, siendo posible establecer derechos de participación "desde arriba" a través de una ley, se debe utilizar una estrategia de inducción que busque remover los obstáculos. Este modelo plantea que el desarrollo de prácticas participativas de acuerdo con un estándar establecido en la ley puede convertirse en atractivo para las partes en la medida en que perciban que de tales prácticas se derivan beneficios concretos para todos los involucrados. Este modelo supone que, más que establecer una obligatoriedad universal, la ley busca ofrecer oportunidades a las partes involucradas, de manera que gradualmente puedan ir implementando la participación.

La descentralización peruana optó por el modelo de introducir los derechos de participación a través de una ley general. La alta valoración que algunos sectores políticos tenían de la participación ciudadana los condujo a plantear propuestas legales asumiendo algunos supuestos que no siempre tuvieron vigencia real. Por esta razón resulta muy importante tener claridad sobre los supuestos adoptados por los legisladores –especialmente por los proponentes– y su rol en la definición del modelo final.

El primer supuesto es pensar que en la sociedad civil existe una demanda generalizada, intensa y permanente por la participación. La evidencia histórica, sin embargo, ofrece una imagen distinta: no existe, al parecer, una vocación natural e innata de la ciudadanía a participar. La demanda la encontramos más bien en los sectores de liderazgo social con cierta conciencia programática y política. Por otro lado, es evidente que, pensando en términos masivos, la oferta participativa debe ser capaz de ofrecer a la ciudadanía medios para satisfacer necesidades, así como beneficios concretos y tangibles. Donde esto no ocurre, cualquiera sea la oferta estatal, no parece haber condiciones para ser asumida por la ciudadanía. En el Perú post Fujimori, la evidencia indica que la demanda participativa alcanza sus cotas más bajas de la historia moderna.

El segundo supuesto es pensar que para institucionalizar el derecho de participación ciudadana basta que se promulgue una ley. Nunca estará de más repetir –y mucho menos en el caso de la participación ciudadana– aquello de que la

ley es una hipótesis de su propio cumplimiento, es decir, que la ley por sí misma no garantiza su vigencia. Más bien, como se ha mencionado, la existencia de la ley suele abrir un proceso sociopolítico conflictivo capaz de activar los movimientos sociales. En este sentido, si la ley no incorpora garantías y procedimientos previsibles que permitan que los afectados por el incumplimiento puedan reclamar eficazmente, las posibilidades de vigencia real y efectiva se verán severamente limitadas. Parece claro que la legislación participativa de la descentralización no incluyó tales previsiones.

Por otro lado, hay múltiples normas legales intermedias que afectan la naturaleza del derecho establecido en la ley: reglamentos, interpretaciones, directivas administrativas, etcétera, que contribuyen a crear condiciones de inaplicabilidad o incumplimiento. En nuestro caso esto fue evidente con el reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo, que distorsionó el sentido de los CCR y los redujo a su mínima expresión.

Es posible también que en los espacios locales o regionales se evalúe que las normas sobre participación ciudadana sean ineficientes o insuficientes, en cuyo caso pueden optar por el modelo de "acuerdo entre las partes" e implementar nuevos mecanismos y modalidades participativas. En este sentido, conviene recordar la experiencia de participación en las municipalidades gobernadas por IU. La anterior Ley Orgánica de Municipalidades (23853) estableció derechos de participación que, analizados a la luz de su viabilidad, eran precarios y formalistas, y tenían serios problemas de viabilidad. La evidencia indica que las experiencias más exitosas de participación se dieron cuando las municipalidades fueron más allá de la ley, creando nuevos mecanismos de participación que se generaron en el diálogo proactivo entre gobierno municipal y sociedad civil. Así surgieron las mesas de concertación, los presupuestos participativos, los comités de gestión, las comisiones mixtas, el Programa del Vaso de Leche en Lima (hasta su distritalización durante el gobierno de Fujimori) y múltiples formas de participación que cambiaron el sentido de la gestión municipal y abrieron el campo para posteriores desarrollos políticos y legislativos. La experiencia permite concluir que pueden darse casos en los que, aun cuando hay una ley, si ésta no es percibida como útil para la ciudadanía, desde las instancias estatales intermedias es posible desarrollar modalidades de participación más democráticas que las señaladas por la ley.

Estos argumentos no pretenden minimizar el rol de la ley sino más bien entender que, en los procesos participativos, la ley no es más que uno de los instru-

mentos con que juegan los actores. No se puede dejar de lado que, por su propia naturaleza, la participación ciudadana siempre genera resistencias y rechazo de las autoridades políticas y de las tecnoburocracias que perciben que pierden poder, por lo que generalmente tratan de introducir "cerrojos" que la relativicen.

Un tercer supuesto es pensar que la introducción de derechos participativos no genera conflictos, y que el hecho de que exista la norma implicará la observancia de la misma. Por las características de los derechos participatorios en una sociedad con una cultura política marcada por el autoritarismo y el clientelismo, el conflicto es una previsión obligatoria. El único supuesto válido, más bien, es que se generará un conflicto y que habrá resistencias de la autoridad y de la burocracia. La manera más eficiente de enfrentar este problema es estableciendo un sistema de garantías para quienes resulten afectados por el incumplimiento de la ley, y para ir ampliando el consenso sobre la participación a través de garantías para su vigencia real y efectiva.

El cuarto supuesto es pensar que la voluntad política es un factor suficiente para implementar procesos participativos. Si bien la voluntad política es crucial para que la oferta estatal de participación se concrete en una norma que establezca formalmente el derecho, la evidencia demuestra que no basta. Por lo demás, la voluntad política no es cuestión de un líder iluminado que arrastra al estado y a la sociedad civil en su propuesta —como a menudo se sostiene— sino un asunto bastante más complejo. Se trata, más bien, de una voluntad colectiva, de un proyecto social que encuentra líderes —siempre más de uno— y partidos políticos que lo impulsen. Un ejemplo de esto son las experiencias de participación ciudadana en los gobiernos locales gobernados por Izquierda Unida desde 1980: no surgieron porque un alcalde con fuerte personalidad y liderazgo militara en IU, sino porque el programa político que conducía había sido capaz de enraizarse en las organizaciones sociales. Era, pues, la expresión política de una voluntad colectiva y una visión compartida de futuro. En el Perú de hoy no existe una voluntad política hegemónica —en estos términos—; por el contrario, la crisis de los partidos políticos y de las organizaciones sociales es la característica más palmaria. En estas condiciones, no hay ni podría haber una voluntad política en pro de la participación ciudadana, a menos que se produzcan profundos cambios.

Un quinto supuesto consiste en considerar que, dado que existen experiencias locales exitosas de participación, es posible elevar la escala e implantarlas en el

ámbito regional. En el Perú de los últimos años se dieron experiencias municipales de presupuestos participativos que se realizaron sobre la base de experiencias participativas que ya constituían un proceso en curso en instituciones de larga tradición, como las municipales. Trasladarlas a espacios mayores, con una instancia gubernamental de reciente creación –como los gobiernos regionales–, en un contexto de crisis de representatividad política y social, no es tan simple. Más aún: hacerlas obligatorias parece ser un objetivo sumamente complejo de alcanzar. Dadas las dificultades, quizá hubiera sido mucho más interesante optar por una estrategia progresiva –compatible, por lo demás, con la lógica de la descentralización– basada en un sistema de estímulos e incentivos. De este modo, aquellas experiencias que se desarrollaran de acuerdo con las reglas y los requisitos establecidos por la ley, percibirían los incentivos, lo que iría removiendo los obstáculos gradualmente e incrementando la propensión de autoridades y sociedad civil hacia dichos procesos.

Sobre la base de propuestas de este tipo está el supuesto de que los procesos participativos se consolidarán en la medida en que su principal beneficio es la legitimación de las autoridades, y que ello es un efecto mecánico. Este supuesto desconoce que la primera reacción de las autoridades –especialmente si son nuevas, en una instancia gubernamental también nueva como los gobiernos regionales– es de resistencia, como de hecho ha ocurrido. La legitimación de las autoridades como efecto de procesos participativos es un objetivo de mediano plazo y requiere esfuerzos arduos para remover la resistencia y las reacciones negativas. Esto no fue tomado en cuenta por los legisladores que optaron por asumir que este objetivo sería percibido directa e inmediatamente por las autoridades, lo que no sucedió.

En la introducción de una reforma tan importante como la participación ciudadana en la formulación de presupuestos participativos, los legisladores adoptaron supuestos que no se verificaron en la práctica. No obstante los beneficios que se pueden derivar de la existencia de políticas participativas para las partes involucradas (sociedad civil, autoridades, gobierno, etcétera), no parece posible que éstas operen de manera automática y directa. La participación ciudadana no forma parte de la cultura política peruana, caracterizada más bien por la persistencia de patrones autoritarios y clientelistas cuyo cambio es requisito para su introducción. Se requiere una estrategia que parta de crear condiciones atractivas e incentivos, de modo que los actores vayan internalizando la participación y convirtiéndola en prácticas de gestión pública.

El modelo legal de la participación

El segundo tipo de problemas tiene que ver con el diseño legal de la propuesta participativa. Como se ha dicho –salvo excepcionales circunstancias– el modelo legislativo participativo suele ser el resultado de múltiples negociaciones y transacciones parlamentarias que a menudo terminan produciendo un modelo híbrido y ambiguo. El caso del régimen participativo de presupuestos y planes de desarrollo en los gobiernos regionales estuvo fuertemente marcado por estas características.

El análisis del modelo legal de la participación ciudadana en los gobiernos regionales demuestra que el consenso inicial en torno a la participación en la descentralización se resquebrajó en el debate de la LOR. Como en el caso de las leyes anteriores del marco legal descentralista, la Comisión de Descentralización trató de presentar un dictamen de consenso; en esa perspectiva se hicieron todos los esfuerzos posibles, pero el objetivo no se logró. La razón es que algunos partidos políticos plantearon serias objeciones a la propuesta, que expresaban la suspicacia y desconfianza –cuando no el rechazo– de la clase política hacia la participación ciudadana.

En el debate, un significativo sector de congresistas –de diversos partidos políticos– se opuso a la inclusión de los CCR con muy diversos argumentos. Los principales fueron los siguientes:

- La participación ciudadana es un factor de ingobernabilidad, pues introduce en el gobierno un paralelismo que puede degenerar en la formación de una suerte de asamblea popular y en el riesgo de la anarquía.
- La participación ciudadana se opone a la democracia representativa, pues los "elegidos" por el voto popular tienen que compartir el poder con los "no elegidos". El mecanismo planteado es una forma de que los perdedores en las elecciones entren al gobierno regional "por la puerta falsa". En particular, las referencias que se hicieron en el debate estuvieron dirigidas a las organizaciones no gubernamentales, a las cuales se les atribuyó tal objetivo.
- Las organizaciones sociales sólo representan a sus asociados y no a la sociedad civil como conjunto. La participación ciudadana es peligrosa para la democracia pues implica que los "representantes" de la sociedad civil pugnarán por colocar sus intereses corporativos y no los generales. Ello conduce

al riesgo de imponer los intereses particulares como criterio de las decisiones públicas.

- Quienes proponen la participación ciudadana intentan oponer y divorciar a los partidos políticos de los ciudadanos y de la sociedad, lo que es peligroso pues los partidos son los sujetos centrales de la democracia.
- La participación genera en la ciudadanía falsas expectativas que no podrán ser satisfechas a través de los mecanismos de participación.
- La introducción de los CCR plantea el riesgo de "asambleísmo", que es un problema que llevó al fracaso la experiencia de descentralización de 1989-1992.

Además de estos argumentos, los congresistas cuestionaron la propuesta específica. Expresaron una fuerte oposición a que los CCR tuviesen capacidad de decisión vinculante sobre el gobierno regional, así como capacidad para autoconvocarse, y sostuvieron que la concertación que planteaba la fórmula legal iba más allá de lo establecido en la Constitución.

Si bien durante todo el debate el Partido Aprista lideró la oposición a los CCR, congresistas de diversos partidos –con mayor o menor intensidad– también expresaron su oposición. El resultado fue que no se aprobaron los artículos sobre los CCR, por no haber alcanzado los 61 votos necesarios para ello. Curiosamente, sin embargo, en ninguno de los artículos pesaron los votos en contra, lo que indicaría el cuidado de los congresistas de no aparecer en la votación como opuestos a la participación. Es evidente, por otro lado, que la decisión no fue resultado de la sola oposición del Partido Aprista, sino que expresó la desconfianza y suspicacia de un amplio sector de la clase política hacia la participación ciudadana (véase el cuadro 1).

Dada la urgencia de la ley, pues las elecciones regionales eran el 17 de noviembre (diez días después), el Congreso aprobó el proyecto de ley sin incluir los CCR. Frente al resultado hubo una serie de pronunciamientos de protesta de organizaciones de la sociedad civil y en los medios de comunicación. Debe mencionarse, sin embargo, que, dada la gravedad de la situación, la reacción de la sociedad civil no fue lo vigorosa que se hubiera esperado.

Cuadro 1
Resultado de la votación sobre artículos referidos a los CCR

Artículo	Total de votantes	A favor	En contra	Abstenciones	Ausentes(*)
11-30-31	75(**)	48	19	8	45
Reconsideración 11	75	52	-	23	45
Reconsideración 30	77	52	1	24	43
Reconsideración 31	75	47	2	26	45
Reconsideración 11	69	52	-	22	51

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República.

(*) Incluye a los congresistas que se ausentaron de la sesión o votación y a los que tenían licencia.

(**) Al momento de constatar la asistencia, se registraron 81 congresistas.

