

# Democracia participativa y legitimidad democrática en América Latina

lecciones y desafíos  
para el caso peruano

Eduardo Cáceres Valdivia



GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

# Democracia participativa y legitimidad democrática en América Latina

**Lecciones y desafíos para el caso peruano<sup>1</sup>**

Eduardo Cáceres Valdivia

---

<sup>1</sup> Para el desarrollo de la investigación bibliográfica que está a la base de este trabajo se contó con el invaluable apoyo de María del Pilar Grados Bueno, egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP.

Es una publicación de:  
Grupo Propuesta Ciudadana  
Coordinador Ejecutivo: Eduardo Ballón  
Dirección: Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima 17.  
Teléfonos: 613-8313 / 613-8314  
Página web: [www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

Elaboración de contenidos: Eduardo Cáceres Valdivia

Corrección de estilo: Juan Francisco Joseph  
Diseño y diagramación: Idea Gráfica  
Foto carátula: <http://bit.ly/1D7UKNi>  
Edición de publicación:  
Nelly Carrasco C.  
Alvaro Campana O.

Impresión:  
Idea Gráfica Impresiones SAC.  
Av. Paseo de la República 5605, Ofic.202  
Teléfono: 2423932  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-14977  
1ra. Edición  
Tiraje: 500 ejemplares  
Lima, octubre de 2014

Con el apoyo de:

**Brot**  
für die Welt

## ÍNDICE

<b>Presentación.....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 1: La coyuntura de la “participación” y los procesos de mediano y largo plazo.....</b>	<b>7</b>
1.1 Una mirada rápida a la geografía y la cronología de la participación.....	7
1.2 Coyuntura y procesos de mediano plazo .....	11
1.3 La historia en otra perspectiva .....	13
<b>Capítulo 2: Hacia una tipología de las experiencias de democracia participativa. ....</b>	<b>17</b>
2.1 Participación en programas de emergencia.....	20
2.2 El asunto de los servicios sociales básicos .....	22
2.3 Presupuestos Participativos.....	24
2.4 Planes de Desarrollo.....	26
2.5 Normatividad local/regional .....	29
2.6 Políticas públicas nacionales.....	30
2.7 Asuntos constitucionales .....	31
<b>Capítulo 3: A modo de conclusiones, pistas para la discusión y la acción.....</b>	<b>37</b>
3.1 La “participación” y los límites de la reforma institucional del Estado. Estado y relaciones de poder .....	39
3.2 “Reconocimiento” y “redistribución”, componentes indispensables de una efectiva democratización “participativa” del poder .....	40
3.3 El trasfondo de las culturas políticas. ¿Cómo desarrollar proceso de reforma de las mismas a partir de y en función de la democracia participativa?.....	41
3.4 La coyuntura participacionista y el ciclo de los movimientos sociales. Algunas pistas de interpretación. ....	43





## Presentación

5

En el año 2004 tuvo lugar en Lima un seminario internacional «*La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*». Más allá de ponencias en torno a experiencias emblemáticas de Bolivia, Brasil, Perú y Venezuela, algunas reflexiones globales como las de Luis Maira y Carlos Franco apuntaron a ubicar el auge de estas experiencias al interior de los procesos de transición y «desencanto» que atravesaron la mayor parte de las sociedades latinoamericanas al cerrarse el ciclo de dictaduras y «dictablandas», por un lado, y el de las guerras civiles (en Centroamérica), por otro<sup>2</sup>.

En síntesis, las reflexiones oscilaban entre quienes las veían como mecanismos de fortalecimiento de la legitimidad democrática; y la de quienes las veían con escepticismo debido a las restricciones institucionales de las mismas y su incapacidad para responder a las demandas más urgentes de las poblaciones.

En este campo se ubicó la lúcida reflexión de Carlos Franco en *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina* (1998),<sup>3</sup> quien se preguntaba:

**¿Por qué esos mecanismos concertadores, que suponen cambios en las relaciones estado-sociedad, no conducen, al menos hasta hoy, a la “consolidación” del régimen democrático?**

Su cuestionamiento apuntaba a 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<sup>4</sup>. Diez años después, el panorama sigue siendo complejo y contradictorio. No solo el número y variedad de las experiencias participativas continua creciendo, sino que el tema alcanzó un nuevo status al interior del llamado «nuevo constitucionalismo latinoamericano»<sup>5</sup>. Por otro lado, es evidente que los problemas de legitimidad de los estados continúan presentes, de la mano no solo de los cuestionamientos reiterados que vienen

2 Varios Autores, Lima, 2004. Propuesta Ciudadana et alter.

3 CEDEP, Lima, 1998.

4 Varios Autores, Obra citada, p. 49.

5 Para una explicación somera del mismo ver Martínez Dalmáu, Rafael: *El proceso constituyente boliviano*. Enlace. La Paz, 2008. Más adelante se retoma en tema.

de las sociedades, sino con la emergencia y expansión de poderes fácticos asentados en economías ilegales.

La investigación que aquí se presenta fue concebida como un rápido inventario de las experiencias recientes de participación ciudadana y gestión pública del mismo signo en la región, en función de aportar insumos a los nuevos gestores del estado instalados en posiciones clave del gobierno de Ollanta Humala. Hoy, la mayoría de ellos está fuera del gobierno y por tanto las posibilidades de promover, desde el estado, nuevas formas de relación con la ciudadanía, son tan limitadas como en la década previa. Por otro lado, la revisión rápida de experiencias (particularmente en países andinos y Brasil) llevó a identificar algunas pistas para entender mejor el curso de éxito o fracaso de cada una de los casos analizados. Sin pretender responder a las lúcidas preguntas de Carlos Franco, maestro en el arte de provocar desde un sano escepticismo, los hallazgos preliminares de estos meses de trabajo apuntan a desbordar los enfoques «institucionalistas» para recuperar, por un lado, una visión más sustantiva de la democracia y, por otro, la densidad de los tramados histórico-culturales en los que se construyen los «arreglos» políticos.

La «referencia» para el balance y para las evaluaciones la darán algunas descripciones de la situación de la región y los países en cuestión antes de la puesta en marcha de los procesos que aquí se presentan. Obviamente tales descripciones no son neutras, asumen supuestos que a su vez pertenecen a determinada teoría. Queda para otro momento el desmontaje y análisis de los supuestos del marco de referencia histórico-cultural al que se aludirá en este trabajo. En todo caso, si hubiese que mencionar algunos trabajos habría que referir al mencionado de Carlos Franco, el de Sinesio López<sup>6</sup> y al que lideró Dante Caputo para el PNUD<sup>7</sup>. Por otro lado, un balance supone un momento previo, con el cual se compara. El «tono» del balance depende bastante de cual sea el hito de referencia. Si se elige como hito el inicio de las transiciones democráticas, probablemente el balance tome un tono «pesimista». Por el contrario podría optarse por comparar el panorama de hoy con el de hace cuatro o cinco décadas, con lo cual el balance global sería más bien «optimista».

Este balance es preliminar, no solo en la medida que el tema no está cerrado, sino que incluso en relación a lo avanzado a la fecha (en la práctica y en la teoría) está lejos de cubrir el conjunto del material existente. Su circulación entre personas e instituciones interesadas en el tema busca promover un debate crítico que permita cubrir las limitaciones señaladas.

6 *Ciudadanos reales e imaginarios*. IDS, Lima, 199.

7 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2004. Posteriormente se publicó otro informe similar: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos: *Nuestra democracia*, México, FCE, PNUD, OEA, 2010.





## 1 La coyuntura de la «participación» y los procesos de mediano y largo plazo

Los evidentes desajustes entre las formas democrático-representativas vigentes en la mayoría de países en la región y sociedades crecientemente complejas y desiguales han llevado a sucesivas crisis políticas y a una generalizada insatisfacción frente a los regímenes políticos vigentes<sup>8</sup>. En respuesta a este desajuste estructural se han desarrollado en los últimos años diversos experimentos de democracia participativa que buscan incorporar a los ciudadanos y sus representaciones sociales en los mecanismos de gestión pública. El auge «participacionista» ha llegado incluso a los textos constitucionales. Las características y alcances de tales experimentos están marcados no solo por las fuentes de inspiración, política o académica, sino también por los procesos materiales de mediano y largo plazo, las relaciones sociales cotidianas, las ideas y creencias de los sujetos, el «habitus», en una sola palabra<sup>9</sup>.



www.prenscilbre.com

7

Es por ello que antes de presentar una síntesis de las principales experiencias identificadas (segunda sección de este trabajo), se proponen algunas reflexiones en torno al proceso en su conjunto.

### 1.1 Una mirada rápida a la geografía y la cronología de la participación

Lo primero que se viene a la mente, no sólo en América Latina, cuando se habla de participación es Porto Alegre (Brasil)<sup>10</sup>. En 1989, la gestión municipal del Partido de los Trabajadores (PT) puso en marcha la experiencia emblemática del

8 Esto se puede verificar con una rápida revisión de los resultados de la encuesta regional anual que realiza el Latinobarómetro. La última de estas consigna que solo el 8% de los ciudadanos considera que vive en una «democracia plena», más del 50% afirman o no tener democracia o tener una con enormes problemas. Corporación Latinobarómetro. Informe 2013. Santiago de Chile, pp. 33. Accesible en: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf)

9 Término utilizado extensamente a partir de la obra de Pierre Bourdieu.

10 Al punto que en 1996 una fundación en Dubai la premió como experiencia modelo en el terreno de la gestión urbana: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp049.html>



«presupuesto participativo»<sup>11</sup>. El mecanismo se generalizó en Brasil a la par del crecimiento de la presencia del PT en municipios y gobernaciones. No fue, sin embargo, la primera experiencia de gestión participativa. Como se verá en el análisis de casos, el «participacionismo» brasileño ha tenido su expresión más alta –por la masividad y la calidad de agendas– en las «asambleas» temáticas, la primera de las cuales –sobre salud– se desarrolló en 1941, y que hoy cubren 33 temas<sup>12</sup>.