El texto aprobado planteó dos problemas. Por un lado, una cuestión de constitucionalidad, pues el mandato de los CCR y los presupuestos participativos emana de la Constitución y de la Ley de Bases de Descentralización, y por lo tanto una acción ante el Tribunal Constitucional; y por otro lado, la posibilidad –no excluyente– de que el Ejecutivo observara la norma a partir de tal argumento. Finalmente, tras algunas vacilaciones, el Poder Ejecutivo decidió promulgar la ley el día anterior a la elección regional, y simultáneamente presentó un proyecto modificador proponiendo la incorporación de los CCR. La propuesta se debatió en la Comisión de Descentralización y en el pleno del Congreso, llegándose a una fórmula de transacción que permitió crear los CCR y que se concretó en la Ley 27902. El resultado fue un régimen híbrido, restrictivo y ambiguo.

Los problemas principales del régimen de los CCR fueron los siguientes:

- La composición de los CCR es de 40% de representantes de la sociedad civil y 60% de alcaldes provinciales, previéndose una relación de los tipos de organizaciones sociales con derecho a participación y una representación privilegiada de las organizaciones de empresarios y productores (un tercio). La fórmula expresó una visión distorsionada del modelo de repre-

sentación y concertación. El modelo representativo se distorsionó porque se definió el número de representantes de la sociedad civil en función del número de alcaldes provinciales. Y el modelo de concertación también, pues definió la representación en función de cuotas, previendo que la mayoría resulte siempre de las autoridades "elegidas". Los congresistas no entendieron que la función de los CCR es de consulta y concertación, y no de voto, lo que se establecía expresamente en el artículo 11-A, inciso b, que estipula que "siendo su naturaleza [de los CCR] la concertación y la consulta, sus acuerdos se toman por consenso". No es relevante, por ello, la "cuota" por sectores políticos o sociales. Por otro lado, el régimen de privilegio de los empresarios y productores excluyó a sectores tradicionalmente relegados como las mujeres y los indígenas. Siguiendo la recomendación de diversos sectores, once gobiernos regionales establecieron, en el reglamento electoral, cuotas para mujeres⁷.

- La LOR no incorporó mecanismos más amplios e inclusivos de representación de la sociedad civil en los CCR, salvo la posibilidad de invitar a alcaldes distritales y representantes de la sociedad civil, pero manteniendo siempre la proporción de 60%-40%. Como consecuencia, aun en la posibilidad de ampliación, el espectro de representatividad se mantuvo restringido. Frente a esta situación, y a sugerencia de la Defensoría del Pueblo, once gobiernos regionales incorporaron expresamente a alcaldes distritales y su correlato de representantes de la sociedad civil. Esta deficiencia –como veremos– fue suplida por el reglamento de la ley de presupuesto participativo que, si bien con el concepto de agentes participantes amplía la participación, en la práctica minimiza y desconoce a los CCR. Esta situación –que es una distorsión del sentido de la ley– fue posibilitada por las deficiencias de la LOR.
- Para participar en los CCR, la ley establece dos requisitos: existencia institucional comprobada de por lo menos tres años y acreditar personería jurídica. Si bien el primer requisito es razonable, pues cierra el camino a eventuales "organizaciones fantasmas" o que se constituyen exclusivamente para dicho efecto, el segundo es fuertemente limitativo de la representatividad de la mayoría de las organizaciones sociales, especialmente de los sectores populares. Esto es así porque, debido a las caracterís-

7 Eduardo BALLÓN, ob. cit.

ticas con las que se han desarrollado, estas organizaciones se han relacionado eficientemente con el estado y con el sector privado sin necesidad de personería jurídica. La exigencia de personería jurídica es, además, restrictiva de los registros que diversas instituciones estatales –como las municipalidades– habían abierto para reconocer a las organizaciones sociales. El caso más notorio es la Municipalidad de Lima Metropolitana (MML), que promulgó en 1984 la Ordenanza 192 (modificada por la Ordenanza 088 del 22 de noviembre de 1995), que crea la "personería municipal" como efecto jurídico del registro de las organizaciones de pobladores en la MML. El requisito de personería jurídica para participar en los CCR es el caso típico de una norma que establece ciertos derechos de participación ciudadana que exigen condiciones tan estrictas para ejercerlos, que los convierten en prácticamente inaccesibles. El Congreso optó por privilegiar las condiciones formales que, sin embargo, desafían la realidad.

La revisión del número de organizaciones sociales inscritas para los CCR demuestra su reducido número, de cara a la complejidad de las sociedades civiles regionales (véase el cuadro 2).

Otra consecuencia del proceso es que, como resultado de la manera en que se realizó el proceso electoral de los CCR –difusión, convocatoria y elección– cerca de 40% de provincias carecen de representación porque no llegaron a inscribir organizaciones. Los casos más dramáticos (más de 75% de provincias no inscribieron organizaciones) son Puno y Cusco. Por el contrario, Apurímac, Junín, Loreto, Madre de Dios y Tumbes lograron incorporar a todas sus provincias⁸.

- De acuerdo con la LOR, el CCR sesiona ordinariamente dos veces al año, y extraordinariamente cuando lo convoca el presidente. Esta disposición revela una escasa comprensión del carácter de los procesos de planificación y elaboración del presupuesto, pues para nadie es un secreto que ello supone un proceso largo, complejo y marcado por intensas negociaciones que no se resuelven en dos sesiones. Es claro que la ley ha pretendido limitar el número de sesiones del CCR para evitar un supuesto paralelismo al gobierno regional y que desarrolle tendencias al tan temido "asambleísmo", pero a costa de distorsionar el sentido del proceso. A esto se añade que no hay

8 Fuente: Vigila Perú.

Cuadro 2
Gobiernos regionales. Organizaciones sociales registradas
para los CCR

Gobierno Regional	Organizaciones inscritas
Amazonas	22
Áncash	168
Apurímac	32
Arequipa	38
Ayacucho	19
Cajamarca	52
Callao	56
Cusco	65
Huancavelica	36
Huánuco	57
Ica	24
Junín	107
La Libertad	46
Lambayeque	34
Lima	42
Loreto	37
Madre de Dios	31
Moquegua	18
Pasco	9
Piura	61
Puno	31
San Martín	71
Tacna	58
Tumbes	17
Ucayali	19
TOTAL	1.118

Fuente: Defensoría del Pueblo.

acciones ni garantías mediante las cuales los miembros del CCR podrían exigir la convocatoria si el presidente regional no lo hiciera, lo que deja sin protección a los titulares del derecho de participación. Una vez más, el excesivo celo y la desconfianza de la clase política sobre la participación ciudadana han llevado a los legisladores a establecer condiciones que enervan el ejercicio real del derecho.

- Un grave defecto de la LOR es que los representantes de la sociedad civil al CCR no tienen como sustento de legitimidad y de *accountability* una instancia formal de mandantes. En el caso concreto, ésta debió ser la asamblea de organizaciones de la sociedad civil registradas para el CCR que eligen a los representantes y de la cual deberían recibir instrucciones sobre cómo ejercer la representación y a quiénes rendir cuentas de su actuación. Esto es grave pues, en ausencia de una instancia de esta naturaleza, los representantes al CCR terminan representándose a sí mismos. El problema ha sido comprendido por algunos gobiernos regionales que han establecido una suerte de "asamblea de mandantes" conformada por las organizaciones sociales registradas para el CCR. Es el caso de los gobiernos regionales de Piura y Cusco.
- Otro problema del régimen legal de los CCR es que no estableció reglas formales ni procedimientos para garantizar la elección democrática de los representantes de la sociedad civil. Esto se manifestó de dos maneras: por un lado, no se fijó plazo para la elección, lo que se subsanó mediante la Ley 28013, que estableció un plazo perentorio; y por otro lado, tampoco estableció el procedimiento de elección. Si bien es cierto que ello no es materia de la ley sino de un reglamento, el gobierno no lo reguló, a pesar de algunas iniciativas desde la sociedad civil, aduciendo el respeto a la autonomía de los gobiernos regionales. Cada gobierno regional reglamentó su propio procedimiento y el resultado fueron normas de muy diverso tipo, lo que dio lugar a que los procesos fueran, en términos generales, apresurados, excluyentes, a veces faltos de reglamentación, con graves deficiencias de información a la ciudadanía y plazos cortos. Esto resintió fuertemente la representatividad y legitimidad de los CCR.

Sin embargo, hubo gobiernos regionales que flexibilizaron la rigidez normativa. Es el caso de Lambayeque, entre otros, que siguió la propuesta que lanzara Participa Perú: el artículo 20, inciso b de su reglamento electoral establece un régimen laxo en cuanto a la personería jurídica, pues exige

"Constancia de inscripción de la organización en los registros respectivos, expedida con una antigüedad no mayor a 60 días de la presentación de la solicitud de inscripción". Esta fórmula amplió la cobertura a organizaciones que, sin tener personería jurídica, pudieran estar inscritas en alguna repartición estatal. Más allá de no contar con una reglamentación uniforme para los gobiernos regionales, lo más serio es que dejó sin garantías ni acciones a quienes eventualmente hubieren sido perjudicados en el ejercicio de su derecho.

- Otro problema del modelo es la ausencia de las instancias del gobierno nacional en los CCR. Durante el proceso de descentralización, y por buen tiempo, las entidades del gobierno nacional seguirán operando –e invirtiendo– en las regiones. De hecho, el gobierno nacional es responsable de un porcentaje muy significativo de la inversión en las regiones. En el 2003 significó 70% de las inversiones y 49% en el 2004⁹. Al no incluirlas en los CCR se evita involucrarlas en el proceso de formulación de presupuestos y planes, abriendo por tanto la posibilidad de que operen al margen de las decisiones y orientaciones de cada gobierno regional.

Con las leyes de regiones y de municipalidades culminó un primer momento del proceso de construcción del marco legal descentralista, que consistió en el establecimiento de las normas orgánicas de las instancias de gobierno subnacional. El segundo momento del proceso fue el de establecimiento de los instrumentos de la reforma descentralista y de política de los gobiernos regionales. En ese contexto se promulgó la Ley Marco de Presupuesto Participativo (28056), así como su reglamento. Una característica significativa de esta ley es que fue elaborada por la Comisión de Economía del Congreso, y que el papel de la Comisión de Descentralización en el proceso fue mínimo. Esto es sorprendente tratándose de una norma que regula precisamente un aspecto clave de la descentralización.

La Ley 28056 es una norma de carácter básicamente principista que establece, entre otras cosas, una distinción entre las "instancias" del presupuesto participativo (CCR y CCL respectivamente) y los "agentes participantes" (participación amplia de los diferentes sectores de sociedad civil en los talleres del proceso). Esta distinción es clave pues permite entender el proceso en dos

9 Fuente: Vigila Perú.

planos: el del proceso presupuestario y planificador (los "agentes participantes") y el del proceso de concertación (CCR), durante el cual se toman las decisiones. Tal es el sentido del artículo 7, que señala que "las instancias del presupuesto participativo (es decir, los CCR) sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos ante los Consejos Regionales o Concejos Municipales, según sea el caso, para su inclusión en el presupuesto institucional".

Sin embargo, el DS 171-2003-EF (reglamento de la Ley 28056) quebró el sentido de la participación ciudadana a través de los CCR porque eliminó la distinción entre "instancias" y "agentes participantes", poniendo a ambos en la misma calidad. El artículo 1, inciso d, dice que son agentes participantes "quienes participan con voz y voto en la discusión y toma de decisiones en el proceso de presupuesto participativo. Están integrados por los miembros de los Consejos de Coordinación Regional [...], los miembros de los Consejos Regional [...], los representantes de la sociedad civil identificados para este propósito según lo señalado en el artículo 5 del reglamento y los representantes de las entidades del gobierno nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región [...] y designados para tales fines. Integran también los agentes participantes, un equipo técnico de soporte del proceso que participa con voz pero sin voto en el proceso".

De esta definición surgen varios problemas: a) se reducen las categorías de participantes a una sola: todos son "agentes participantes", incluido el CCR, que termina siendo un "agente participante" más, con lo que en la práctica pierde función, representación y poder; b) la categoría "agente participante" integra a todos aquellos que debieron haber sido parte del CCR por ser actores clave del proceso: organizaciones sociales en general (que para participar en este caso... curiosamente no requieren personería jurídica), consejeros regionales y entidades del gobierno central que operan en la región; c) como consecuencia de lo anterior, el reglamento resuelve de un plumazo los problemas que parecieron insalvables en el debate parlamentario, sólo que despojando al CCR de su calidad de componente de la "estructura orgánica básica" del gobierno regional (artículo 11 de la LOR modificada por la Ley 27902); y d) finalmente añade, en calidad de "agentes participantes", a un equipo técnico de soporte del proceso cuya inclusión es importante, pero que por ser un organismo técnico no debe ser "agente participante" sino más bien asesor. Al introducirlo el reglamento como "agente participante" le otorga un estatus excesivo, que no se condice con su propia definición de "agentes participantes" como aquéllos que tienen voz y voto.

En este contexto, el rol de los CCR prácticamente desaparece. De ser órganos concertadores y coordinadores pasan a instancias dependientes de los resultados de un proceso en el cual el papel protagónico lo detentan los "agentes participantes". El artículo 9 del reglamento señala que "los miembros de los CCR y los agentes participantes en general formalizarán los acuerdos suscribiendo el acta respectiva", sin que se prevea una discusión previa de los CCR.

Otro problema del reglamento es que promueve la atomización de intereses y actores a través de un proceso masivo que dificulta la agregación de intereses. Esto crea condiciones para que se acentúen los localismos e intereses particulares y para que éstos prevalezcan sobre las visiones más amplias de desarrollo regional que serían posibles si la concertación efectiva se realizara en los CCR. De otra manera no se logrará articular visiones de desarrollo regional más amplias y persistirá el localismo particularista. A ello se suma que, en tales condiciones, el riesgo de clientelismo y cooptación es bastante más alto.

El "error" de fondo del DS 171-2003-EF es que confunde el *proceso de participación de la ciudadanía* con el *proceso de coordinación y concertación de planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo*. La lógica de la distinción entre *instancias del presupuesto participativo* y *agentes participantes*, de la Ley 28056, connotaba la idea de dos procesos diferentes: por un lado, *la participación ciudadana a través de talleres de diagnóstico y de definición de criterios de priorización*, lo que es positivo pues amplía el universo de participantes de la sociedad civil; y por otro lado, *un proceso en el cual el resultado de los talleres es llevado ante el CCR (la instancia de concertación y coordinación formalmente establecida) para que se defina el producto final del proceso*, es decir, el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo. Al fusionar ambos procesos el reglamento introduce una confusión que distorsiona el sentido de la concertación y desnaturaliza el sentido del CCR tal como fue regulado en la LOR. Al ponerlo en el mismo saco con los "agentes participantes" se desconoce el rol preeminente y protagónico que deben cumplir de acuerdo con la ley.

Esta cuestión remite al problema de la legalidad del reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo, en la medida en que, yendo más allá de lo prescrito por la Constitución, transgrede y desnaturaliza las leyes de presupuesto participativo y de regiones. Esto demanda la intervención del Congreso, y ciertamente de la sociedad civil, a fin de modificarlo o –lo que parece una vía más proactiva– precisar claramente, en ambas leyes, el papel del CCR en el

proceso, como la instancia formalmente establecida para la participación de la sociedad civil.

En tales condiciones, la importancia de los CCR para la ciudadanía y las autoridades se reduce significativamente. No es extraño, entonces, que no se convoque a sesiones del CCR (pues no es el foro en el que se discuten las cuestiones reales del presupuesto y el plan), ni que los representantes de sociedad civil y los alcaldes provinciales falten a las reuniones cuando se convocan. En general, la consecuencia es que los CCR han dejado de ser un espacio que convoque el interés de sus miembros.

El reglamento de la ley de presupuesto participativo tiene, sin embargo, algunos aspectos positivos. En primer lugar, establece un mecanismo amplio de participación que incorpora a los diversos sectores de la sociedad civil, lo que resolvió un serio problema del modelo que reducía la participación a los miembros del CCR. Y lo hace de manera realista: no exige, para la participación, el requisito de personería jurídica. En segundo lugar, es positivo también el reconocimiento del derecho ciudadano de vigilar el cumplimiento de los acuerdos y resultados del presupuesto participativo a través de los comités de vigilancia, control del presupuesto y gestión del gobierno regional. Un tercer aspecto positivo es que se establece que el MEF entregará a cada gobierno regional el "techo presupuestal" a más tardar el 15 de mayo de cada año. Esto es importante porque evita que el proceso arranque sin esta información, lo que ocasiona serios problemas, como ya se ha demostrado.

La revisión del proceso de construcción del modelo legal de la participación en la descentralización demuestra cómo se fue pasando de una situación de consenso inicial de carácter básicamente principista, a un quiebre del consenso en el momento de regular la estructura orgánica de los gobiernos subnacionales (regional y municipal) y el rol de los CCR y CCL en ella. Ello dio lugar a un modelo híbrido y ambiguo que permitió que en la tercera fase del proceso legislativo (correspondiente a la normación de los instrumentos de política de los gobiernos subnacionales) se abriera la posibilidad de distorsionar el modelo de CCR y CCL a través del reglamento de la ley marco de presupuesto participativo. Más allá del contenido mismo de las normas, esto indica las dificultades y complejidades de la introducción de procesos participativos formales en la gestión pública. El cuadro 3 periodiza las fases del proceso.

Esta situación plantea retos importantes para el proceso y abre un nuevo campo de intervención de los actores involucrados: la tarea inmediata es cómo plantear una modificación legislativa que restituya las condiciones de viabilidad del modelo de CCR/CCL. Estas posibilidades dependen en gran medida de cómo entendemos el carácter de la legislación descentralista y participativa.

Cuadro 3
Periodización del proceso legislativo

Tema	Proceso político	Productos normativos
Principios básicos.	Consenso político principista.	Reforma constitucional / Ley de Bases.
Estructura orgánica.	Quiebre del consenso.	LOR/ LOM.
Instrumentos de política.	Control y condicionamiento de la descentralización / participación. El MEF toma el control.	Presupuesto participativo. Incentivo a la inversión. Descentralización fiscal. Conformación de regiones. Acreditación.

El carácter de la legislación descentralista

En estas condiciones, cabe preguntarse si el modelo participativo de los CCR es viable. La respuesta no es tan clara, por las razones mencionadas. Sin embargo, es preciso reconocer que se ha generado una dinámica muy importante que es necesario evaluar a fin de introducir las medidas que garanticen su vigencia como el mecanismo formalmente establecido por la ley para la participación de la sociedad civil.

La cuestión tiene que ver con la naturaleza del proceso descentralista. La descentralización es un proceso que pretende conseguir un conjunto de resultados estipulados en los principios y en los objetivos establecidos en la Ley de Bases de Descentralización. Esto plantea dos asuntos básicos. Por un lado, se trata de un proceso de reforma del estado cuya duración no es previsible *ex ante*. La experiencia internacional indica que se trata de procesos de larga duración, no sólo porque hay un cambio en la estructura, competencias y funciones del estado sino porque se trata de cambiar una situación secular arraigada fuerte-

mente en la cultura política de la ciudadanía y las autoridades. No es posible por ello, esperar que cambios tan profundos se realicen en corto tiempo. Por otro lado, la descentralización, como política de estado, ha definido un conjunto de objetivos que deben alcanzarse en relación con la participación. El sentido de las normas legales es servir como instrumentos para alcanzarlos. Puede decirse que la descentralización y la participación deben ser evaluadas con la metodología de la *estrategia de gestión por resultados*. Si los instrumentos (las normas legales) no son adecuados para el logro del objetivo, supuesto que éste se mantiene, los instrumentos deben ser modificados a fin de adecuarse. Esto depende, además, de las vicisitudes del proceso de descentralización que va creando nuevas situaciones y desarrollando tendencias en uno u otro sentido.

Esta característica es clave ya que va a determinar que —a diferencia de otras normas que tienen una vigencia de larga duración, como el Código Civil— el marco legal descentralista se defina por su propia naturaleza como *móvil y flexible*. La consecuencia jurídica es que la posibilidad de modificación de las normas de descentralización debe estar siempre abierta para introducir cambios allí donde no se adecuan al logro de los objetivos previstos.

Tal peculiaridad plantea al Congreso, al Poder Ejecutivo, al CND, a los gobiernos regionales y locales, y a la sociedad civil, el desafío de identificar los nudos y problemas del marco jurídico para promover iniciativas que permitan cambiar la legislación. El caso del CCR y la participación de la sociedad civil en la formulación de los presupuestos participativos y planes concertados de desarrollo es un excelente ejemplo de un paquete normativo que debe modificarse a fin de restablecer el rol de los CCR, sin perder los aportes positivos del reglamento de la Ley 28065. Monitorear y modificar estas normas tiene sentido en la medida en que no sólo contribuyan a mejorar los mecanismos para el logro de los objetivos propuestos, sino sobre todo para garantizar la vigencia de los CCR como mecanismos formalmente establecidos para la participación en los gobiernos regionales, y por tanto sujetarse a la lógica de la LOR.

El desafío, sin embargo, no culmina en el terreno del marco legal descentralista: se extiende al campo de los gobiernos regionales. Es preciso tener en cuenta que éstos tienen potestad legislativa como consecuencia de su autonomía consagrada constitucional y legalmente. La Ley de Bases de la Descentralización (artículo 9) señala que la autonomía política "es la facultad de adoptar y con-

cordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que les son inherentes".

En ejercicio de su potestad legislativa, los gobiernos regionales pueden aprobar normas que contribuyan a flexibilizar y agilizar los procedimientos de participación ciudadana. De hecho, varios gobiernos regionales (y municipales, para el caso de los CCL) flexibilizaron el requisito de personería jurídica para acceder al CCR, como en el caso de Lambayeque. Iniciativas de este tipo son cruciales no sólo porque permiten resolver en las regiones los nudos del modelo sino, sobre todo, porque posibilitan introducir las particularidades regionales derivadas de la heterogeneidad política, económica, social y cultural del país –lo que generalmente no es tomado en cuenta por la ley–. En esta perspectiva, es preciso que los gobiernos regionales tomen conciencia de su potestad legislativa y la ejerzan dentro del marco de la ley y del discurrir del proceso de descentralización, en la perspectiva de una gestión por resultados.

Experiencias de este tipo están ya en curso. Entre enero del 2003 y agosto del 2004 los gobiernos regionales han producido ordenanzas en torno a la problemática de la participación ciudadana y en particular sobre el CCR, tanto en lo referente al procedimiento de elección y su estructura orgánica como sobre los planes concertados y los presupuestos participativos. Como se muestra en el cuadro 4, este comportamiento no es homogéneo; y si bien no todas las ordenanzas consignadas proponen reglas más avanzadas en materia de participación, lo cierto es que van marcando tendencias acerca de cómo los gobiernos regionales empiezan a comportarse en cuanto a la participación ciudadana.

Además de las normas ligadas a los CCR y sus competencias, los gobiernos regionales han empezado a establecer instancias sectoriales temáticas formales y permanentes con participación de la sociedad civil (véase el cuadro 5) El antecedente es el modelo de la mesa de concertación que desarrollaron las municipalidades. Esta tendencia responde a tres consideraciones: al mandato de la LOR referido a que corresponde a los gobiernos regionales promover la participación ciudadana; a la constatación de algunos gobiernos regionales de la importancia de propiciar procesos de concertación en áreas sensibles de gestión; y, finalmente, a la idea de ir propiciando espacios institucionales que hagan posible la agregación de intereses, en la perspectiva de aportar a la construcción de visiones y propuestas para un desarrollo regional más integrado.

Cuadro 4
Gobiernos regionales: ordenanzas sobre participación ciudadana
en el presupuesto participativo, enero 2003-setiembre 2004(*)

Región	Reglamento de elección CCR	Reglamento interno CCR	Plan de desarrollo concertado	Presupuesto participativo (**)	Otros temas vinculados
Amazonas	1		1	1	1
Áncash	4		1	1	1
Apurímac	1		1		
Arequipa			1	3	
Ayacucho					
Cajamarca				5	
Callao	3		1	3	1
Cusco		4	1	1	
Huancavelica				1	
Huánuco	2			1	
Ica					
Junín				1	
La Libertad	3		1	3	
Lambayeque	3		1	2	
Lima	2	1	1	11	1
Loreto			1	4	1
Madre de Dios					
Moquegua	2		1	2	3
Pasco					
Piura			1	1	1
Puno					
San Martín	2	1		5	1
Tacna	4	1	1	1	2
Tumbes					
Ucayali	1			1	1
Lima Metropolitana				1	

Fuente: Diario oficial *El Peruano*.

(*) En la medida en que la fuente de este cuadro es el diario oficial *El Peruano*, que no publica todas las ordenanzas promulgadas por los gobiernos regionales, el universo puede ser mayor que el consignado.

(**) Incluye las ordenanzas que aprueban los planes de inversión y aquellas que modifican aspectos parciales de los presupuestos participativos.

Cuadro 5
Gobiernos regionales. Instancias de concertación y participación
formales y permanentes, enero 2003-setiembre 2004(*)

Región	Áreas temáticas
Amazonas	• Ambiente • MYPES
Áncash	• Ambiente
Arequipa	• Desarrollo de capacidades • Competitividad • Vialidad • Reducción de riesgos del desarrollo
Cajamarca	• Ambiente • Educación • Infancia y adolescencia
Callao	• Consejo Regional de Salud • Ambiente • Niño, niña y adolescente • Consejo Participativo de Educación • Micro y pequeñas empresas (MYPES)
Cusco	• Plan regional de mediano plazo
Huancavelica	• Salud ambiental • Mujer • MYPES
Huánuco	• Ciencia, tecnología e innovación • Consejo Regional de Salud • Ambiente • Seguridad vial • Tratamiento de secuelas de la violencia
Ica	• Mujer, niño y adolescente • Sector vitivinícola • Exportación regional
Junín	• Ambiente • Discapacitados • Abuso y explotación sexual • Competitividad
La Libertad	• Salud • Discapacitados • MYPES • Mujer • Congreso Económico • Turismo • Trabajo y empleo • Educación

/...

Región	Áreas temáticas
Lambayeque	• Forestal • Consejo Regional de Salud • MYPES • Competitividad • Ganadería lechera • Seguridad vial • Ambiente • Desarrollo agrario • Planificación • Mujer
Lima	• MYPES
Loreto	• Parques industriales • Semillas y cultivos agrícolas y forestales • Turismo sostenible • Ambiente • MYPES
Moquegua	• Ambiente
Piura	• Desarrollo agrario • Consejo Regional de Salud • MYPES • Juventud • Competitividad • Minería • Pesquería • Discapacitados • Ciencia y tecnología • Equidad de género
San Martín	• Instituto de Desarrollo • Ambiente • Discapacitados • Mujer, niño y adolescente • Consejo Regional de Salud • Planeamiento y ordenamiento territorial • Juventud
Tacna	• Comité de desarrollo La Yarada • Ciencia, tecnología e innovación • Ambiente • MYPES • Promoción turística • Discapacitados • Mujer y Familia
Tumbes	• Concertación agraria • Consejo Regional de Salud
Ucayali	• MYPES • Reversión de tierras en asentamientos humanos • Coca • Ambiente

Fuente: Diario oficial *El Peruano* y reportes de *Vigila Perú* 1-5.

(*) En la medida en que la fuente de este cuadro es el diario oficial *El Peruano*, que no publica todas las ordenanzas promulgadas por los gobiernos regionales, el universo puede ser mayor que el consignado.

En esta perspectiva, es clave que los gobiernos regionales impulsen y desarrollen nuevas modalidades de participación ciudadana más autónomas, que progresivamente vayan creando condiciones para la ampliación de la participación ciudadana y la eventual modificación del marco legal descentralista. La experiencia histórica ha demostrado que a partir de este tipo de experiencias concretas validadas es posible diseñar instituciones y procesos que luego puedan institucionalizarse. Esto amplía el espectro temático de la participación, así como de su cobertura real con nuevos actores antes excluidos. De allí la imperiosa necesidad de hacer un cuidadoso seguimiento de estas experiencias y promover su institucionalización.