Según un estudio publicado el año 2007, 2500 municipios en 15 países de la región habían incorporado el mecanismo del presupuesto participativo<sup>13</sup>. Solo estaban al margen de la experiencia Haití, Costa Rica, Honduras y Panamá.

La democracia participativa fue también una de las ideas fuerza de la Izquierda Unida (IU) peruana que ganó numerosos municipios distritales y provinciales en las elecciones de 1980, y en 1983 accedió al municipio de Lima Metropolitana. Una de sus políticas emblemáticas fue el desarrollo de

mecanismos participativos de gestión de programas sociales y algunos servicios básicos. Quizá el ejemplo más conocido fue el del municipio de Villa El Salvador, sintetizado en el lema «ley comunal, ley municipal»<sup>14</sup>, sin embargo no es el único. A pesar de la irrupción de Sendero Luminoso y el impacto de la crisis económica inflacionaria, que atenazaron y ahogaron múltiples expresiones de participación popular, estas se continuaron desarrollando en el país, particularmente en municipios rurales<sup>15</sup>.

Entre fines de la década de 1980 e inicios de la siguiente, se revitalizaron movimientos indígenas (particularmente en Ecuador<sup>16</sup> y Bolivia) que ejercen formas ancestrales de gestión de territorios y de interlocución con los estados nacionales. En Bolivia el proceso antedicho se entrecruzó con la «segunda ola de reformas» –promovida por la coalición «neoliberal» en el poder– y que incluye la famosa «Ley de Participación Popular» (1994).

La Participación Popular boliviana involucró una pluralidad de actores y estrategias. Según sus críticos más acérrimos fue el correlato de las reformas neoliberales, al contribuir al debilitamiento del estado nacional –vía la descentralización de atribuciones y recursos– y de los sujetos sociales clásicos (sindicatos, federaciones y la Central Obrera Boliviana (COB) por la vía del reconocimiento privilegiado de las organizaciones territoriales. Sin embargo, ha sido a la vez el marco institucional para el surgimiento de nuevos actores sociales y líderes «entrenados» en escenarios locales los que dos décadas después volverían a asediar el estado nacional (2000–2003), llegando incluso a «tomarlo» (2005 ss.). La «participación acotada» de la Ley de 1994 ha sido desbordada por la irrupción masiva de los «movimientos sociales» que afirman estar refundando el estado, ¡ahora sí!, «participativo».

El proceso ecuatoriano fue más contradictorio puesto que, existiendo vasos comunicantes entre las experiencias participativas cantonales y la emergencia de los movimientos indígenas, los avatares de estos en la escena política han llevado a momentos de quiebre entre Centrales Indígenas/Movimiento Pachacuti, por un

11 Al respecto, ver la sección 2.3 de este documento.

12 Evidentemente hay diferencias cualitativas entre la concepción que dio origen a las conferencias de Salud (Ley de 1937) y la que subyace al tramado de conferencias que forman parte de la gobernabilidad del Brasil contemporáneo.

13 Goldfrank, B. 2007. Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. In: Shah A. (ed). *Participatory Budgeting*. World Bank, Washington, D. C.

14 Ver al respecto, María Isabel Remy: *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. IEP, Lima, 2005.

15 El impulso a diversas formas de democracia participativa es una de las características de la Red de Municipios Rurales del Perú (REMURPE). Información al respecto en: <http://www.remurpe.org.pe/>

16 Al respecto ver las referencias a la experiencia emblemática en Cotacachi en la segunda sección de este trabajo.



lado, y los personeros políticos del cambio: Lucio Gutiérrez (2003–2005), primero y Rafael Correa, ahora. La institucionalidad participativa que se monta en Ecuador a partir de la Constitución del 2008 no deja de tener un halo de «decreto» y puesto que ha tenido y tiene numerosos puntos de conflicto con lo que viene «desde abajo» de décadas previas. Este rasgo de «participación decretada» es mucho más fuerte en el modelo venezolano. Tal como se verá en el análisis de casos, es la decisión gubernamental, más aún presidencial, la que abre espacios, entrega atribuciones y recursos a la sociedad (no solo a los más pobres)<sup>17</sup>.

Más allá de los países andinos y Brasil, es de notar que la «intención» participativa es uno de los componentes de la constitución colombiana de 1991. La intensificación de la guerra interna y el sesgo autoritario–populista de los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002–06, 2006–10)<sup>18</sup> impidieron avanzar en diseñar y plasmar una institucionalidad estatal coherente con esa intención. Sin embargo, es esa intención la que se plasmó en las políticas públicas de las exitosas gestiones municipales que restablecieron condiciones de gobernabilidad en ciudades como Bogotá y Medellín.

Chile y Uruguay comparten la condición de ser considerados los países más institucionalizados de la región. Ambos, sin embargo, vivieron sendas dictaduras y procesos de transición en los cuales las izquierdas han tenido un rol relevante. Se diferencian, sin embargo, en la actitud frente a la institucionalidad democrática «pactada». La izquierda chilena se ha ajustado rigurosamente a la misma (con la excepción de los rasgos más grotescos de la tutela militar)<sup>19</sup>. Hay algunas experiencias de presupuesto participativo en municipios con gobiernos socialistas, promovidas por la decisión unilateral del alcalde. No ha habido ni hay, ninguna propuesta relevante en términos de democracia participativa. El Frente Amplio uruguayo, por su parte, ha basado su estrategia de legitimación y hegemonía en gestiones participativas en lo local (particularmente en el municipio de Montevideo) lo que les ha permitido pasar a gobernar el país, con un estilo caracterizado por la cercanía de los gobernantes con los ciudadanos. Quizá su innovación más importante sea la puesta en marcha de la «Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento» (AGESIC), una herramienta de participación utilizando las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC).

Argentina es un caso peculiar. En torno a la crisis del 2001, económica y política, se generalizaron diversas formas de organización autónoma que llegaron a plantearse una agenda de control ciudadano y/o popular de aspectos clave de la vida pública. La idea de «autogestión» tomó forma concreta en la economía, vía la toma de empresas quebradas o abandonadas y la administración de servicios básicos y programas de emergencia. Los gobiernos que se sucedieron tuvieron que negociar una y otra vez con los actores sociales que promovían estas propuestas. Con la elección de Néstor Kirchner la situación tendió a normalizarse. Entre otras vías por la recuperación del papel articulador de las relaciones estado/sociedad que tiene el peronismo. Los movimientos autónomos se fracturaron («piqueteros») a secas/«piqueteros K», por su relación con el gobierno Kirchner, la gestión de los programas sociales se convirtió en terreno de disputa entre ambas tendencias.

En México la erosión del poder autoritario y corporativo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) –proceso que se aceleró con el viraje a políticas neoliberales en la década de los 80– avanzó de la mano con la expansión de movimientos sociales autónomos y la aparición del PRD. Ambos actores (movimientos sociales y PRD más aliados) se encuentran en escenarios locales y establecen una serie de pactos para la gestión, que permitirán a los movimientos expandirse y al Partido de la Revolución Democrática (PRD) legitimarse. El escenario privilegiado es el Distrito Federal donde

17 Al respecto ver el caso de los consejos comunales, analizado por María Pilar García-Guadilla: «Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela». En: *América Latina hoy: Revista de ciencias sociales*, vol 42 (2006), págs. 37–60.

18 Sin embargo, el «Uribismo» se presenta a sí mismo como la plasmación de un proyecto de Estado comunitario. Ver: <http://www.comunitarismo.info/Comunitarismo%20y%20Partidos%20Políticos/Ponencia%20central%20Jos%C3%A9%20Obdulio%20Gaviria.pdf>

19 Recién en el proceso electoral del 2013, que culminó con el triunfo de la candidata socialista, Michelle Bachelet, la coalición de izquierda incluyó en su programa el asunto de la reforma constitucional.



el PRD ocupa la Gobernación desde 1997. Cabe preguntarse, sin embargo, hasta qué punto el pacto mencionado va más allá de una simbiosis de proyectos diferentes. La contestación al modelo de estado autoritario ha rebasado los mecanismos institucionales. Tal es el sentido de la insurrección zapatista en Chiapas. Uno de sus lemas apunta al tema de la democracia «desde abajo»: «Mandar obedeciendo»<sup>20</sup>. Y su impacto cultural y mediático se nutre del descontento frente al estado corporativista y corrupto. En la intersección entre la izquierda política oficial (PRD y ahora MORENA, liderado por Andrés Manuel López Obrador) y los movimientos sociales (algunos de ellos fuertemente influenciados por el zapatismo), se han desarrollado amplios movimientos ciudadanos: «Yo soy el 132», movimiento juvenil de rechazo al monopolio mediático en el marco de las elecciones presidenciales del 2012; el movimiento contra la privatización energética (2013).