Por otro lado, es fundamental que las organizaciones de la sociedad civil asuman responsablemente un papel promotor de iniciativas de modificaciones legislativas del marco legal descentralista, tanto en el ámbito nacional como en el regional, y en este último garantizar –y eventualmente defender– el funcionamiento efectivo de las nuevas instancias. La actual legislación ofrece amplias posibilidades para el ejercicio de estos derechos, sea por la vía de las iniciativas legislativas (de acuerdo con la Ley 26300), a través de alianzas con consejeros regionales o buscando nuevos mecanismos en los espacios regionales. La experiencia municipal desde 1980 es aleccionadora, pues abre la posibilidad de pasar de un modelo "desde arriba" a la promoción y el estímulo de modalidades de introducción y fortalecimiento de espacios participativos mediante el "acuerdo entre las partes". En esta perspectiva, el proyecto Participa Perú ha diseñado una eficiente estrategia de incidencia en las regiones donde interviene, cuyos resultados ya se están observando.

El rol de vigilancia es otro terreno clave de intervención de la sociedad civil. Una vez más el proyecto Participa Perú, a través del sistema Vigila Perú, es un ejemplo de cómo ejercer este derecho con criterios de objetividad, información confiable y participación amplia de la sociedad civil. El efecto más importante del sistema, hasta ahora, ha sido la creciente sensibilidad de los gobiernos regionales para proveer información pública y discutir los resultados y las recomendaciones propuestos por los informes de vigilancia.

ALGUNAS CONCLUSIONES

El análisis del proceso de introducción de mecanismos formales y legales de participación en la descentralización peruana demuestra, en lo fundamental, las dificultades de hacerlo en un contexto de democratización signado por la crisis de representación política y social, y de una crisis económica como la que atraviesa el país. Esto está condicionado, además, por la persistencia de una cultura política autoritaria, la visión de la autoridad respecto a la participación y los problemas de conducción política del proceso. La experiencia de los CCR/CCL en los años 2003 y 2004 no ha sido exitosa y requiere una redefinición significativa que depende de numerosos factores.

Para los efectos de nuestro análisis esto pasa por una modificación del modelo legal de participación, lo que implica una reconceptualización política de los legisladores en cuanto al modelo de concertación, la eliminación de duplicidades y paralelismos legales para garantizar el modelo de CCR/CCL y, sobre todo, una acción decidida de los actores –en particular de la sociedad civil– para propiciar procesos políticos que viabilicen las posibilidades de cambio. En el contexto del proceso de descentralización cabe subrayar también el rol que pueden tener los gobiernos regionales y locales en la generación de condiciones legales y políticas para ampliar el campo de la participación ciudadana.

A pesar de los problemas mencionados, la descentralización ha abierto una importante oportunidad política que los actores pueden y debe aprovechar para aportar creativamente a un régimen de participación formal capaz de avanzar de un modelo impuesto "desde arriba" hacia modelos más cercanos al modelo de "acuerdos entre las partes" y, eventualmente, hacia un esquema de estímulos y oportunidades. En este sentido, el destino de la participación ciudadana en la descentralización no sólo depende de la ley sino, sobre todo, de cómo utilicen los actores reales del proceso las oportunidades que el proceso ha abierto.

los **CONSEJOS** de **COORDINACIÓN LOCAL**

**Un camino abierto para fortalecer la
democracia, el desarrollo y la gobernabilidad
en el marco de la descentralización**

Julio E. Díaz Palacios

Médico. Asesor de la Red Perú, de
Iniciativas de desarrollo local.
Responsable de Políticas del
Proyecto Fortalece.

los **CONSEJOS** de **COORDINACIÓN LOCAL**

Un camino abierto para fortalecer la democracia, el desarrollo y la gobernabilidad en el marco de la descentralización

INTRODUCCIÓN

En el proceso de descentralización en curso en el Perú, los Consejos de Coordinación Local (CCL) son considerados como órganos de coordinación de los gobiernos locales en los ámbitos provincial y distrital (artículo 7 de Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972). Se les asigna como misión fundamental coordinar y concertar los planes de desarrollo y los presupuestos provinciales y distritales participativos (artículos 100 y 104, respectivamente). Su definición y composición, la duración de los cargos de los representantes de la sociedad civil, la instalación y las sesiones, así como sus funciones, son normadas por la propia Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

El principal acierto de la Ley es que institucionaliza la concertación de herramientas tan importantes para el desarrollo local como los planes y los presupuestos. Como contraparte, presenta varias limitaciones: requisitos excluyentes para participar en la elección de los representantes, límite de la representación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a un 40% del total de la representación municipal, reducción del funcionamiento de los CCL a dos reuniones ordinarias anuales y ambigüedad sobre el carácter de los acuerdos concertados (¿son o no vinculantes?). Estas limitaciones son fruto de las transacciones entre los grupos parlamentarios que avalan la democracia participativa y los representantes de los partidos políticos que se oponen a ella porque consideran erróneamente que las OSC son antagónicas a los partidos.

A más de un año de promulgada la nueva LOM, se han constituido, según todo lo indica, menos de la mitad de CCL de aquéllos que deben establecerse a escala nacional (más o menos 600 de 1.800). Esto significa una demora que puede tener varias lecturas: falta de voluntad política de las autoridades, desinformación y/o desconocimiento de los líderes de las organizaciones sociales y debilidad de éstas, y ausencia de una política promocional desde el estado y, por supuesto, desde los partidos y los movimientos políticos en general.

Este texto quiere aportar una mirada panorámica y preliminar sobre lo que viene ocurriendo con los CCL en su fase inicial de constitución y funcionamiento. Para tal efecto nos sustentaremos en algunos elementos facilitados por un concurso convocado por CARE y Red Perú sobre informes de constitución de dieciocho CCL (siete de distritos de Lima, once de municipios provinciales y distritales del interior) y otros datos recogidos en un informe que viene preparando el Proyecto Fortalece (convenio Mimdes-DFID de seguimiento a quince experiencias: ocho CCL provinciales y siete distritales, de las regiones Apurímac, Puno, Huancavelica y Ayacucho).

LOS ELEMENTOS DE UNA MIRADA INICIAL

Ideas centrales de las ordenanzas municipales

Las ordenanzas municipales sobre elecciones de los representantes de las OSC y sobre organización y funcionamiento del CCL ya aprobadas hacen referencia a la necesidad de promover la participación y la concertación como derechos ciudadanos, y a reforzar la democracia como base de los procesos de desarrollo local. En algunos casos –como en la municipalidad de Santo Domingo y Tambo Grande en Piura, y en la de San Juan de Lurigancho en Lima– norman de manera muy preliminar el Sistema de Participación Local.

Conformación de comités electorales

En los casos observados, los comités electorales estuvieron conformados de manera plural o diversa. Los integraron sobre todo representantes de las organizaciones acreditadas; y en algunos casos, estrictamente funcionarios municipales (Chaclacayo y Carabayllo, en Lima; Santo Domingo, en Piura; Abancay, en Apurímac; y Puquio, en Ayacucho), de acuerdo con recomendaciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). También los hubo mixtos, con representantes de las OSC y con participación de regidores (Chambará), gobernadores (Chancay, en Lima), jueces de paz (Chancay).

Predominó en algunos casos la representación de la sociedad civil. Esto ocurrió por ejemplo en Villa El Salvador (Lima), donde hubo tres representantes de las OSC y dos funcionarios nombrados por el concejo municipal. En otras ocasiones la composición fue exclusivamente de OSC, como en San Marcos (Cajamarca).

Respecto a las modalidades electorales, hubo segunda vuelta electoral en Azángaro (Puno), ante la escasa diferencia de votos entre las dos listas competidoras.

Requisitos exigidos a los representantes de la sociedad civil, segmentación y modalidad de elecciones

a) Requisitos

En un porcentaje significativo de experiencias se ha tendido a flexibilizar los requisitos para que las organizaciones sociales se acrediten y puedan participar en las elecciones. En efecto, se dejó de lado la exigencia de personería jurídica y de tres años de vida institucional, por considerarse excluyente de la mayor parte de la población, organizada o no. La flexibilidad se ha expresado en requerir únicamente inscripción en el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS) municipal y copia de actas de funcionamiento (Chaclacayo, Ate Vitarte y Carabaylo) o participación en las mesas de concertación (Llalli, en Puno). La personería y los tres años de existencia se han exigido en el Rímac, Punta Hermosa, Surquillo y Lurigancho-Chosica, todos distritos de Lima Metropolitana. En las municipalidades rurales se ha tendido a una mayor flexibilidad; esto, por razones democráticas pero también por razones prácticas.

b) La segmentación de las organizaciones con derecho a elegir

Se observa que también ha habido flexibilidad en la segmentación de las organizaciones que se inscribieron. En las experiencias seguidas por CARE-Red Perú, básicamente quedó establecida la segmentación siguiente:

- De asistencia alimentaria (comedores y vaso de leche).
- De economía local (organizaciones agrícolas, talleristas, artesanos).
- Comunes (campesinas, nativas).
- Sociales (organizaciones juveniles, culturales, iglesias, clubes deportivos).
- Promoción del desarrollo (organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales).

- Territoriales (asociaciones de vivienda, vecinales).
- Educativas (asociaciones de padres de familia, gremios, centros educativos particulares).

Las organizaciones más frecuentemente participantes han sido las económicas (mujeres del vaso de leche y comedores populares), las territoriales (vecinales en zonas urbanas y en caseríos de zonas rurales) y las comunidades campesinas.

Elecciones de los representantes

a) Modalidades

En la mayor parte de experiencias sólo participaron los representantes elegidos por sus organizaciones (electores y candidatos), previa inscripción. Pero se presentaron excepciones a la regla, como en Chancay, donde todos los asociados, afiliados o empadronados en cada organización inscrita participaron como electores de sus representantes. Las modalidades electorales fueron diversas: elección por cada segmento, listas únicas o cargo por cargo.

b) Transparencia

En no pocos casos los alcaldes fueron acusados de falta de voluntad política, pues no muestran consistencia para explicar una demora de más de un año para constituir los CCL. Asimismo, otros fueron acusados de manipular la inscripción de las organizaciones y presionar para obtener el retiro de algunos candidatos.

Periodo de conformación de los CCL

La mayoría de los CCL comentados se conformaron entre octubre del 2003 y mayo-junio del 2004. En el ámbito nacional, la mayor parte lo hicieron durante el segundo trimestre del 2004.

Composición de los CCL

a) Representantes de las OSC

La mayor parte de los representantes de las OSC elegidos en las experiencias observadas tienen que ver con las organizaciones económicas: comedores y vaso

de leche, organizaciones vecinales y comunidades campesinas. Hay una cierta tendencia a que predominen, inclusive en municipios rurales, los representantes de las organizaciones urbanas.

b) Porcentaje y participación de las OSC

En los gobiernos locales del ámbito de Lima Metropolitana y el Callao predomina el 40% de representación de las OSC, del total de miembros del CCL, conforme lo dispone la ley. En Villa El Salvador (Lima) es de 50% (catorce representantes sociales e igual número de representantes municipales). Pero este criterio ha sido desbordado en algunos casos, como en Chancay: 80% (catorce de veintidós).

En los gobiernos locales del interior del país también se ha tendido a respetar el 40% de representación de la sociedad civil (como en Puquio y Lucanas, en Ayacucho), pero se ha introducido la figura de invitados accesorios. En Abancay, la representación de las OSC es de 63%. En algunos casos, como en Chambará, hay 280%, respecto a la representación municipal.

En algunas experiencias, los representantes de los sectores son integrantes plenos de asambleas distritales que actuaban como espacios de concertación previos, como por ejemplo en Tambo Grande, San Marcos, Llalli, San Domingo y otros. En casos como en Ichocán y Sabogal (Cajamarca), los representantes de sectores públicos son considerados parte del CCL. Por otro lado, como dice Juan Cavaza, de Iniciativa Ciudadana de Villa El Salvador, "la representación de la sociedad civil en los CCL aparece desarticulada, desinformada, sometida por una relación clientelista y con escasa cultura ciudadana" (artículo difundido por internet, DG Local). Este serio problema debe ser enfrentado.

c) Representación de mujeres y de jóvenes

La participación de las mujeres (regidoras o representantes de la sociedad civil es de menos de 30% del total), con excepción de Carmen de la Legua (Callao). En algunos casos, como en Chancay (Lima) y Carabaya (Puno), las mujeres proceden de OSC, pues no hay regidoras. En otros distritos, como Carmen de La Legua (Lima), proceden exclusivamente de la representación municipal.

La representación de los jóvenes es también escasa.

Vinculación de los CCL con otros espacios de concertación y los Sistemas Locales de Participación y Concertación

a) Relaciones con otros espacios de concertación

En los municipios con experiencias previas de concertación se están decidiendo diversas opciones en relación con los espacios de concertación preexistentes. Así tenemos que en San Marcos el Comité Interinstitucional de San Marcos (Cindesan) actuará como instancia consultiva del CCL; y en Santo Domingo, el CCL actuará como articulador de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

EL CCL de San Juan de Miraflores (Lima) articulará sus acciones con los nueve espacios de concertación de diferente tipo existentes en el distrito.

b) Ideas sobre sistemas locales de participación

En tres ordenanzas municipales se hace referencia a sistemas locales: San Juan de Lurigancho, en Lima; y Tambo Grande y Santo Domingo, en Piura. El sistema se presenta como el espacio que coordina funciones y roles de los actores involucrados, para evitar duplicidad y dispersión. Se aprecia en Santo Domingo una importante articulación entre el CCL y los espacios de concertación de los caseríos y de las zonas priorizadas, y una relación de ambos con la asamblea distrital. Estas relaciones actúan, en la práctica, como elementos iniciales para establecer en el futuro un "sistema de participación", en cuyo marco se podrán dar relaciones de mutua influencia entre los diversos actores institucionales.