Los países centroamericanos tienen diferencias significativas entre sí en este terreno. Si bien los conflictos armados comenzaron a resolverse vía negociación en la década de los 90 (El Salvador en 1992, Guatemala en 1996, Nicaragua de manera paulatina), las secuelas son indudables hasta el presente. Sociedades civiles débiles, partidos tradicionales oligárquicos y clientelares, estados precarios al borde de ser declarados «fallidos». Dejando de lado El Salvador, donde los contendientes del conflicto armado se transformaron en partidos que han llegado a alternarse en el poder, vale la pena mencionar a Guatemala y Nicaragua. Guatemala es, quizá, el país de América Latina con la élite económica y política más cohesionada y conservadora. Todos los intentos de reforma que derivaban de los acuerdos de paz han chocado con su férrea resistencia. A su vez, es un país con una población indígena no solo numerosa sino también con alto nivel de cohesión identitaria. Para esta población, en particular para sus élites, el discurso de la participación ha derivado en propuestas de «autogobierno» que llegan a ser efectivas en algunos territorios dada la débil presencia estatal. Está claro que estas propuestas forman parte de una estrategia defensiva que se articula en torno a un discurso de «mayanización» de la vida cotidiana<sup>21</sup>.

Nicaragua fue escenario de un intenso conflicto político entre dos formas de entender la participación ciudadana. La revolución sandinista (1979) estuvo fuertemente marcada por la adhesión a la democracia participativa y, como resultado de ello, desarrolló una poderosa estrategia de organización de las fuerzas sociales<sup>22</sup>. Tras la derrota electoral de los sandinistas en 1989, se implementó un proceso de reformas económicas liberales, con los efectos ya conocidos en el resto del continente. Como en Bolivia, dichas reformas estuvieron acompañadas de reformas del estado: descentralización, participación ciudadana, etc. La ley de Participación Ciudadana estableció mecanismos para la concertación, aplicación y seguimiento a las políticas públicas. Los efectos de estas instancias en términos de bienestar fueron muy limitados y, según sus críticos, tenían un sesgo excluyente en relación a las «organizaciones de masas» de origen sandinista. Al retornar el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) al poder (2007), se creó una nueva institucionalidad, los Gabinetes y Consejos del Poder Ciudadano que van desde el nivel comunitario hasta el nacional cuyo componente social mayoritario lo pone el sandinismo y que tienen múltiples y estrechos vínculos con el gobierno. Quienes promovieron la participación ciudadana en su primera versión critican esta como corporativa y clientelar. La respuesta de los sandinistas pone el acento en los logros de bienestar que genera esta sinergia poder ciudadano/gobierno<sup>23</sup>.

Este apretado recorrido por las experiencias de democracia participativa en la región no estaría completo sin la referencia a los cambios políticos que la acompañan. Particularmente en los escenarios locales. En 1983 Izquierda Unida gana la

20 Para entender la dimensión del viraje habría que recordar otra idea fuerza de procesos revolucionarios latinoamericanos: «Dirección nacional: jordine!» (Nicaragua).

21 Para una explicación detallada de la propuesta ver: Santiago Bastos y Aura Cunes (coordinadores): *Mayanización y vida cotidiana. La ideología multicultural en la sociedad guatemalteca*. 3 volúmenes. Guatemala, Flacso, 2007.

22 Para un análisis más detallado del proceso nicaragüense, en esta perspectiva, ver: Edelberto Torres Rivas, «El retorno del sandinismo transfigurado» en *Nueva Sociedad*, n° 207 (enero-febrero 2007).

23 Para un análisis crítico del tema ver: Armando Chaguacaceda: «Régimen político y estado de la democracia en Nicaragua. Procesos en desarrollo y conflictos recientes». *Nueva Sociedad*. No 240, julio-agosto de 2012, pp. 163-174.



alcaldía de Lima Metropolitana. En 1985 el PT gana en Fortaleza, iniciando un proceso de expansión que culmina con el triunfo de Lula el 2002. En 1989, el Frente Amplio gana en Montevideo mientras que Causa Radical triunfa en Caracas. En la década siguiente se suceden los triunfos del PRD en México-DF, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en San Salvador, el Polo Democrático en Bogotá. A lo que habría que sumar los triunfos de movimientos progresistas y de indígenas en Ecuador y Bolivia.

## 1.2 Coyuntura y procesos de mediano plazo

Sin duda, para la mayoría de los países de la región, cabe hablar de una coyuntura «participacionista» que se inicia en la década de los 80. A su interior se pueden distinguir diversos momentos, según las características de los actores y los proyectos en los que se ubica la participación. Es posible hablar de un participacionismo «basista» (Brasil, Perú en los 80), de otro funcional a las reformas neoliberales (Bolivia y Nicaragua en los 90), de un tercero «tumultuario» (Argentina, Ecuador, Bolivia, etc.) y de un participacionismo articulado a proyectos de cambio estructural de la economía y del estado además de un participacionismo que adquiere rango de principio constitucional (Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia).

Esta coyuntura es el resultado de tendencias diversas, algunas de ellas contrapuestas entre sí. A continuación se presentan algunas de ellas, quizá las más relevantes para el conjunto de la región. El orden en el que se presentan no implica ninguna preeminencia. Solo a nivel de cada sociedad podría establecerse un orden de importancia entre las mismas:

- Las coaliciones anti-dictatoriales que tuvieron un rol protagónico en las transiciones –particularmente en el sur del continente– tuvieron un fuerte componente social: movimientos sindicales, urbanos, juveniles y campesinos. La agenda social de las transiciones prevenía contra el retorno a las democracias restringidas, tuteladas, oligárquicas y excluyentes, previas a las dictaduras. Sin embargo esta agenda fue dejada de lado al momento de las negociaciones decisivas. Tal como constatan todos los análisis de las transiciones este déficit fue uno de los principales factores de erosión de la legitimidad de las nacientes democracias. La reiteración de modelos de democracias elitistas y excluyentes, dejaba enormes espacios para «otras democracias». Un juicio similar se puede aplicar a los procesos de paz en Centroamérica.
- Las reformas de «segunda generación», promovidas por el Banco Mundial y el BID entre otros, apuntaron a complementar las privatizaciones, al fortalecimiento de los mercados y las aperturas comerciales con medidas que apuntaban a modernizar y hacer más eficientes –y más pequeños– los estados<sup>24</sup>. La descentralización



<http://gemindapublicaciones.blogspot.com>

24 «La solución que hemos denominado neoliberal es relativamente clara: es indispensable retomar el control de los recursos públicos y construir nuevas herramientas sociales que no deriven del Estado... Según este punto de vista, muchos problemas podrían ser resueltos desde el mercado, desde las redes sociales y a través de mecanismos de regulación estatal socialmente vigilados (Kamarck, Elaine: *The End of Government (As We Know It)*, Lynne Rienner, Nueva York, 2007). Estos programas, además, deberían ser medidos por resultados, de modo de hacer responsables de ellos a los funcionarios públicos. Esta agenda, conocida como Nueva Gestión Pública (NGP, en inglés New Public Management) (Hood), ha abierto un abanico de opciones que plantean un Estado más cercano a las necesidades de los ciudadanos, muchas veces vistos como clientes. Un Estado que asuma la calidad de su gestión como un elemento estratégico y que observe la regulación como un mecanismo para generar los incentivos correctos a fin de que sean los propios actores sociales, buscando su propio beneficio, quienes generen las soluciones de largo plazo». David Arellano Gault: «Una cuestión de confianza, Retos e instrumentos para una reforma del estado en América Latina», en *Nueva Sociedad*, n° 210 (julio-agosto 2007), p. 96.

de atribuciones y recursos en manos de los municipios fue acompañada de la promoción de mecanismos de participación y vigilancia a ese nivel.

- Diversos factores –crisis de identidades sociales «modernas», la actualización de la memoria en torno al V Centenario, nuevas agresiones sobre territorios– han llevado a la revitalización de los movimientos indígenas a lo largo y ancho del continente. Este «auge» indígena tiene un fuerte componente identitario. Incluye una revalorización de las formas tradicionales de organización, representación y autoridad. La noción de «auto-gobierno» es piedra angular de los discursos y prácticas de los mencionados movimientos, particularmente en países con fuerte componente indígena (los países andinos, con las particularidades del Perú por la violencia, las sociedades Maya en México y Guatemala).
- La crisis de las formaciones políticas de izquierda y la redefinición de discursos y programas además de las crisis de los llamados «socialismos reales» a fines de la década de los 80 afectó seriamente a los movimientos de izquierda en la región. En particular puso en crisis su auto comprensión como «vanguardia» de la clase o del pueblo y el carácter estatista de sus propuestas. Obligó a buscar otros referentes teóricos y construir nuevas estrategias. Para lo primero, fue relevante el aporte de visiones «consejistas» de la revolución que habían sido reivindicadas y difundidas en la región desde los años 70<sup>25</sup>. Y en cuanto a lo segundo, sea por decisión propia o por el peso de las circunstancias, las izquierdas encontraron terreno propicio para nuevos procesos de acumulación de fuerzas en los escenarios locales<sup>26</sup>.
- Más allá de las izquierdas, en las últimas décadas ha crecido una nueva sensibilidad ciudadana en la que confluyen una mayor conciencia de derechos, acceso a más información, aprecio por la competencia, las reglas claras y el rechazo a la corrupción. Esta sensibilidad predispone para aceptar propuestas participativas, particularmente en el terreno de la vigilancia y el control social. Sobre todo si se circunscriben a espacios locales, ajenas a la «política» entendida como actividad «oscura».
- Sin embargo, no todo es ruptura con el pasado: varios de los procesos de cambio que están en curso en la región tienen como una característica que se articulan en torno a un líder fuerte, incluso autoritario. En la medida que los cambios son resistidos desde el tinglado de las instituciones de la democracia liberal, se ha generalizado el recurso a la «democracia participativa» como visión alternativa de organización del ejercicio del poder. Esta incluye nuevos mecanismos (referendo, revocatorios, elección de jueces, etc.) y nuevas instituciones («quinto poder», «control social», consejos ciudadanos, etc.).
- Otro rasgo que conecta el presente con el pasado es el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Se trata de una redefinición de la arquitectura estatal que reposa sobre una idea fuerte de soberanía popular, nacionalismo económico, interculturalidad y pluralismo jurídico, «participacionismo» a todo nivel. En él se reitera la actitud «proyectista» de los actores del cambio, presente desde la fundación de las repúblicas criollas.

Como se puede ver, las tendencias antes mencionadas no son coherentes entre sí. Pero todas ellas han confluído en los procesos y experiencias que están modificando las relaciones estado/sociedad en AL. Las diversas combinaciones entre ellas han dado resultados diversos e incluso a veces contradictorios.

Por ejemplo, allí donde el impulso principal vino de las «reformas de segunda generación» encontramos resultados dispares. Países en los cuales la nueva institucio-

25 Los antecedentes «consejistas» de las izquierdas latinoamericanas hay que ubicarlos en los movimientos sindicales de inspiración anarquista a inicios del s. XX. También en esa línea están las pocas experiencias exitosas de inserción de las izquierdas en las sociedades rurales. La revalorización del consejismo está ligada a la obra de José Aricó y el grupo de intelectuales en torno a «Pasado y Presente». Este es el título «gramsciano» de una revista argentina publicada en Córdoba entre 1963 y 1965 y que a partir de 1968 dio nombre a una serie de Cuadernos decisivos en la renovación de la izquierda latinoamericana.

26 Más de la mitad de las capitales latinoamericanas ha tenido o tiene alcalde de izquierda, en las últimas dos décadas.



nalidad languideció, países en los cuales los actores sociales se apropiaron de los espacios y los re-significaron. Es ya un tópico en las interpretaciones del proceso boliviano reciente el reconocer que fueron los municipios del Chapare y de territorios indígenas los escenarios en los que maduraron los liderazgos que después fundarían el MAS y no se detendrían hasta llegar al gobierno y modificar la constitución. Ya se mencionó la complejidad del escenario nicaragüense donde la disputa en curso no se puede reducir a la de un proyecto de participación autónomo y desde abajo con otro manipulador y desde arriba.

### 1.3 La historia en otra perspectiva

Uno de los defectos más reiterados en el análisis político de la coyuntura inmediata, de las instituciones y los procesos de reforma, es prescindir de las tendencias de mediano y largo plazo, de las tradiciones culturales. Esta carencia, que lleva a considerar nuestras sociedades como nacidas ayer –en el mejor de los casos a mediados del s. XX–, impide comprender los procesos de re-significación de discursos e instituciones y predispone al fatalismo «culturalista». Es decir, a suponer que las sociedades latinoamericanas son esencialmente «autoritarias» o «caudillistas» o proclives a la corrupción, dado que los proyectos de reforma que se intentaron desde supuestos ajenos a estas sociedades fracasaron, como no podía ser de otra manera.

Las experiencias de democracia participativa que analiza este documento, las instituciones que están surgiendo en estos procesos, no solo tienen distintas matrices de inspiración –como se mencionó en páginas previas– sino que están en permanente proceso de re-significación a partir de las matrices político-culturales de los sujetos que participan en ellas. Y estas matrices no son recientes, resultan de la sedimentación de una historia larga de relación con los diversos poderes que se han sucedido en nuestros territorios<sup>27</sup>.

Se mencionó anteriormente que una de las tendencias que confluye en la coyuntura participacionista es la revitalización de los movimientos indígenas. Cabe preguntarse en qué sentido y con qué perspectiva participan ellos de esta coyuntura. Las comunidades y movimientos indígenas que «participan» lo hacen desde una comprensión del poder, los derechos y deberes, la representación y la autoridad que no es la de la democracia liberal. Para los Andes y Mesoamérica está documentada la tensa relación entre «deliberación» y «unanimidad» en la vida cotidiana de las comunidades. Así mismo la inexistencia, en la mayoría de los casos, del principio de «división de poderes». Y por último, el carácter mayoritariamente masculino de la autoridad tradicional. Si a lo anterior sumamos una visión crecientemente «sobranista» de la territorialidad, cabe preguntarse hasta qué punto la democracia participativa bajo la forma de «autogobierno» indígena tiene similitudes con procesos del mismo nombre en otros espacios de la sociedad. Más allá de las retóricas «interculturales», pareciera que los desencuentros son cada vez mayores. No es casual que en los dos países con procesos de cambio con fuerte presencia y liderazgo indígena –Bolivia<sup>28</sup> y Ecuador<sup>29</sup>– el conflicto político se haya desplazado del enfrentamiento con las



<https://bit.ly/1Dtlwyo>

27 Si bien hay estudios en torno a las instituciones coloniales y algunos pocos en torno a las instituciones republicanas del s. XIX, son muy escasos los trabajos en torno a las conexiones de aquellas con el presente. Una excepción, para el caso boliviano, es el trabajo de Josefa Salmón y Guillermo Delgado: *Identidad, ciudadanía y participación popular desde la Colonia al siglo XX*. Plural, La Paz, 2003.

28 Pablo Stefanoni, *Le Monde Diplomatique*, passim; «Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales» en *Nueva Sociedad*, n° 209 (mayo-junio de 2007).

29 Pablo Ospina Peralta: «Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador (2007–2008)» en Raphael Hoetmer (coord.): *Repensar la política desde América Latina*. Cultura, Estado y movimientos sociales, Programa Democracia y Transformación Global /Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2009, disponible en: [www.democraciaglobal.org/facipub/upload/publicaciones/1/634/files/repensar.pdf](http://www.democraciaglobal.org/facipub/upload/publicaciones/1/634/files/repensar.pdf)

oligarquías locales al enfrentamiento entre gobiernos nacionales «neo-desarrollistas» y organizaciones indígenas que reclaman soberanía sobre sus territorios.

A la base de los conflictos en curso hay un problema irresuelto de «pertenencia» a una supuesta comunidad política «nacional». Durante siglos, para diversos sectores de las sociedades latinoamericanas la «pertenencia» se ha definido en términos de relaciones identitarias «naturales» (razas y castas, hoy preferimos decir etnias). Simultáneamente, el poder ha sido visto (y vivido) como un conjunto de instituciones ajenas y distantes que establece relaciones de subordinación con la base de la sociedad. La relación puede mejorar o empeorar, pero es siempre una relación entre ajenos. La permanente negociación de la relación es la clave para entender la conflictividad. Los espacios participativos «empoderan» para renegociar las relaciones con el estado, lo que puede llevar o a conflictividad abierta o a nuevos pactos clientelares<sup>30</sup>.

La lógica descrita en el párrafo anterior no es privativa de la relación entre los más excluidos y el estado. La cultura democrática de sectores urbanos y clases medias comparte algunos de los rasgos antes mencionados. La raíz está en la pervivencia de una cultura política que debe más a los cabildos coloniales que a las instituciones republicanas. Esto no es ningún demérito o tara de nuestra tradición política, como no lo es el que la cultura política de los EE UU le deba mucho más al «town» del siglo XIX que a algún escrito de sus padres fundadores.

Los cabildos fueron la institución protagónica del proceso llamado de la «reconquista» de la península ibérica por parte de los españoles. Tenían «fueros» propios y territorios, funcionaron durante varios siglos como asambleas deliberativas de los hombres adultos y propietarios, ejerciendo poder legislativo, ejecutivo y judicial de acuerdo a sus fueros. Si bien sus atribuciones fueron restringidas una y otra vez por la Corona, en momentos de crisis se transformaban en «cabildos abiertos», asambleas populares en la plaza pública<sup>31</sup>. Esta institución es el modelo de sociabilidad política que llega con la conquista y se generaliza tanto en la «república de españoles» como en la «república de indios»<sup>32</sup>. Todas las municipalidades coloniales (en América y las Filipinas) tenían un cabildo con atribuciones legislativas, judiciales y administrativas; eran «Consejo, Justicia y Regimiento». Fueron escenario de intensas disputas faccionales, lo que llevó a una cada vez mayor intervención del estado central<sup>33</sup>. Y también transitaron de los espacios cerrados a las plazas públicas en momentos de crisis.

Fueron los cabildos urbanos los que procesaron la invasión napoleónica, las Cortes de Cádiz, la constitución que de allí resultó y, por último, las decisiones independentistas. Cuando en las declaraciones y constituciones fundacionales se menciona a «los pueblos» no se está pensando en las mayorías sino en las élites criollas representadas por sus cabildos. De ellos emanó la decisión soberana de fundar una república. Y cada vez que la república entró en crisis, fueron ellos los que tuvieron el protagonismo. Los cabildos fueron durante siglos, particularmente durante fines del XVIII y buena parte del XIX, la escuela de deliberación de las élites y sectores medios, criollos y mestizos. Muchos de esos estilos de deliberación sobrevivieron en las instituciones republicanas y se extendieron por toda la sociedad, incluyendo a los sectores populares que emergieron desde fines del s XIX en adelante (movimientos sindicales, estudiantiles, partidos nacionalistas y de izquierda, etc.) El modelo se extendió, a los pueblos originarios. Si bien los liberales más radicales trataron una y otra vez de disolverlas, las comunidades o «ayllus» sobrevivieron hasta el s XX<sup>34</sup>.