Funcionamiento de los CCL

a) Actitudes de alcaldes y regidores

Algunos alcaldes han dado trámite a la constitución de los CCL y los presiden, sea por dar cumplimiento formal a la ley o movidos por su convicción democrática, pues ya lo venían haciendo desde tiempo atrás. Al parecer, una fracción significativa de alcaldes y regidores no muestran mucho entusiasmo con la presencia de los consejeros representantes de la sociedad civil. Algunos regidores están preocupados por un supuesto paralelismo o sustitución de sus roles, por los consejeros. Asimismo, hay quienes creen que coordinar, consultar y concertar genera una mayor ineficiencia de la gestión pública local.

Sin embargo, algunas municipalidades reconocen que los CCL deben cumplir, además de las que señala la ley, funciones complementarias; entre ellas definir políticas públicas locales, establecer indicadores de desarrollo sostenible, promover los procesos de rendición de cuentas; fomentar la organización de la sociedad civil; fomentar la participación y concertación estableciendo incentivos para ello, etcétera.

b) Desempeño de los CCL

Alrededor de la tercera parte de los CCL cuyas experiencias estamos presentando no habían elaborado su reglamento interno al mes de junio del 2004; menos aún se habían dotado de un plan de acción. Las que cuentan con reglamentos aprobados por ordenanza municipal señalan como funciones del CCL las establecidas por la LOM.

El desempeño de los CCL es muy heterogéneo en cuanto a las actividades iniciales cumplidas. Destacan entre éstas: sensibilización y difusión por medio de los consejeros; coordinaciones con la respectiva mesa de lucha contra la pobreza (San Juan de Miraflores); conformación de comisiones según el plan estratégico, que pueden evolucionar a mesas de concertación temática (Huaraz); encuentros con alcaldes y regidores escolares (Santa Rosa). El CCL de Azángaro cuenta con reglamento y plan de trabajo, y sobre todo con iniciativa; muestra de ello es su convocatoria (17 y 18 de agosto) de un encuentro regional de CCL.

Algunos consejeros se quejan de la indiferencia o falta de apoyo de parte de los alcaldes, situación que, ciertamente, debe evitarse. Ante tal circunstancia, dichos consejeros están tomando iniciativas interesantes; es el caso de Ate Vitarte, donde han promovido la participación ciudadana en la actualización del plan de desarrollo concertado y en la formulación del presupuesto participativo. Pero la mayoría de consejeros de las OSC, por desinformación y desorientación, no han decidido reunirse y coordinar acciones; menos aún han sido convocados por los alcaldes.

En el momento actual, los CCL no asumen todavía el liderazgo en el proceso de planeamiento concertado y de presupuestos participativos. En este ámbito se está presentando un cierto paralelismo con los equipos técnicos, en desmedro de los CCL. Otro aspecto que debilita el protagonismo de los CCL es que parte de los representantes de las OSC integran también las Mesas de Lucha Contra

la Pobreza, multiplicando sus responsabilidades. Sin embargo hay casos como el de Santo Domingo, donde el CCL fija los techos presupuestales por ejes estratégicos o por zonas territoriales y, en coordinación con las juntas vecinales, precisa las prioridades.

c) Naturaleza de los acuerdos del CCL

En este aspecto, predomina la heterogeneidad. Para la municipalidad de Yauli (Huancavelica), "los acuerdos del CCL tienen carácter vinculante sólo en los casos que así lo acuerde el concejo municipal distrital", según el Informe presentado al Concurso convocado por CARE y Red Perú. La Municipalidad Provincial de Azángaro señala, por su parte, en su proyecto de ordenanza municipal, que "Por su naturaleza de órgano concertador, las decisiones del CCL se toman mediante procesos de consenso, es decir por mutuo acuerdo entre las autoridades municipales y los representantes de las OSC, sobre la base del principio de responsabilidad compartida entre autoridades, ciudadanos y sus organizaciones sociales. Las decisiones por consenso del CCL tienen carácter vinculante y por ello son ratificadas por el Concejo Municipal".

d) Pautas de los planes de trabajo

Los CCL se están dotando de planes de trabajo. A continuación reproducimos, como ejemplo, el plan de trabajo aprobado por el CCL de Azángaro, que postula objetivos específicos y estrategias básicas con mucha claridad:

Objetivos específicos	Estrategias básicas
• Buscar una coordinación óptima con todas las OSC. • Propiciar un ambiente de diálogo y concertación entre las OSC y las instituciones públicas y privadas de la provincia. • Promover un ambiente de paz, armonía y entendimiento. • Impulsar los procesos de control y vigilancia ciudadana en el manejo de los recursos y bienes públicos de la sociedad civil, preservando su uso adecuado y equitativo. • Liderar y facilitar la formulación del presupuesto participativo sobre la base de los ejes y las prioridades que establecen el plan estratégico concertado y las necesidades más apremiantes de la población pobre y excluida.	• Establecer alianzas estratégicas con redes y entidades de promoción del desarrollo. • Realizar acciones de incidencia política ante el gobierno regional y nacional, sobre los proyectos estratégicos para la provincia. • Generar espacios de análisis y reflexión de las OSC en torno a temas trascendentes de ámbito provincial, regional y nacional • Ejercer el control y la vigilancia ciudadana a la gestión del gobierno local. • Contribuir a la construcción del sistema de concertación y participación de la provincia, buscando la relación de concordancia y complementariedad entre el CCL-Azángaro, la Mesa de Concertación Interinstitucional y otros espacios de participación y concertación.

ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. Al parecer, en la mayor parte de las más de treinta experiencias observadas, los alcaldes han cumplido con constituir los CCL más por razones formales que por convicción democrática. Por ello, en la constitución de los CCL hay una tendencia a adaptarse a las rigideces fijadas por la LOM en cuanto a los requisitos para participar y el porcentaje de representación de las OSC. Existen, no obstante, experiencias en las cuales los requisitos se han flexibilizado y se ha superado el 40% de representación de OSC impuesto por la ley.
2. La mayoría de los alcaldes no están desplegando iniciativas para fortalecer estos espacios en el cumplimiento de los roles asignados. Esto se evidencia en que los CCL, en gran proporción, no están conduciendo los procesos participativos orientados a articular y complementar la planificación y

programación presupuestaria. Llama la atención, también, el protagonismo casi marginal de los regidores. En ninguna de las experiencias evaluadas panorámicamente éstos aparecen tomando iniciativas relevantes.

3. A más de un año de promulgada la LOM, se observa demasiada lentitud en la constitución e institucionalización de estos espacios. Esto es ciertamente preocupante y debe ser enfrentado. Según información verbal del Consejo Nacional de Descentralización (CND), menos de un tercio de gobiernos locales habían conformado su CCL hasta mediados de julio del 2004. Es necesario explorar con el mayor detalle posible las causas de fondo y las causas aparentes de este severo retraso.
4. Sin embargo, se percibe cierta capacidad para proponer iniciativas desde las municipalidades y las OSC para conformar los CCL, tales como la flexibilidad en los requisitos para que se acrediten las organizaciones, los ajustes en la composición de los CCL, la formación de comisiones de concertación y la iniciativa de los representantes de las OSC para relacionarse mejor con el tejido social. Cabe mencionar algunas propuestas innovadoras en Santo Domingo y San Marcos, donde las posibles articulaciones entre los CCL y otros espacios de participación y concertación pueden generar en el futuro efectivos sistemas de participación y concertación. Estos puntos deben ser adecuadamente evaluados y promovidos, para retroalimentar otros procesos. Un enfoque para conformar los CCL fue el de institucionalizar espacios permanentes de participación y concertación entre autoridades municipales, sectores públicos y OSC, para lo cual debía contarse con un conjunto de reglas y dinámicas de funcionamiento del CCL que requieren de una presencia protagónica más fluida de los actores sociales. A esta perspectiva deben responder los reglamentos de funcionamiento.
5. Es evidente el bajo nivel de organización de la ciudadanía y la poca formalización de las organizaciones sociales. En este marco, el porcentaje de participación de mujeres y jóvenes en los CCL es muy pobre. Adicionalmente, complican esta situación la débil capacidad de los representantes elegidos, sus pocas habilidades propositivas, su escasa convocatoria y su desarticulación, lo que afecta la posibilidad de que tengan roles no sólo de adecuada representación sino también de facilitación de procesos. Este listado de problemas nos indica que es conveniente establecer políticas locales de promoción de la organización o de fortalecimiento del tejido social, pero respetando plenamente la autonomía de las organizaciones so-

ciales, promoción organizativa que debe ir acompañada por la inversión en desarrollo de capacidades y por la formación de liderazgos alternativos.

6. Sorprende la escasa participación de los colegios profesionales y de las organizaciones no gubernamentales en los CCL observados, que por lo general concentran una muestra significativa de las capacidades en provincias y distritos. Esto puede ser reflejo del desinterés de estos actores o, en el caso de las ONG, resultado de los prejuicios sostenidos y diseminados desde los partidos políticos.
7. Es notoria la desinformación y la falta de claridad sobre la naturaleza de los CCL, lo que se refleja en confusiones serias –en San Salvador (Cusco) y otros, por ejemplo– que llevan a ubicar al CCL como parte de la Junta de Delgados Vecinales y Comunales, lo que es jurídica y políticamente incorrecto.
8. La articulación de los CCL con los otros espacios de participación y de concertación (con base legal municipal o provenientes de etapas previas) constituye un desafío. En las experiencias de Santo Domingo y San Marcos se bosquejan elementos para diseñar y poner en práctica futuros sistemas de participación y concertación. Azángaro se plantea también este desafío. Pero en este ámbito, como en otros, no hay que caer en la uniformización, que no encajará con realidades provinciales y distritales tan heterogéneas.
9. El apoyo al desarrollo de capacidades y, como parte de éste, la capacitación y asistencia técnica a los representantes de la sociedad civil es aún limitado, y básicamente corre a cargo de iniciativas de las OSC y no del estado. La exigencia legal de que las municipalidades cuenten con planes de desarrollo de capacidades comienza a hacerse realidad. Sin embargo, en este campo hay mucho por hacer. La necesidad de contar con un plan de desarrollo de capacidades que involucre a las organizaciones de la sociedad civil y al estado es imperativa.
10. Se observa una cierta falta de voluntad o de iniciativa entre los representantes de las OSC ante el CCL para coordinar entre sí, para relacionarse estrechamente con sus organizaciones de base, para trabajar en equipo y otras acciones similares. Coordinar, cooperar, trabajar en equipo es parte de lo que se debe promover intensivamente. No olvidemos que se requiere de grandes cambios en la cultura y las prácticas cívicas y políticas, para im-

plantar estas nuevas opciones de conducta y de relacionamiento político-social. Y esto tomará bastante tiempo.

11. El poco apoyo que los alcaldes brindan a los representantes de las OSC, la indiferencia y aparente hostilidad de los regidores (apreciadas en algunas experiencias), las restricciones por falta de recursos económicos (con frecuencia deben asumir incluso los costos de su transporte y alimentación), las dificultades para disponer de tiempo, entre otras circunstancias, se perfilan como posibles amenazas que pueden incidir negativamente en estos procesos participativos. Enfrentarlos es una necesidad que no hay que descuidar.
12. Existe confusión sobre los mecanismos de decisión y la naturaleza de los acuerdos. Un indicador de ello es que en varias experiencias se habla del derecho de los representantes a votar, cuando lo lógico sería que se considerara que concertar implica tomar acuerdos por la vía de la construcción de consensos y no, como tradicionalmente se ha venido haciendo, por el deslinde entre mayorías y minorías. Considerando este hecho, la promoción del debate y del esclarecimiento de lo que debe entenderse por concertación y de las diversas instituciones de democracia participativa es una de las prioridades que debe ser asumida por los actores públicos y privados vinculados con estas cuestiones.
13. En el contexto del gradualismo del proceso de descentralización, de las diferencias en el desarrollo de las organizaciones y de la heterogeneidad de los procesos democráticos de ámbito local, es pertinente definir una estrategia de consolidación y profundización que combine los seis aspectos siguientes:
 - a) Evaluar la constitución y el funcionamiento de los CCL hasta la fecha y la calidad y fluidez de los procesos participativos en curso, así como las interrelaciones entre los procesos nacionales y los procesos de ámbito local; y sobre esta base establecer políticas públicas promocionales y plazos para su constitución. En este marco, reformar el marco normativo de la LOM y las normas complementarias con el propósito de flexibilizar los requisitos y la composición (porcentajes de representación e inclusión de garantías para una mayor representación de mujeres y de jóvenes), incorporar a los representantes de los sectores públicos, establecer el número de reuniones (periodos de sesiones articulados a

procesos permanentes) y aclarar la naturaleza de los acuerdos (compromisos vinculantes de los acuerdos).

- b) Convertir a los CCL en cabeza de los sistemas locales de participación y concertación, articulando los diversos espacios de participación formales y no formales, actores, roles, políticas, estrategias, etcétera. En esta perspectiva, crear espacios de concertación temáticos específicos y/o comités de gestión, como parte de las articulaciones con los actores públicos y privados, y contribuir al fortalecimiento del capital social y de la gobernabilidad local.
- c) Generar condiciones para pasar gradualmente, en un mediano plazo, de los planes municipales concertados a los planes locales multisectoriales, y de los presupuestos municipales participativos a los presupuestos integrales territoriales, así como a la gestión compartida de proyectos de inversión local.
- d) En el marco de la articulación de los planes, presupuestos y proyectos de inversión, integrar los enfoques de desarrollo humano, desarrollo territorial y seguridad alimentaria, igualdad de oportunidades, lucha contra la pobreza y otros similares, en los ámbitos urbanos y rurales.
- e) Articular la gestión de los CCL con la superación de los localismos, fomentando la asociatividad municipal (mancomunidades) y desempeñando un rol protagónico en la integración y formación de regiones y en la sostenibilidad de los procesos de descentralización y de modernización del estado.
- f) Promover el intercambio de experiencias, el desarrollo de capacidades y el apoyo mutuo entre los CCL, para trabajar al servicio del desarrollo local e impulsar experiencias de buen gobierno.