30 Dos instituciones importantes para la vigencia del pacto colonial-republicano en los países andinos han sido el tributo y el servicio militar. Este último, desde mediados del XIX, se convirtió también en un mecanismo de ciudadanía. Esto ha sido estudiado, para el caso boliviano por Marta Irurozqui Victoriano. Ver: «Tributo y armas en Bolivia. Comunidades indígenas y estrategias de visibilización ciudadana, siglo XIX». Mundo Agrario, vol.13, no.25. La Plata dic. 2012. Accesible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1515-59942012000200010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1515-59942012000200010&script=sci_arttext)

31 «Consistía en la reunión de la parte más «sana» y principal de cada población, convocada por el cabildo ordinario, que la presidía, para tratar asuntos de grave importancia».

32 Al respecto, los trabajos de Lewis Hanke sobre el orden colonial y más recientemente John Fisher: *El Perú Borbónico*, IEP, Lima, 2000.

33 [http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo\\_colonial](http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo_colonial)

34 María del Carmen Ventura Patiño, «Multiculturalismo y reforma del estado» en *Desacatos*, n° 20 (enero-abril de 2006) México DF.



Numerosas crisis políticas se han procesado y resuelto a través de estos mecanismos. En México una de las claves de la permanencia del PRI en el poder fue justamente su capacidad de interactuar con estas instituciones<sup>35</sup>. En 1993, el gobierno colombiano reconoció a los *cabildos indígenas del norte de Cauca* como instancias legítimas de representación y de gobierno en sus territorios. Más recientemente, la disputa hegemónica en Bolivia –a lo largo de la década pasada– tuvo como protagonistas a «ayllus» y movimientos sociales, por un lado, y los Comités Cívicos, por otro. Estos últimos tienen una gran semejanza con las juntas de notables y movilizan su base social a través de un mecanismo de cabildos abiertos.

El correlato lógico de la preeminencia de los cabildos en los procesos políticos fue el federalismo. No es el caso reseñar el debate al respecto que llega hasta las discusiones contemporáneas sobre descentralización. Y si bien los cabildos fueron disueltos y remplazados por otras instituciones «modernas», su impronta queda en la cultura política de amplios sectores de las sociedades latinoamericanas.

### **¿En qué consiste esta “herencia” y como interactúa con el auge participacionista?**

El sentido de pertenencia sigue siendo fuertemente territorializado y con una clara preeminencia del poblado sobre el entorno rural. Esta territorialización condiciona un fuerte sentido de competencia frente a los territorios vecinos. Además de llevar a priorizar las demandas de las poblaciones urbanas sobre las rurales, más allá de si estas tienen necesidades más urgentes o de si son mayoría.

El manejo de los procesos, sea de construcción de demandas, de concertación o de representación, están en manos de una élite de notables. Si bien en la mayoría de casos ya no son los terratenientes o grandes comerciantes, hay un status de dirigente que está adscrito a determinados puestos o funciones económicas. Hay poca rotación en estas funciones. Más aún cuando los partidos, que eran los vehículos de competencia entre diversas élites, están desarticulados, ausentes de estos espacios.

La participación amplia de la sociedad suele ser esporádica. Mucho antes que Hardt y Negri se lanzaran a especular acerca de una hipotética «multitud» cosmopolita como protagonista de la historia, Jorge Basadre<sup>36</sup> identificó y analizó su reiterada presencia en la historia peruana. Ciertamente con más realismo que los autores antes mencionados. Y han sido «multitudes» –no movimientos de clase o de ciudadanos– las protagonistas de crisis políticas de envergadura no solo en el Perú (caída de Fujimori, conflictos minero–ambientales) sino a lo largo y ancho de la región (Ecuador, Bolivia, Argentina, Honduras, incluso México).

Los regímenes políticos vigentes en América Latina, las relaciones entre sus actores y las que estos tienen con las sociedades resultan de un renovado «mestizaje» entre democracia liberal y las herencias que resultan de la historia. Esto puede llevar a visiones pesimistas sobre el destino de los procesos de democratización si se identifica democracia –de manera exclusiva– con democracia liberal<sup>37</sup>.

Estos factores, entre otros, hacen que muchas veces los espacios de participación lejos de verse a sí mismos como espacios de co–gestión estado/sociedad, se vean como espacios contestatarios frente a un estado lejano. Esta lógica explica la paradoja que señalaba Carlos Franco: a más espacios de concertación, más conflicto. Lo positivo de esta dinámica es que la proliferación de estos espacios ha contribuido a ampliar la actoría social.

La conjunción de las tendencias coyunturales (vide supra, 1.2) con las matrices político–culturales que resultan de nuestra experiencia histórica (1.3) dan como

35 Ibidem, p. 112.

36 Jorge Basadre: *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*. Varias ediciones, texto original de 1929.

37 Un ejemplo de eso, la opinión de Oszlak: «no es inusual que el Estado nacional muestre avances serios de institucionalización democrática, mientras que los regímenes subnacionales conservan rasgos patrimonialistas o no democráticos. Liderazgos caudillistas, estilos nepotistas y personalistas de ejercicio del poder, sin contrapesos institucionales, suelen caracterizar a estos gobiernos, postergando sine die la plena vigencia de reglas democráticas en todo el territorio nacional». Oscar Oszlak, «El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación», en *Nueva Sociedad*, n° 210 (julio–agosto 2007), p. 52. Esto es lo que O'Donnell llama «zonas marrones» del «estado democrático» (liberal).





resultado el proceso concreto de construcción de la democracia en América Latina. Las experiencias que a continuación se presentan y analizan en forma somera deben ser leídas contra ese doble telón de fondo.

Si asumimos la situación paradójica de la democracia –sigue siendo el régimen político<sup>38</sup> más deseable o «menos malo»<sup>39</sup>, a la vez que sus formas emblemáticas atraviesan una crisis muy seria (¿terminal?)–, estamos en mejores condiciones para explorar las potencialidades emancipatorias de los experimentos participativos en curso. Dentro de ellos tendremos que discernir cuidadosamente no solo sus fuentes de inspiración, los fines a los que apuntan (mayor deliberación, eficiencia gubernamental, «otro mundo es posible», etc.), sino también las relaciones de poder que se establecen, reproducen, refuerzan o debilitan a su interior. Y esto nos lleva al escenario más amplio del «habitus» social. La necesaria «reforma» (en el sentido gramsciano) de la sociedad debería encontrar en los espacios de participación democrática un poderoso aliciente. Sobre eso se volverá en las conclusiones de este trabajo.

---

38 Según algunos teóricos de la democracia, esta es mucho más que un régimen político. En todo caso basta con esa dimensión para la argumentación aquí planteada.

39 Esta es la respuesta más frecuente en la consulta del *Latinobarómetro* acerca de las razones por las cuales se apoya la democracia: Corporación Latinobarómetro. *Informe 2013*. Santiago de Chile, pp. 31–32. Accesible en: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf)





## 2 Hacia una tipología de las experiencias de democracia participativa

La amplitud y diversidad de las experiencias de participación ciudadana en la región hace muy difícil sacar conclusiones generales sin antes intentar alguna clasificación de las mismas. Sólo en el rubro «presupuestos participativos» cabría una diferenciación más fina de acuerdo al ámbito en el que estos se ejecutan, la composición de sus asambleas, el volumen de recursos que manejan. Para este somero análisis, se han dejado de lado algunos instrumentos (como los portales de transparencia) que se han generalizado en los últimos años en la mayoría de los países de la región<sup>40</sup>.



<http://intranet.municipiura.gob.pe/>

### ¿Cómo ordenar un universo tal amplio de experiencias en función de sacar lecciones para la acción a futuro?

Tentativamente podría establecerse algunos criterios que luego deberán ser correlacionados entre sí:

- Origen de la experiencia/institución participativa: existen experiencias que son el resultado de la acción o de la demanda de actores sociales. En el otro polo del espectro, existen ejemplos de experiencias participativas que resultan de una decisión de los gobiernos. Entre ambos extremos se dan los matices: experiencias que son promovidas por un actor político (partido o líder); o aquellas que resultan de la implementación de un mandato legal o constitucional, que a su vez ha sido resultado de movilización social o acción política; o las que resultan de «usos y costumbres» de los involucrados, tengan o no reconocimiento estatal (caso de los pueblos indígenas); etc.
- «Status» de la experiencia/institución: permanente o eventual; formal (reconocida por la institucionalidad estatal) o «informal».
- Origen inmediato de la composición de la «institución» participativa: elección directa por parte de los ciudadanos, selección por parte de las autoridades, delegación por parte de organizaciones de la sociedad civil. En la mayoría de los casos la composición es mixta en cuanto a su origen.

<sup>40</sup> Según un trabajo publicado el 2001, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay disponen actualmente de leyes nacionales de acceso a la información pública, la gran mayoría de ellas aprobadas en la última década. Roger Vleugels: «Overview of all FOI laws». *Fringe*, Special issue, 9 de Octubre de 2011.