El Gobierno Local puede promover proyectos y programas para la promoción y el logro del buen gobierno local, mediante el diálogo de saberes, el intercambio de experiencias y la cooperación intermunicipal. (Declaración de Santa Cruz de la Sierra, abril del 2004)

PARTICIPACIÓN de la SOCIEDAD CIVIL en el PROCESO de la MESA de CONCERTACIÓN para la LUCHA CONTRA la POBREZA

Balance de parte

Federico Arnillas Lafert

Director ejecutivo de la
Asociación Nacional de Centros
(ANC), miembro del Comité
Ejecutivo de la Mesa de
Concertación para la Lucha
Contra la Pobreza (MCLCP).

PARTICIPACIÓN de la SOCIEDAD CIVIL en el PROCESO de la MESA de CONCERTACIÓN para la LUCHA CONTRA la POBREZA

Balance de parte

PRESENTACIÓN

Como se señala en el título, este documento es un esquema de balance respecto de la participación de la sociedad civil en la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).

Pero no es este un balance "objetivo", sino más bien uno "de parte", en tanto responde a la manera de entender el espacio, así como a los intereses y objetivos en los cuales se basó la decisión de la Asociación Nacional de Centros (ANC) y del Grupo de Iniciativa de Conades (Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social) para participar en este espacio.

La presentación se organiza en torno de cuatro puntos:

- a) La naturaleza del espacio. En él se destacan algunos aspectos que definen la manera de entender la mesa y que a su vez, a nuestro juicio, la diferencian de otros espacios en los cuales también están presentes representantes del estado y de la sociedad civil.
- b) Los antecedentes del proceso de conformación de la mesa, que buscan poner tanto la creación de este espacio como las razones que nos llevan a participar en él en una perspectiva histórica y programática.
- c) Los que hemos optado por llamar "parámetros para el balance", que intentan explicitar el punto de referencia tomado para identificar los logros alcanzados en el proceso realizado del 2001 a la fecha en función de la situación existente, los objetivos que nos propusimos y las amenazas identificadas.
- d) La última sección destaca los logros alcanzados. La referencia a los periodos temporales en los cuales se ubican esos logros no es gratuita, sino que alude, por un lado, al reconocimiento del carácter procesal de la tarea plan-

teada, y, por otro, a la necesaria referencia al contexto sociopolítico en el cual se alcanzan los logros. Si bien somos plenamente conscientes de las dificultades y conflictos, la mención y el análisis de unas y otros se ha dejado para otra oportunidad.

A manera de anexo se incluye un conjunto de cuadros estadísticos que dan cuenta de la cobertura y composición de la mesa.

NATURALEZA DEL ESPACIO

Existe la tendencia a ver a la mesa como una "institución". El enfoque y la propuesta que manejamos insiste en la naturaleza de la mesa como un "espacio", es decir, como un lugar de encuentro y relacionamiento de diversos actores con diferentes intereses, los que resultan escondidos o velados detrás de la percepción de la mesa como "institución".

Este problema se incrementa en el tiempo: mientras más continuo y perdurable es el funcionamiento del espacio, mayor identificación de los actores participantes con los acuerdos allí establecidos, mayor formalización de su existencia y funcionamiento, al punto que la mesa ha llegado a tener incluso un equipo estable de apoyo para su funcionamiento, y mayor, en consecuencia, la tendencia a verla como institución antes que como espacio.

Más allá de ello, las ideas fuerza en este punto son las siguientes:

- a) Carácter mixto del espacio: sector público/sociedad civil.
- b) Ubicación del espacio: zona de frontera entre lo público estatal y lo público social. Externo a la estructura estatal. Externo a la sociedad civil.
- c) Formalidad o institucionalidad: creado por decreto supremo. Respaldado por ley.
- d) Implicancias jurídico-políticas de la formalidad respecto de la participación: mandatorio para la autoridad (ejercer una obligación); discrecional para la sociedad (ejercer un derecho).

ANTECEDENTES DEL ESPACIO

Como ha sido adelantado, parece fundamental poner en perspectiva histórica y a la vez programática la creación de este espacio y las motivaciones que nos llevaron a participar en él.

La existencia de la mesa y nuestras razones para tomar parte en ella, así como las propuestas con las que entramos, pueden rastrearse en las apuestas vinculadas a la matriz de democracia participativa y a las experiencias desarrolladas en esa línea tanto desde la sociedad civil como desde espacios de gobierno local principalmente de los años ochenta en adelante, y quizá aun antes.

Las ideas fuerza acá son:

- Matriz de democracia participativa, que en el caso del Perú recoge y valora tradiciones de trabajo comunal y autoayuda y les da una perspectiva política.
- Enfoque/propuesta de "participación vecinal" para la gestión del desarrollo expresada políticamente en la campaña municipal de noviembre de 1980, en la voz solitaria en ese entonces de Izquierda Unida y en las gestiones municipales de 1981 en adelante.
- Impulso de la propuesta en la campaña municipal de noviembre de 1983 y en las gestiones ediles de 1984 en adelante, que empezaron a realizar:
 - Procesos de planeamiento participativo.
 - Procesos de gestión participativa.
 - Procesos de presupuesto participativo.
- Ampliación y diversificación de experiencias que corren de forma paralela y son complementarias de las gestiones ediles y otras, y que enfatizan:
 - Paso de espacios micro (barrio/comunidad/zona o sector/microcuenca) a espacios más amplios (distrito, provincia, cuenca).
 - Combinación de espacios temáticos o sectoriales hacia la integralidad.
- Utilización creciente de enfoques transversales:

- Sistémico.
- Género.
- Valor sociopolítico de los espacios de concertación, planeamiento y presupuesto participativo en el escenario de los noventa por su contribución a la:
 - Reconstrucción del tejido social frente a la fragmentación.
 - Afirmación del valor democrático frente al autoritarismo.
 - Afirmación de la eficacia y la eficiencia sociales como modelo de gestión.

PARÁMETROS PARA EL BALANCE

La creación de la mesa, las razones para participar en ella, y en especial los objetivos de esa participación, se definen en una situación concreta. Aunque siempre tendemos a juzgar las decisiones de ayer con los ojos de hoy, es más justo hacerlo tomando en consideración el contexto singular en el cual se adoptaron las decisiones.

Así, pues, es importante tener en cuenta el contexto de la decisión, estrechamente vinculado a la crisis del régimen fujimorista y a los factores que condujeron a ella, así como las oportunidades que allí se abrieron, de la mano con un balance de la situación del movimiento social y ciudadano, de los partidos políticos y de la situación económica del país a raíz de las políticas aplicadas por ese régimen¹.

LÍNEA DE BASE PARA EL BALANCE: SITUACIÓN A FINES DE LOS NOVENTA

Hacer un balance de la organización ciudadana y de su participación en la gestión pública supone por cierto establecer puntos de referencia o de comparación. La tendencia más común en diversos medios apunta a tomar como

1 Puede verse al respecto los materiales del I Encuentro Nacional del Grupo de Iniciativa Nacional de Conades, los documentos de Conades V y en especial el documento de "Propuestas para la transición democrática".

referencia el final de los años setenta, sobre todo en lo que a centralización y articulación del movimiento social se refiere; o parte de los ochenta, para observar la relación entre representación política y movimiento social y su presencia en los diversos niveles de gobierno.

Estas referencias son por cierto importantes, pero no necesariamente las más adecuadas, en especial si tenemos en cuenta los profundos cambios vividos por el país en esos mismos años y, sobre todo, las transformaciones ocurridas desde fines de los ochenta y a lo largo de los noventa.

Parece entonces más razonable tomar como marco de referencia la situación de mediados de los noventa en adelante.

Desde el punto de vista de la participación ciudadana, el escenario de fines de los noventa está marcado por la fragmentación del movimiento social y la expansión de las formas clientelistas de relación autoridad política/población, aun cuando ya se observa un proceso de recomposición de aquél.

En ese escenario dominante destacan como elementos singulares o parciales, pero alentadores, los siguientes:

- Validación creciente de las experiencias de planeamiento concertado.
- Consenso internacional sobre la importancia de la participación.
- Un centenar de experiencias de alcance local, distrital y provincial, así como temáticas inspiradas en el modelo de gestión participativa (las que sin embargo representaban menos del 5% de los gobiernos locales existentes a esa fecha).
- Avances parciales en materia de institucionalización y sobre todo de demanda de institucionalización del derecho de participación.

Valor de la iniciativa de crear la MCLCP

Diversos comentarios aluden a la MCLCP como una iniciativa "desde arriba", para contraponerla a otras que serían iniciativas "desde abajo" y, por ende, más justas o válidas.

Ésta es una falsa polarización. En el contexto específico en el cual se plantea su creación, la propuesta:

- Implica un reconocimiento de los procesos y experiencias preexistentes.
- Da la posibilidad de contar con un marco nacional para la participación.

Testimonio de parte: nuestros objetivos para la participación

La decisión de participar como ANC y, más aún, como Conades, fue precedida de un proceso de consulta y debate, así como de la creación de un grupo de trabajo y de la elección de nuestros representantes.

Una porción sustantiva de este proceso consistió en definir nuestros objetivos y propuestas. Recordarlas esquemáticamente es parte importante de este poner en claro los "parámetros para el balance".

Las orientaciones generales que guiaron la decisión y los objetivos propuestos fueron las discutidas en la V Conades, recogidas, a su vez, del documento originalmente titulado "Para vivir bien".

Las ideas fuerza definidas en la época para esa participación fueron:

- Afirmar un enfoque de desarrollo frente a otro asistencialista y clientelista.
- Vincular política económica con política social.
- Afirmar la participación de la población en la definición de políticas.
- Crear condiciones para un proceso de descentralización participativa.
- Afirmar la integralidad de la acción contra la fragmentación sectorial típica de la acción del estado.
- Revalorar el papel de la planificación concertada y de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la gestión pública.

Todo esto como parte de un enfoque de derechos y de la matriz de democracia participativa.

En concordancia con ello, se proponía a su vez un esquema de organización nacional y descentralizado para la MCLCP, con mesas departamentales, provinciales y distritales.

Amenazas

Después de Paniagua, ¿qué?

La incertidumbre respecto del futuro del país fue sin duda un factor contra el que hubo que lidiar en el periodo comprendido entre enero y junio del 2001. Ante la duda, se apostó por empujar la conformación y funcionamiento del espacio hasta el punto en el cual el costo de desactivarlo fuese más alto que el de mantenerlo.

Logros del proceso

Primer semestre del 2001

Corresponde al gobierno de Paniagua y al contexto electoral en el cual actuó:

- Constituir la mesa nacional.
- Conformar las mesas departamentales en todos los departamentos, con la participación activa de las más altas autoridades del Poder Ejecutivo y de actores regionales relevantes.
- Aprobar la "Carta Social" como expresión del proceso de concertación, donde se incluye el tema de la relación entre política económica y política social, así como el sistema descentralizado de diálogo y concertación, entre otros.
- Poner en debate las visiones de desarrollo para cada región.
- Discutir la organización y orientación del gasto público, a través del análisis departamentalizado y funcional de éste, tomando como base el documento presentado por la ANC.
- Poner en debate el gasto social, en este caso a través de un documento preparado por encargo de la mesa por un consultor independiente.
- Poner a disposición de la sociedad civil información presupuestal de base para el seguimiento y el monitoreo de la acción del estado.

Segundo semestre del 2001

Corresponde a la asunción del nuevo gobierno y a sus primeros meses de gestión, cuando se propuso:

- Dar continuidad a la mesa nacional y a las mesas departamentales.
- Constituir las mesas provinciales y reconocer/articular al proceso nacional a las mesas o espacios de concertación preexistentes. Iniciar el proceso de conformación/articulación de mesas distritales.
- Presentar por departamentos el Presupuesto de la República elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, asumiendo el modelo de análisis propuesto en el informe presentado por la ANC en el primer semestre.

Primer y segundo semestre del 2002

Corresponden a este periodo las grandes confrontaciones sociales, en especial las del sur del país, que terminaron por detener las privatizaciones y desencadenaron el proceso de descentralización, incluido el proceso electoral municipal y regional.

En el segundo semestre creció la resistencia de los partidos a la participación ciudadana conforme las elecciones se acercaban. En este periodo nos propusimos:

- Mejorar el acceso a la información del Presupuesto de la República: transparencia económica, portal amigable.
- Iniciar la operación piloto de planeamiento concertado y presupuesto participativo:
 - Revisión y reasignación concertada entre el MEF y la sociedad civil, en el marco de la mesa, de los techos de inversión por departamento, dando prioridad a los más pobres.
 - Desarrollo de los planes concertados departamentales: veintidós departamentos involucrados.
 - Desarrollo de los procesos de presupuesto participativo: nueve de los veintidós departamentos con cartera de proyectos respaldada por todos los actores públicos y no públicos.

- Ampliación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SINP): incremento del número de proyectos inscritos.
- Participación del Acuerdo Nacional en el proceso. Inclusión en diversas políticas de estado de las propuestas de la sociedad civil sobre descentralización, democracia participativa, planeamiento concertado, lucha contra la pobreza, etcétera. Incorpora asimismo el debate de las políticas con organizaciones de la sociedad civil.
- Incidencia en el proceso de definición de la legislación sobre descentralización:
 - Reforma constitucional que consagra el derecho.
 - Ley de bases que oficializa la operación piloto.
 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que da fuerza de ley al decreto supremo de creación de las MCLCP.
 - Modificatoria de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: institucionaliza los Consejos de Coordinación Regional (CCR) como parte de la estructura de los gobiernos regionales, aunque con funciones recortadas.
- Participación en el debate sobre otras leyes nacionales, incluida la reforma constitucional que se truncó.
- Acuerdos regionales de gobernabilidad.
- Instalación de mesas distritales.