- Atribuciones de la «institución» participativa: en la mayoría de los casos identificados. La participación tiene un rol «consultivo» en relación con las instancias de decisión política (gobiernos nacionales y locales, parlamentos); hay experiencias que incluyen niveles de decisión vinculados con la gestión pero no con la definición de las políticas mismas. Son pocos los casos en los que el espacio participativo «decide» en el sentido cabal del término. Sin embargo, hay diferencias entre quienes sin decidir ejercen una fuerte influencia sobre las decisiones y quienes simplemente entregan insumos para la decisión. Por último, hay un rango importante de espacios participativos que tienen una función de vigilancia y control. También entre estos hay diferencias: quienes vigilan desde una óptica de «exigibilidad de derechos» y quienes ejercen una suerte de «control difuso».
- «Asuntos» en relación con los cuales se participa: es decir en torno a que se delibera y/o se decide. El abanico de asuntos es muy amplio y abarca desde la gestión de programas de emergencia y/o servicios básicos universales hasta los debates constitucionales, pasando por planes de desarrollo locales, políticas sectoriales, etc.

Probablemente los dos criterios mencionados al final (atribuciones/asuntos) sean los más relevantes. Dada las dificultades para elaborar un cuadro de cinco entradas, se presenta a continuación un cuadro que cruza la información disponible en torno a las atribuciones de cada experiencia así como los asuntos a los que se aboca. En los comentarios que se presentan luego del cuadro, siguiendo el orden de los «asuntos» identificados, se hace referencia al «origen», «status» y «composición» de las experiencias más relevantes.

Atribuciones Asuntos	Consulta	Gestión	Decisión	Vigilancia, control
Programas de Emergencia	Consejos consultivos del programa Jefes y jefas de hogar desocupados, Argentina.	Comités de Vaso de Leche, Perú. Comedores populares, Perú. «Planes sociales» cogestionados por gobierno y piqueteros, Argentina.		Comités de control de Bolsa Familia, Brasil. Sistema de Atención Ciudadana (SAC) del Programa Oportunidades, México. Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo, Argentina.
Servicios Sociales Básicos	<i>(Un caso particular de participación ciudadana en relación a los SSB ha sido el de los movimientos sociales anti-privatizadores en diversos países de la región).</i>	«Misiones» en Venezuela. Consejos Comunales en Venezuela. Comités locales de administración de salud (CLAS), Perú. Cooperativas de agua en diversas ciudades de AL.	Consejos Comunales Venezuela.	Oidorías ciudadanas en Brasil. Programa de auditoría ciudadana, Argentina. Procuraduría de la Ciudad de México (seguridad y justicia).



<b>Presupuestos Participativos</b>	Porto Alegre; toda la región, destacan: Rosario, municipios rurales en Perú, Ilo-Perú, Cotacachi-Ecuador, Cauca-Colombia, Montevideo.	En algunos países de la región se co-gestiona la ejecución.	En todos los casos hay niveles de decisión pero acotados.	En algunos países de la región.
<b>Planes de Desarrollo</b>	Consejos de desarrollo local, Perú. Consejos de desarrollo regional, Perú. Consejos estatales y locales de planificación, Venezuela. Asamblea cantonal de Cotacachi, Ecuador. Consejos del Poder Ciudadano, Nicaragua.	Los consejos venezolanos participan en gestión.	Consultivos. Consultivos. Inciden fuertemente en decisión. Participan en decisión. Inciden en decisión.	
<b>Normatividad Local/regional</b>	Municipio de Rosario, Argentina .			Municipio de Rosario, Argentina
<b>Políticas públicas nacionales</b>	Conferencias nacionales, Brasil. Consejos del Poder Ciudadano (temáticos), Nicaragua. Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria en Ecuador.		Las Conferencias tienen un fuerte impacto en el terreno legislativo.	Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social. Consejos Nacionales temáticos en Brasil. (van en paralelo con las Conferencias). Mecanismo nacional de participación y control social en Bolivia. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Ecuador).
<b>Constitución</b>	Foros Nacionales en el proceso boliviano (2007-2008). Foros Nacionales en proceso ecuatoriano (2008). «Séptima papeleta» en proceso electoral de 1991 (Colombia).		Referéndum constitucional en Venezuela (1999 y 2007). Referéndum en Ecuador (2008). Referéndum en Bolivia (2009).	



### 2.1 Participación en programas de emergencia

Si bien el número y volumen de recursos de los programas de emergencia ha crecido de manera significativa en la región, la existencia de mecanismos de participación ciudadana a su interior es bastante limitada. La mayoría de estos se desarrolla hoy como programas de transferencias monetarias directas condicionadas al cumplimiento de algunas obligaciones por parte de los beneficiarios. Un reciente informe de CEPAL reconoce 36 programas de este tipo en 19 países de la región<sup>41</sup>. Al analizar el asunto de la «rendición de cuentas y la participación ciudadana», dicho informe reconoce que ni en el diseño ni en la gestión de los programas de transferencias condicionadas se han tomado en cuenta el asunto de la participación ciudadana. Apenas si existen mecanismos de quejas y denuncias como parte de las acciones de vigilancia en algunos de esos programas<sup>42</sup>. Las excepciones son aquellos programas de emergencia que surgieron al margen del modelo «transferencias monetarias condicionadas», antes que estos se generalizasen en la región. Es el caso de los programas peruanos «Vaso de Leche» y Comedores Populares, así como de los programas que surgen en el contexto de la crisis argentina del 2001.



<http://bit.ly/ZiLoxw>

Estas experiencias están marcadas por las coyunturas de crisis en las que surgieron. Mientras en el Perú incluyeron a población en extrema pobreza, en Argentina resultaron del repentino empobrecimiento de sectores asalariados y, en la mayoría de los casos, con una tradición organizativa previa. Diferenciando el caso de Argentina –por los antecedentes de politización de los involucrados– vale para los otros países la pregunta acerca de la relación entre la pertenencia a las instancias

mencionadas y los niveles de «ciudadanización» alcanzados. No es posible dar una respuesta unívoca. Para el caso peruano, Vaso de Leche y Comedores han sido instancias de organización y construcción de liderazgo, han ganado visibilidad y legitimidad, son interlocutores reconocidos de los sucesivos gobiernos, y han demostrado autonomía y pragmatismo (desde otra perspectiva, limitada «fidelidad» a sus propulsores y acompañantes originales). Sin embargo, contra una visión bastante idealizada, su accionar político se ha limitado a procesos de negociación con el estado (gobierno central y/o municipio) en función de la asignación de recursos y la defensa de su autonomía. La renovación de los liderazgos al interior de estas experiencias es muy limitada. En la medida que suponen un nivel de organización y tienen capacidad de presión, han recibido críticas de parte quienes proponen sistemas más bien focalizados, argumentando que a partir de la existencia de «filtraciones» que llevan a que los recursos de estos programas terminen en manos de personas o familias que no califican como pobres extremos.

Las experiencias argentinas nacieron fuertemente politizadas y se articularon en movimientos políticos «autónomos» de cuestionamiento al sistema («¡Que se vayan todos!»). Se auto identifican como el sujeto político emergente, portador de un proyecto «anti-capitalista». El programa era pasar de la «emergencia» (programas de alimentos, empleo temporal, autogestión de empresas quebradas, etc.) a nuevas

41 Simon Cecchini y Aldo Madariaga: Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile, 2011. Cuadro-resumen de las experiencias en las pp. 161-165.

42 *Ibidem*, p. 167.



formas de economía (trueque en vez de mercado, monedas locales, etc.)<sup>43</sup>. Su interlocución con los gobiernos que se sucedieron en medio de la crisis fue fuerte, incluyendo los inicios del gobierno de Néstor Kirchner. Éste no solo revirtió el ciclo de la crisis económica sino que inició la «normalización» política del país. En un primer momento se apoyó en los movimientos emergentes contra las poderosas estructuras corporativas del peronismo; luego, se apoyó en estas para neutralizar a los sectores más radicales de los emergentes. Los programas sociales continúan, el gobierno los negocia con unos y otros (piqueteros autónomos y piqueteros K), y estos tienen márgenes de decisión sobre ellos, lo que –en la opinión de algunos– renueva los lazos clientelares entre organizaciones y «masas».

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) lanzado durante el gobierno de Salinas de Gortari en México (1988) ha sido considerado como el punto de inicio de la ola de programas de transferencias directas en la región. Redefinido y rebautizado por los gobiernos posteriores (Progresía bajo Zedillo y Oportunidades bajo Fox), ha sido el eje de los programas sociales en el país del norte. Su implementación estuvo marcada por dos factores fundamentales. Por un lado, el incremento de la pobreza debido al impacto de los programas de ajuste estructural que se desarrollan en el período de Salinas y el posterior curso de liberalización de la economía que tuvo como uno de sus hitos la firma del Acuerdo de Libre Comercio con EE UU y Canadá NAFTA en 1992, y cuya vigencia se inició en enero de 1994. Por otro, la crisis de legitimidad del PRI. Esta se basaba, hasta la década del 90, en el control corporativo de sectores sociales organizados: trabajadores sindicalizados, campesinos, estudiantes, etc. El deterioro de estos sectores, la emergencia en ellos de liderazgos contestatarios, así como el crecimiento acelerado de masas de pobres sin afiliación llevan a tener que inventar nuevas formas de control social. Los programas mencionados han sido un vehículo privilegiado para esto. Los usos partidistas de estos programas desde su inicio están ampliamente documentados<sup>44</sup>. Es difícil, por tanto, encontrar en ellos rasgos «participativos». Vale la pena notar que a pesar de los discursos electorales «anti-corporativos», los gobiernos del PAN (Fox y Calderón) no pudieron escapar a la lógica de estos programas, intentando –sin mucho éxito– construir una base social a partir de ellos. En la última campaña electoral el PRI apeló al recuerdo del PRONASOL para construir su mayoría electoral.