2003

Corresponde al proceso de instalación de los gobiernos regionales y de las nuevas autoridades regionales y locales. La creación de un nuevo nivel de gobierno, el recambio de autoridades y la nueva correlación política marcan el inicio de un nuevo proceso de negociaciones:

- Reinstalación de las mesas en un contexto político nuevo.
- Continuidad del proceso de planeamiento concertado y del presupuesto participativo:

- Apoyo a procesos de capacitación de operadores locales de procesos de planeamiento.
- Concertación de directiva del MEF para Planes de Desarrollo Concertados (PDC) y Presupuestos Participativos (PrePa).
- Facilitación de procesos regionales y locales de PDC y PrePa.
- Incidencia en proceso de formulación de Ley Marco de Presupuesto Participativo.
- Incidencia en proceso de formulación del reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo.
- Incidencia y apoyo al proceso de conformación de Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL):
 - Aportes a propuestas de reglamentos.
- Lanzamiento de campañas específicas: Comisión de la Verdad y Reconciliación e Infancia.
- Apoyo al proceso de descentralización: transferencia de programas sociales.

Mesas constituidas por año y significación respecto de las unidades político-administrativas del país

Niveles	2001 N° de mesas	2002 N° de mesas	2003 N° de mesas	Unidades administrativas (Total país)	Porcentajes
Regional	26	26	26*	26	100,00
Provincial	161	178	173	197	87,00
Distrital	432	1.043	1.092	1.828	57,00
Total mesas	619	1.247	1.291		

Fuente: Base de datos de la MLCLP.

* Se consideran los veintitrés departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, diferenciando Lima Metropolitana y Lima Provincias.

2004

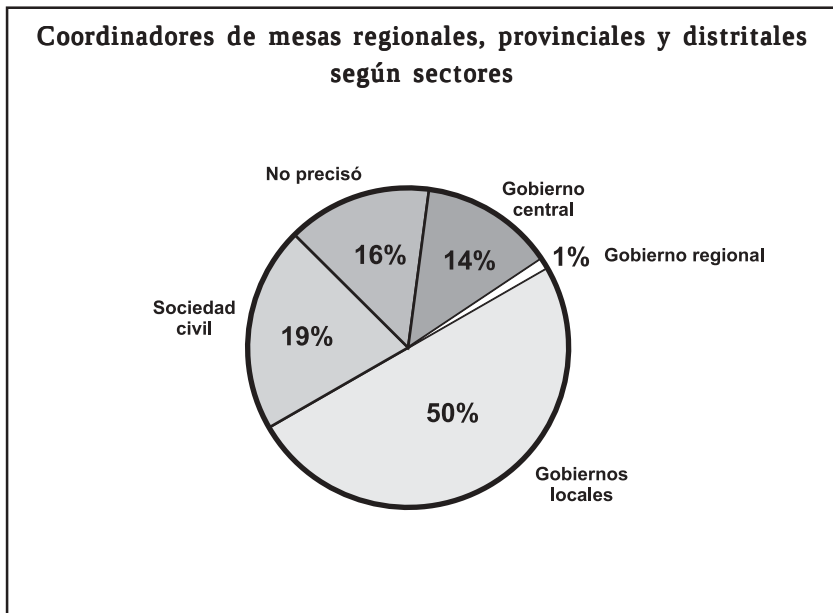
- Seguimiento de los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo. Apoyo a la aplicación de la Ley Marco de Presupuesto Participativo en lo que a la participación de la sociedad civil se refiere.
- Acuerdo Nacional: política de estado en materia de infancia.
- Desarrollo de capacidades para participación en vigilancia.

ANEXO ESTADÍSTICO

1. Composición de los coordinadores de mesas regionales, provinciales y distritales

Nº	Sectores	Coordinadores	Porcentaje total
1	Gobierno central	186	14,50
	Educación	63	4,91
	Salud	32	2,49
	Agricultura	8	0,62
	Interior	44	3,43
	Mimdes	0	0,00
	Foncodes	2	0,16
	Otros	37	2,88
2	Gobierno regional	12	0,94
3	Gobiernos locales	640	49,88
4	Sociedad civil	246	19,17
	Organizaciones sociales	140	10,91
	ONG	19	1,48
	Iglesias	69	5,38
	Organizaciones cooperantes	1	0,08
	Empresarios	10	0,78
	Colegios profesionales	2	0,16
	Medios de comunicación	2	0,16
	Universidades	3	0,23
5	No precisó	199	15,51
Total		1.283	100,00

Fuente: Base de datos de la MCLCP a diciembre del 2003.

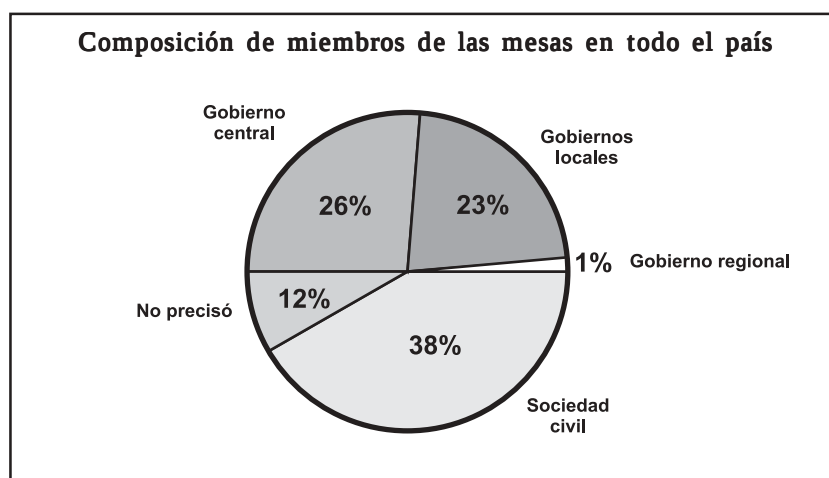


Fuente: Base de datos de la MCLCP a diciembre del 2003.

2. Composición de los miembros de la mesa por región, provincia y distrito

Nº	Sectores	Miembros	Porcentaje total
1	Sociedad civil	1.636	38,44
	Organizaciones sociales	980	23,03
	ONG	159	3,74
	Iglesia	297	6,98
	Otros subsectores de la sociedad civil	200	4,70
2	Gobierno regional	46	1,08
3	Gobierno local	960	22,56
4	Gobierno central	1.091	25,63
	Educación	238	5,59
	Salud	162	3,81
	Agricultura	102	2,40
	Interior	152	3,57
	Mimdes	54	1,27
	Foncodes	26	0,61
	Justicia	35	0,82
	No precisó	217	5,10
	Otros subsectores del gobierno central	105	2,47
5	No precisó	523	12,29
Total		4.256	100,00

Fuente: Base de datos de la MCLCP a diciembre del 2003.



3. Miembros de la MCLCP que pertenecen a los distintos subsectores del gobierno central

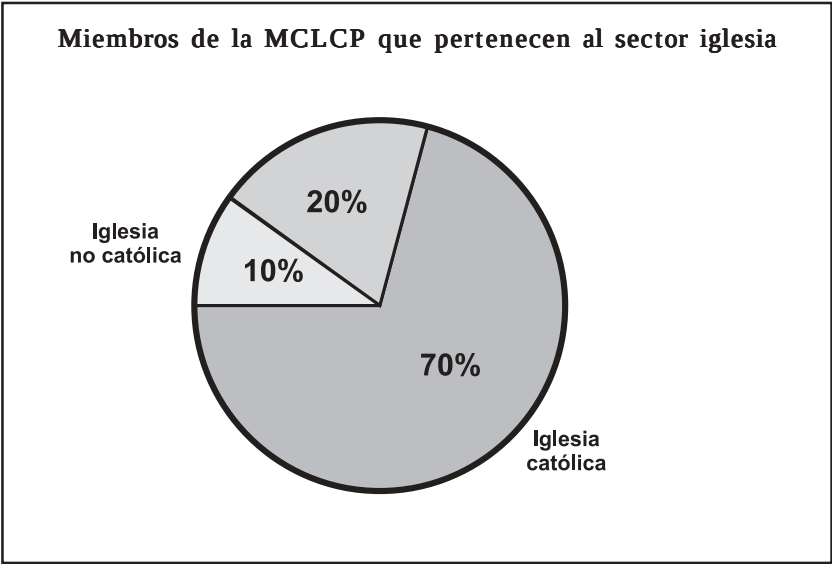
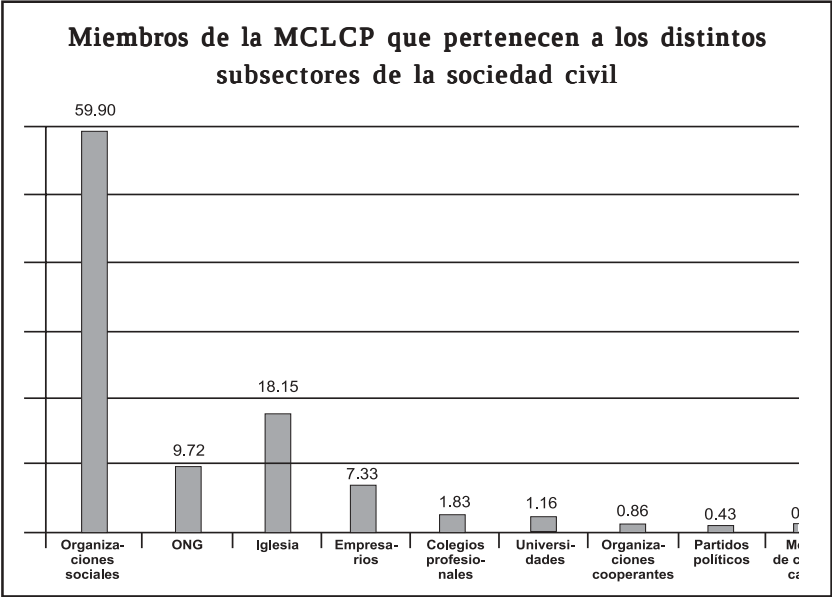
Subsectores del gobierno central	Miembros	Porcentaje total
Educación	238	21,81
Salud	162	14,85
Agricultura	102	9,35
Interior	151	13,84
Mimdes	54	4,95
Foncodes	26	2,38
Justicia	35	3,21
Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú	22	2,02
Trabajo	14	1,28
Consejo Nacional de la Juventud (Conaju)	8	0,73
Otros subsectores del gobierno central	62	5,68
No precisó	217	19,89
Total	1.091	100,00

Fuente: Base de datos de la MCLCP a diciembre del 2003.

4. Miembros de la MCLCP que pertenecen a los distintos subsectores de la sociedad civil

Sociedad civil	Miembros	Porcentaje total
Organizaciones sociales	980	59,90
ONG	159	9,72
Iglesia	297	18,15
Empresarios	120	7,33
Colegios profesionales	30	1,83
Universidades	19	1,16
Organizaciones cooperantes	14	0,86
Partidos políticos	7	0,43
Medios de comunicación	10	0,61
Total	1.636	100,00

Fuente: Base de datos de la MCLCP a diciembre del 2003.

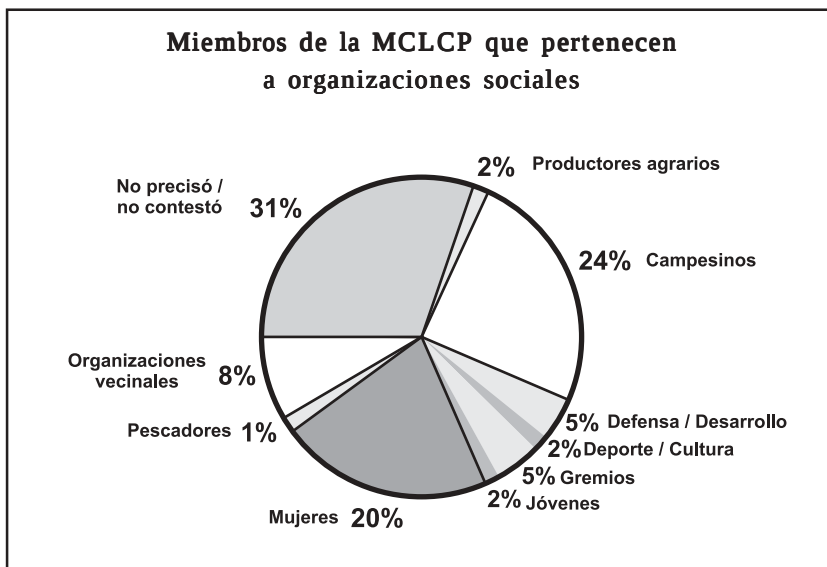


Fuente: Base de datos de la MCLCP.

5. Miembros de la MCLCP que pertenecen a organizaciones sociales

Subsector	Miembros	Porcentaje total
Productores agrarios	19	1,94
Campesinos	232	23,67
Defensa/Desarrollo	47	4,80
Deporte/Cultura	23	2,35
Gremios	47	4,80
Jóvenes	22	2,24
Mujeres	198	20,20
Pescadores	7	0,71
Organizaciones vecinales	79	8,06
No precisó / No contestó	310	31,63
Total	984	100,00

Fuente: Base de datos de la MCLCP a diciembre del 2003.



Fuente: Base de datos de la MCLCP.

6. Miembros de la MCLCP que pertenecen al subsector gremios

Subsector gremios	Miembros	Porcentaje total
SUTEP	13	27,66
Federaciones agrarias	6	12,77
CGTP	5	10,64
Asociación de Vendedores/Asociación de Comerciantes/Comerciantes de mercado	3	6,38
Asociaciones de Transportistas	2	4,26
Asociaciones de pueblos jóvenes / Asentamientos humanos	2	4,26
Asociación de Trabajadores de Construcción/ Construcción Civil	2	4,26
Comité de Transporte	1	2,13
Sindicato de Pescadores	1	2,13
Sindicato de Salud	1	2,13
Sindicatos de obreros	1	2,13
Federación de Estudiantes	1	2,13
Asociación de Vivienda e Industria	1	2,13
Federación Departamental de Personas con Discapacidad (Fededip)	1	2,13
Comité Cívico	1	2,13
Asociación de Reforestadores Madereros	1	2,13
Asociación de Trabajadores Mineros	1	2,13
Gremios productivos	1	2,13
Asociación Civil Selva para la Vida	1	2,13
Movimiento de Adolescentes y Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (Manthoc)	1	2,13
Gremio de productores	1	2,13
Total	47	100,00

Fuente: Base de datos de la MCLCP a diciembre del 2003.