Los programas de transferencias directas en Brasil (Bolsa Familia, Bolsa Escola) son considerados hoy el ejemplo más exitoso de programas de transferencias directas. Han adquirido otra dimensión al interior del plan Brasil sin Miseria, lanzado en junio del 2011. Un componente central de este último es la llamada «inclusión productiva». El impacto de estos programas en términos de reducción de la pobreza es indudable y ha dependido, en lo fundamental, de las sinergias entre sus diversos componentes y el conjunto de las políticas públicas: incremento del gasto fiscal, incrementos salariales, ampliación del mercado interno, compras nacionales, etc. La divergencia de los resultados entre Brasil y México se explica por la ausencia de estas conexiones en el país del norte. Si bien existe una amplia bibliografía respecto a estos programas, los análisis en torno los componentes participativos son más bien escasos<sup>45</sup>. En términos generales, se constata que estos programas no tienen su origen en la demanda directa de los beneficiarios, sino más bien en movimientos ciudadanos y sociales, canalizados por el partido político (PT). Estos movimientos e iniciativas se articularon en torno al lema «Hambre Cero» y se transformaron en políticas públicas a partir del 2003. Más aún, es el estado el que hace el esfuerzo principal para ampliar la base de las personas que participan de los programas. Con lo cual resulta que se privilegian relaciones directas entre los pobres y el gobierno con una limitada mediación de la acción colectiva. Los programas tienen instancias de control social, pero el volumen de los mismos dificulta la posibilidad de una interacción que resulte en participación efectiva de los pobres involucrados en los programas. La alta institucionalidad de los mismos, la existencia de un contexto

43 Para el fundamento y los antecedentes de estas iniciativas, ver: Jürgen Schultz, *Dineros alternativos para el desarrollo local*. Universidad del Pacífico, Lima, 1997.

44 Ver, por ejemplo: Juan Molinar Harcacitas y Jeffrey A. Weldon: «Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y resultados electorales». Colegio de México, 1993. Disponible en: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/24FISY7E4F2N215G25EJL5LFH18A9H.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/24FISY7E4F2N215G25EJL5LFH18A9H.pdf)

45 Un material útil, por su perspectiva crítica es: Felipe J. Hevia: «Relaciones Sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil». *América Latina Hoy*, n° 57, Abril 2011, pp. 205-238. Salamanca, España.

social y político cada vez más sensible a la corrupción y el clientelismo, dificultarían –según quienes los promueven– que estos programas devengan en mecanismos de cooptación clientelar. Los opositores al gobierno afirman lo contrario. Lo cierto es que en la década de gobierno PT, esta fuerza ha erosionado la base social de los poderes tradicionales, incrementando su respaldo electoral entre los más pobres.

El desarrollo de programas de salida de los mecanismos de transferencias directas, revela no solo una intención progresiva sino también una interpretación de que al interior de estos programas los niveles de ciudadanía que se pueden promover están claramente acotados. Quizá esta sea la lección más importante que dejan los programas de transferencias directas en Brasil. Si se desarrollan al interior de políticas públicas coherentes, pueden ser excelentes mecanismos de salida de la pobreza y de construcción de las condiciones básicas para el ejercicio de la ciudadanía. Estas condiciones no se limitan a lo material: tanto en el caso de Brasil como en los ejemplos peruanos y argentinos, se constata que estos programas han sido espacios de reconocimiento, reconstrucción de la autoestima así como de formas primarias de sociabilidad. Sin embargo, las posibilidades de desarrollar a su interior formas efectivas de democracia participativa son limitadas.

## 2.2 El asunto de los servicios sociales básicos

22

Se entienden como básicos aquellos servicios que son componentes indispensables para una vida decente. Existen diversas definiciones y listas de los mismos, pero podría decirse los servicios básicos comprenden, por lo menos: agua y saneamiento, energía eléctrica, salud y educación<sup>46</sup>. Para este análisis lo que interesa es entender los cambios que se han producido en cuanto a la participación de los ciudadanos y las comunidades en la provisión de los mismos.



<http://bit.ly/Xp31p>

Tras haber sido considerados como bienes públicos, y por tanto como bienes que deben estar a disposición de todos y cuyo uso por alguno(s) no debe sustraer el uso por otros<sup>47</sup>, los servicios sociales básicos fueron uno de los blancos preferidos de los procesos privatizadores en la década de los 80. Las graves limitaciones en la provisión de los mismos fueron atribuidas a la «ineficiencia» del sector público. El remedio consistía en privatizarlos y construir al lado de ellos sistemas de fiscalización (las Superintendencias) con limitada participación ciudadana.

Más allá de las intenciones, estos entes fueron rápidamente capturados por los poderes fácticos. Los reclamos por participación ciudadana a ese nivel han sido limitados y en la mayoría de los casos, neutralizados. Simultáneamente se han desarrollado algunas experiencias de campañas de denuncia desde la sociedad civil con resultados desiguales. La recopilación de experiencias ha permitido identificar tres países en los que existen mecanismos participativos de vigilancia y control social de los servicios básicos: México, Brasil y Argentina. De todos estos el caso argentino (en particular en la ciudad de Rosario, escenario de una exitosa gestión por parte de alcaldes del Partido Socialista) merece mayor atención. En el caso del Distrito Federal en México, también se debe a la iniciativa del gobierno de la ciudad –en manos del PRD por más de quince años– la existencia de mecanismos de vigilancia

46 Mehrotra, Santosh, Jan Vandermoortele and Enrique Delamoica (2000), «¿Servicios básicos para todos? El gasto público y la dimensión social de la pobreza», Publicaciones Inocenti. Florencia. Centro de Investigaciones Inocenti de UNICEF. 2000.

47 La definición de bienes públicos es motivo de intensas controversias que están articuladas con propuestas contra-puestas de manejo de los mismos. Aquí se propone una que se inspira en la de la premio Nobel Elinor Ostrom introduciendo un matiz normativo: «deben», «no debe».



y reclamo sobre los servicios públicos, pero que privilegian la relación directa del ciudadano con las instancias respectivas.

Para el caso de las comunidades más pobres, donde las posibilidades de privatización eran casi nulas, el modelo consistía en cubrir la necesidad a través de fondos de inversión social, dejando abierta la posibilidad de distintos mecanismos de gestión descentralizada. Esto es lo que hicieron el Fondo de Inversión Social (FIS) en Bolivia, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en México, el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) en Perú y el Fondo Hondureño de Infraestructura Social (FHIS)<sup>48</sup>. Uno de los criterios comunes a estos programas ha sido el de la «focalización del gasto social». En la práctica esto significó una alta discrecionalidad de parte de gobiernos nacionales y locales. En un momento de generalizado debilitamiento de la acción colectiva, el acceso al programa dependía fundamentalmente de las conexiones que podían establecer los líderes comunales y/o los operadores políticos de los gobiernos.

En el papel todos los fondos otorgan un rol central a la participación de las comunidades en las diversas fases de los proyectos, incluyendo el aporte de su propio trabajo. En el caso peruano esta participación tuvo como protagonistas a los llamados «núcleos ejecutores». No existe –o no se ha podido identificar para efectos de este trabajo– un análisis detallado de esta experiencia<sup>49</sup>. Probablemente esta ausencia se deba a que es una propuesta que no proviene del lado del campo «participacionista». Sin embargo se trata de una experiencia que por su masividad (54 mil proyectos) y duración en el tiempo (20 años) merece análisis. Incluso aceptando que en sus orígenes fue funcional al proyecto autoritario del fujimorismo (relación que trato de reeditar sin mucho éxito el gobierno de Alan García), sin duda se trata de espacios en los cuales la población organizada accedía a niveles de decisión en torno al uso de recursos públicos. Probablemente fueron «laboratorios» de renovación/redefinición de los liderazgos comunales así como de sus relaciones con el estado nacional. La experiencia de estos comités de gestión es importante porque de manera sistemática ha tratado de ser replicada por el Banco Mundial, el BID y otros Fondos de Inversión de la región, particularmente en Centro América (Honduras y El Salvador son dos casos emblemáticos de esto).

Estudios del Banco Mundial han demostrado que los beneficios que derivan de la participación superan ampliamente los costos que a veces ésta representa. Utilizando los criterios con los que se organiza el cuadro inicial, podríamos afirmar que se genera un círculo virtuoso en el que consulta, gestión y vigilancia se retroalimentan cuando aspectos significativos de la decisión están en manos de las comunidades. Sin embargo, la continuidad de este círculo virtuoso más allá de la duración de la ejecución de las obras de infraestructura (sea en agua, educación o salud) es más discutible. El discurso y la práctica de las reformas de segunda generación proponían incluir a ciudadanos y organizaciones en la gestión de servicios básicos, particularmente educación y salud, principalmente en el contexto de «municipalización» de los mismos. Un ejemplo de lo anterior es el caso de los CLAS. En el caso boliviano esto se plasmó en un conjunto de «cooperativas» para servicios como el agua, los teléfonos, etc., que deberían tener cuerpos directivos elegidos por voto universal. Ha sido, sin embargo, muy difícil estabilizar gestiones exitosas y participativas en estas instancias. Los programas de capacitación diseñados para fortalecer la capacidad institucional y administrativa de las organizaciones locales, son claramente insuficientes. Y es que no solo no existe un modelo claro de gestión local participativa de servicios básicos, sino que conviven varios, se sobreponen sistemas contradictorios entre sí y se traslada a las precarias instituciones existentes las tensiones de la política local. La gestión local de lo público está abandonada a su suerte en el marco de estados que han optado por la privatización de los servicios

48 Una síntesis de los programas y sus presupuestos para 16 países al 2002 en: Siri, Gabriel: *Empleo y fondos de inversión social en América Latina*. Lima: OIT/Oficina Subregional de los Países Andinos, 2003, p.2.