7. Composición de miembros de la MCLCP en el país según sexo

Sexo	Miembros	Porcentaje total
Mujeres	869	20,42
Hombres	3.384	79,51
No contestó	3	0,07
Total	4.256	100,00

Fuente: Base de datos de la MCLCP a diciembre del 2003.

3. VIGILANCIA CIUDADANA

por un **GOBIERNO**
de **TODOS**

Elsa Bardález

Licenciada en Filosofía, Pontificia
Universidad Católica del Perú.
Egresada del Programa de
Doctorado en Ciencias Políticas
del Massachusetts Institute of
Technology. Secretaria general
adjunta de Transparencia.

por un GOBIERNO de TODOS

En el tema planteado para esta sesión, "Control y vigilancia", resuena algo de un matiz "policial" (pudiera referirse a la investigación de delitos, búsqueda y hallazgo de delincuentes, culpas y culpables). Esto capta un lado que es relevante a la participación ciudadana; sin embargo, no es el punto más interesante a resaltar en conexión con la participación, particularmente *en* democracia. Si bien hoy en día hay una especie de auge de la vigilancia, creo que se ha perdido un poco de vista un *por qué* y un *para qué* de la vigilancia.

La vigilancia está de moda. En estos últimos años se ha destacado considerablemente el asunto de la vigilancia y el control; hay un gran número de iniciativas y organizaciones que se ocupan y preocupan de la vigilancia. Algunas organizaciones promueven y hacen vigilancia como defensa de derechos; otras, como una forma de alentar el ejercicio de la ciudadanía en sí, como valor en sí mismo y sin –necesariamente– un resultado concreto a conseguir; otras aun para poder exigir cosas al estado o a los gobernantes; y no faltan casos en que es llanamente para criticarlos y censurarlos, o incluso para "echárselos abajo". Todas estas formas de entender y practicar la vigilancia –aun esta última, aunque fuere (por ejemplo) con una intención negativa y hasta maliciosa– son formas legítimas de vigilancia *en* democracia. Pero ¿por qué?, ¿qué hace válida, valiosa y legítima a la vigilancia?

Quisiera, entonces, que nos detengamos un poco más en torno a este tipo de preguntas. Creo que es importante ir más allá de la moda, y que corresponde hacer una reflexión mayor sobre la vigilancia. Primero, quizá, es bueno mirar cómo es esa moda hoy día. Desde mi punto de vista, los rasgos que esa moda ha adquirido en los años más recientes (aproximadamente, desde que se inicia la caída de Fujimori) tienen mucho que ver con lo que nos dejó el gobierno anterior. Tiene que ver con la cruda revelación de toda la corrupción, suciedad y atropelladora arbitrariedad que instalaron masivamente Fujimori y Montesinos en el estado; y, así, ser testigos de que el pueblo peruano hubiera sido tan estafado y –en última instancia– tan menospreciado. Esta revelación hace que nos demos cuenta de lo vulnerables que podemos ser como ciudadanos ante el poder, nos hace ver que tenemos que estar atentos a lo que hacen los gobernantes para que no dejemos pasar (otra vez) lo que pasó. Esto nos hace mirar al

estado para buscar a los culpables que se quedaron allí y para estar atentos a que no se cometan las mismas faltas y los mismos delitos. La experiencia de Fujimori no sólo nos deja un aparato de corrupción sino también un síndrome de desconfianza. Nos lega también, quizá, una cierta predisposición a privilegiar una actitud como de *persecución*. Hechos y prácticas que hemos podido ver durante el presente gobierno, lamentablemente, han acentuado esa predisposición; y resaltado la importancia de estar atentos a la amenaza de la corrupción en y alrededor del estado. Ciertamente, se hace patente la importancia de la vigilancia como defensa frente a la corrupción. Pero no necesariamente tenemos delante de nosotros otros aspectos por los cuales la vigilancia pueda ser importante, ni de dónde obtiene su sentido y valor.

Lo sucedido con Fujimori —y esa postura algo "policial" que nos deja y que se apropia de la vigilancia a partir de allí— tiene que ver con el ocultamiento y la clandestinidad de caminos y canales *retorcidos* de un poder *retorcido*. Para decirlo claramente, está directamente relacionado con el autoritarismo (y con la dictadura, que no es lo mismo), como modo de gobierno. El autoritarismo, como régimen político, es amigo connatural de la corrupción —se basa en favores dados por los aliados y favores dados a los aliados— *ante la ausencia* de un respaldo de la ley y de la población.

Obviamente, en la democracia también se da la corrupción; y será más fácil que esto ocurra si se parte de un conjunto de instituciones que han sido moldeadas y "*pobladas*" —como con Fujimori y Montesinos— para permitir o facilitar la corrupción y la arbitrariedad. Sin embargo la democracia tiene otros recursos y métodos que le son inherentes, que se basan en otros principios y valores. Y es en referencia a ellos que —me parece— es importante enfocar y entender la vigilancia. Ello no significa que en una situación de gobierno no-democrático la vigilancia no es importante. Más bien, quiero concentrarme en *la vigilancia en democracia* porque creo que es *de la democracia*, precisamente, que se deriva su sentido más valioso.

En primer lugar, la vigilancia debiera entenderse como una forma de participación que, en democracia, tiene además un significado más específico. En contraste, por ejemplo, dentro de un régimen totalitario se puede pensar en una vigilancia ciudadana que quizá pudiera entenderse también como participación: así el que un ciudadano delate a otro por conductas que ese régimen prohíbe es una forma de vigilancia, y sería también una forma de participar en

los designios de ese gobierno. Pero también parece claro que es una forma de manipulación de los ciudadanos. Y esto sería inaceptable bajo una perspectiva de democracia.

En la democracia, la participación es una expresión de la propia esencia de —justamente— la democracia: como *gobierno de todos, para todos, por todos*. "Mi participación" significa que yo también gobierno esa colectividad (política) en la que estoy. Si estuviéramos en un grupo muy pequeño, v. g., tres personas, entre los tres podríamos tomar una decisión para cosas que nos afectan a todos, o encontrar un método de resolver *impasses* cuando no lográramos ponernos de acuerdo; por ejemplo, votando (y dando igual valor a cada voto pues, si no, no nos resultaría aceptable como método de solución); o por sorteo, siempre y cuando todos hayamos convenido en aceptar el resultado. Dicho sea de paso, por eso las reglas y los métodos son tan importantes en la democracia; y no solamente por una "predilección" vana por la formalidad.

Ahora bien: cuando se trata de grupos sumamente grandes, este escenario de juntarse y ponerse de acuerdo es impracticable. De ahí viene que elijamos representantes que (en principio) "actúan por nosotros". Es decir, nosotros les damos *autoridad* para ello; y se la mantenemos en la medida en que sus acciones respeten nuestro modo de ser, nuestros deseos, intereses, bienestar, etcétera, en la medida en que éstos sean compatibles con los de aquellos otros con quienes estamos formando esta colectividad.

En el esquema de la democracia (política), sea esta participación directa (sin necesidad de representantes) o indirecta (en colectividades mayores cuyo tamaño requiere representantes, como en un *país*), *participar* significa *participar de mi gobierno*. Pero en un contexto de democracia con representantes, la participación se hace más complicada, porque las acciones de quienes gobiernan en nuestro nombre no necesariamente están cercanas a nuestra vista; como tampoco están las razones o circunstancias que puedan estar influyendo en determinar esas acciones. De un lado, la propia elección de nuestros representantes es una forma de participar en nuestro gobierno, es una forma de gobernarnos; y, porque es *nuestro* gobierno, es importante que sea limpia y justa. Así, por ejemplo, observar elecciones es una forma de participar para que nuestros gobernantes sean realmente *nuestro* gobierno, un gobierno como el que nosotros ejerceríamos: el gobierno de nosotros a nosotros mismos.

En esta perspectiva –de la democracia– la vigilancia aparece como una forma de participar, como una forma de autogobierno colectivo, que implica tratar de garantizar que el gobierno de esos a quienes hemos "prestado" nuestra autoridad de gobernar sea *como si nosotros nos gobernáramos a nosotros mismos*, teniendo en cuenta, claro, que somos muchos, y que no sólo lo que yo pueda querer es lo que se puede obtener para satisfacer a todos los demás.

Así, desde la óptica democrática vigilar tiene un sentido positivo, de aporte e influencia en el gobierno; influencia que se sustenta en el derecho que la propia democracia me da. El sentido "fiscalizador" toma su valor de ese sentido afirmativo de mi derecho. Y de ahí toma también su valor la acción de defensa contra la corrupción. Pero, además –en conexión con esto último– la democracia implica ciertos métodos necesarios (como lo son las elecciones libres, limpias y equitativas). La democracia supone no sólo encontrar y castigar la corrupción, sino que esa detección y esa sanción derivan de unas reglas de ética y de integridad. Hay todo un aparato de ética e integridad en la democracia. Por eso, el primer "piso" en que se basa y cimienta la democracia es la vigencia del estado de derecho. Afirmar nuestro derecho de autogobierno colectivo es también ver cómo lograr que la vigencia del estado de derecho sea efectiva. En democracia, lo mismo es válido de la vigilancia respecto de cualquier acción del estado y los gobernantes.

Es primordial resaltar, adicionalmente, que esta práctica de vigilancia –como toda forma de participación en democracia– tiene de por sí, cuando bien ejercida, el efecto colateral benéfico de incentivar y fortalecer la eficiencia del estado.

Digo "cuando bien ejercida": eso significa, en primer término, que lo que se hace sea de manera veraz, justa e informada. La raíz de eso es que la vigilancia, como participación, implica RESPONSABILIDAD, entrañando dos sentidos. Por un lado, más fundamentalmente, es la responsabilidad que nosotros tenemos por el propio hecho de ser nosotros mismos, en última instancia, los –nuestros– "gobernantes". Pero, por otro lado, es una responsabilidad de respeto por las reglas que ese autogobierno colectivo (que es la democracia) requiere: reglas de respeto al otro, y de derechos del otro; reglas de respeto de y a todos y de derechos de todos. Antes mencioné ciertos modos de vigilancia como críticas de mala fe. En democracia, eso es aceptable en función de las libertades ciudadanas. Pero no sería aceptable en otro respecto: si la crítica no se basara en la

verdad o en la realidad, *i. e.* si acusaciones o alegaciones hechas no se ajustaran a los hechos; es decir, si fueran *injustas*. Todos estos criterios forman parte del respeto por las reglas democráticas.

Más aún, es sólo en virtud de tal respeto y esos criterios que la vigilancia y participación operan como un elemento de soporte tanto al estado de derecho como a la eficiencia del estado. Esto es así en tanto que la vigilancia en democracia implica que estemos familiarizados con aquello que vigilamos. Es importante que conozcamos, que estemos informados; es importante que como ciudadanos estemos atentos a qué está haciendo el estado y con qué cánones está actuando. Al final, en lo que todo esto se resume es la *responsabilidad* –e importancia– de defender al régimen democrático como tal.

Hoy nosotros estamos en un proceso, largo ya, de construcción de la democracia; y, justamente porque tenemos una democracia débil, todavía incipiente, es más importante todavía velar por su vigencia y por su continuación.

El desafío es que podamos hacer madurar las formas de vigilancia que mejor expresen los principios y valores democráticos. Estamos en un proceso en donde han surgido muchas formas de participación y vigilancia, en las cuales todos (los presentes) hemos participado, y eso es valioso. Eso ayuda a construir y reforzar nuestra democracia; pero debemos tener a la vista, también, que nuestras formas de vigilancia y participación no se conviertan en un ejercicio anodino: vigilar y vigilar, o participar y participar, sin atender nuestra responsabilidad, nuestro rol de "gobernantes"; sin información de base, sin ejercer influencia, sin cuidado por la calidad de lo que hacemos. Es importante evitar que lo que consigamos tener sea una proliferación de esfuerzos participativos sin norte ni punto de llegada, sin contenido; y que, lo que es peor, pudiera ocasionar una inflación de expectativas que después no se van a poder cumplir, creando descrédito en la democracia. Ese camino devalúa la democracia, al hacer que sólo se haga notoria la ineffectividad resultante. Por eso es tan vital contemplar qué formas de vigilancia son más valiosas.

Asimismo, es esencial considerar a la vigilancia, genuinamente, como una forma de participación: como algo que es parte de nuestra vida diaria; que deberíamos ejercer nosotros y todos los ciudadanos en nuestro trato *natural* –surgido de nuestras necesidades y vida práctica– en relación con el estado (por ejemplo, cada vez que tengamos que hacer una gestión a un ministerio o a un municipio,

etcétera). De este modo, la vigilancia y la participación tienen también que ser algo que el ciudadano común y corriente pueda hacer, siempre.

Para terminar, quiero subrayar que todos los aspectos que he mencionado como partes imprescindibles de la participación y la vigilancia en democracia *tienen una contrapartida en el estado*. Es decir, en el estado también hay responsabilidades en tanto se trata de un régimen democrático, y de ser así, depositario de esa autoridad que nosotros le hemos dado. De ahí emanan las nociones de transparencia, de responsabilidad, de asignación clara de responsabilidades a los diferentes funcionarios. En resumen, se trata de que en el estado haya exigibilidad. En otras palabras, se trata de que –con nuestra vigilancia y nuestro derecho de participación– nosotros podamos construir, por y con el estado, formas de relación con él mediante las cuales nos sea posible exigir nuestros derechos y los servicios que nos corresponden como ciudadanos. Es así que *nos* gobernamos.