49 Una visión optimista de los mismos es la que da Miriam Zelada en: «¿La verdadera descentralización popular? Participación ciudadana en los proyectos de inversión social». <http://www.egc.edu.pe/revista/numero7/enlaces/articulo3.htm>. Por su parte el ex director de FONCODES, Pedro Francke tiene una opinión más matizada, crítica en relación al rol de estos organismos en el contexto del fujimorismo y luego en el marco del gobierno de Alan García (2006–2011), ver: «Núcleos ejecutores: el pasado y el presente». Disponible en: [http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/nucleos\\_ejecutores\\_pfrancke.pdf](http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/nucleos_ejecutores_pfrancke.pdf)



básicos a nivel nacional. Con lo cual se promueve una lógica perversa de alentar el deterioro de lo público para tener mayores argumentos a favor de su privatización.

Allí donde se han desarrollado movimientos de resistencia a las privatizaciones, las propuestas alternativas lejos de restablecer en todos los casos la gestión estatal de los servicios básicos han propugnado modelos cooperativos o de cogestión. Esto es particularmente notorio en ciudades intermedias de la región. Pareciera que el debate ya supero la dicotomía estatal o privado y lo que está en discusión son modelos de gestión en los que se busca preservar el acceso universal garantizado por el estado, con la eficiencia empresarial y la participación ciudadana en distintos momentos del ciclo.

En la historia de la expansión de acceso a activos (tierra urbana, por ejemplo) y servicios básicos un rasgo reiterado ha sido el establecimiento de «arreglos» público/privados, particularmente en las etapas iniciales de los procesos. Del «comité pro-agua» (o pro-electrificación, o pro-veredas, etc.) al logro del servicio hay un conjunto de intervenciones previsibles en los diversos actores (que incluyen no solo acciones de reclamo, sino también «trabajo comunal»), y un juego de derechos y obligaciones<sup>50</sup>. Sin embargo, no siempre culminan con la construcción de una institucionalidad estable «participativa» para la gestión del servicio en cuestión. Las cooperativas bolivianas son un ejemplo, pero con múltiples problemas. Los procesos de cambio más «radicales» de la región (Nicaragua, Venezuela, Bolivia, Ecuador) han enunciado una voluntad de caminar a modelos mixtos de gestión, pero sus resultados son aún limitados, particularmente cuando se trata de escenarios urbanos de mayor envergadura. En Venezuela, la intención es avanzar a una cogestión estatal/comunitaria de los servicios básicos a través de los Consejos Comunales creados en el 2006. Es poco conocido el caso de *Empresas Públicas de Medellín (EPM)*<sup>51</sup>, empresa industrial y comercial del estado propiedad de la Alcaldía de Medellín y que provee de energía eléctrica, agua potable, saneamiento y gas por red a los municipios donde tiene presencia. Se trata de una de las empresas más grandes y prestigiosas de Colombia como resultado de un modelo de gestión que articula participación democrática de diversos actores y eficiencia<sup>52</sup>.

## 2.3 Presupuestos participativos

La generalización de esta experiencia (más de 2500 casos en la región, como se mencionó anteriormente) oculta las enormes disparidades en su desarrollo según país, región, correlación política, y otros factores.

El resultado positivo más evidente tiene que ver con la incorporación de diversos sectores ciudadanos a la gestión pública. Los presupuestos participativos han sido escenarios de aprendizaje político y de construcción de nuevos actores sociales y líderes. En los procesos de formulación de demandas, negociación y decisión, estos actores han comenzado a construir visiones más estratégicas de sus territorios. Más aún, se han dado casos (Cotacachi, algunos municipios rurales del Perú, muchas ciudades de Brasil) en los que la dinámica de la participación ha rebasado los límites del proyecto original (esto se expresa, por ejemplo, en las decisiones que se han tomado en diversos municipios en ir más allá de la ley al definir el monto de los recursos presupuestales que serán asignados según mecanismos participativos).

50 La reiterada referencia al tema del agua se debe no solo a su importancia estratégica, incluso geo-política, sino al hecho de que ha sido un tema que ha generado movilizaciones y redes en la última década, más que ningún otro.

51 <https://www.epm.com.co/site/>

52 Al respecto: Vélez Álvarez, Luis Guillermo, «Evolución de las empresas de agua y saneamiento de Medellín y Cali en Colombia: ¿Vidas paralelas?» Nota técnica del BID, n° 517. 2013. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37900879>



En términos generales, los presupuestos participativos son considerados como uno de los productos más destacados del «experimentalismo democrático» (Boaventura Sousa Santos) en curso en la región. El análisis de los mismos ha generado una copiosa literatura que podría ser clasificada de acuerdo a su perspectiva, según Egon Montecinos<sup>53</sup>:



*Hasta la fecha, el estudio del presupuesto participativo en América Latina ha estado orientado básicamente por tres énfasis: en primer lugar, están los estudios que destacan las bondades y las virtudes del presupuesto participativo implantado en Brasil -y en menor medida, en el resto de los países de América Latina- para resolver problemáticas como la corrupción, el clientelismo, déficit de ciudadanía, fortalecimiento democrático, así como para destacar los aportes del presupuesto participativo al capital social, a la rendición de cuentas, a la efectividad de las políticas públicas, entre otros. Un segundo grupo de estudios se ha concentrado básicamente en estudiar el diseño institucional, las condiciones previas y el rol de las instituciones políticas en el desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina, con el objetivo de establecer regularidades y modelos a seguir en otros lugares fuera de Brasil. Un tercer grupo de estudios se ha concentrado en estudiar el presupuesto participativo entendiéndolo como una institución de la democracia participativa que se presenta como medio efectivo para complementar y legitimar las instituciones democráticas tradicionales.*

La revisión de la bibliografía existente que realiza Montecinos permite descubrir una moderación del optimismo inicial en la medida que la experiencia se expande por la región, en la mayoría de los casos vía dispositivos legales. Si bien se identifican experiencias exitosas fuera de Brasil (Ilo en Perú, Buin en Chile, Cotacachi en Ecuador) la tendencia dominante en los estudios es pesimista: sea por la ausencia de voluntad política de los alcaldes o por la inexistencia de un tejido social fuerte, o por las restricciones legales y presupuestarias con las que nacen los presupuestos participativos, en la mayoría de los países estos espacios no se convierten en palancas de revitalización de las alicaídas democracias locales.

A estas alturas está bastante claro que los presupuestos participativos no han sido ni son la panacea para los límites y distorsiones de las democracias en la región. En numerosos casos, son un ejemplo de cómo las prácticas políticas tradicionales pueden apropiarse de la «innovación» y convertirla en mecanismo de reproducción de su poder. Y es que en su diseño, en la mayoría de países, el presupuesto participativo crea condiciones para su propia perversión. En primer lugar, es un presupuesto de la «penuria» (según un estudio antes mencionado<sup>54</sup> los presupuestos participativos representan entre el 3% y el 15% de los presupuestos municipales). En segundo lugar, dada la limitación de recursos y la existencia de relaciones políticas entre autoridades y comunidades que se ajustan al modelo de «triángulo sin base» (Julio Cotler) el presupuesto participativo termina siendo una herramienta de negociación entre alcalde y representantes locales lo que facilita su dispersión en obras pequeñas y de corto plazo. En tercer lugar, los espacios de deliberación en torno al presupuesto no son espacios «planos», suelen ser más bien canchas inclinadas, según las relaciones de poder existentes en la sociedad<sup>55</sup>. En general, en el marco de estados al interior de los cuales la planificación del desarrollo ha perdido importancia, así como de sociedades bastante fragmentadas, los presupuestos participativos tienden a desarrollarse como mecanismos de agregación de intereses particulares organizados en torno a demandas de corto plazo.

53 Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44. (Jun. 2009). Caracas. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/montecinos>

54 ELLA, Policy Brief, 2007.

55 Un buen ejemplo de esto, para el caso de la mayoría de países andinos, es la prioridad de los proyectos urbanos sobre los rurales en distritos con mayoría de población rural.

Se afirma que, allí donde los presupuestos participativos han logrado romper con la dinámica antes descrita, estos han sido poderosas herramientas para «incorporar la perspectiva ciudadana en la elaboración presupuestal, incrementar el impacto de las políticas públicas, fortalecer la transparencia y efectivizar el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno»<sup>56</sup>. Cada uno de las afirmaciones de la evaluación anterior debe ser matizada. En primer lugar, no hay «una» perspectiva ciudadana, estas son múltiples, según clase, género, edad, etc. Las propuestas que se llevan a la mesa suelen priorizar el impacto a corto plazo. Las asambleas y/o talleres para la deliberación siguen siendo eventos que congregan a las élites organizadas de la sociedad<sup>57</sup>. Por otro lado, la proliferación de estos espacios, que llegan a acuerdos en torno a paquetes de iniciativas pequeñas en los espacios territoriales básicos del estado, municipios o cantones, puede generar una dinámica de competencia entre estos que bloquee la posibilidad de acuerdos estratégicos para iniciativas mayores.

Llama la atención que, a pesar de la masividad de la experiencia, Brasil no tiene una ley nacional que obligue a poner en práctica este mecanismo. Si se contrasta lo anterior con las realizaciones (particularmente notables en Brasil y Ecuador) se puede acceder a una de las claves para entender la fortaleza o precariedad de las diversas experiencias participativas: la existencia o no de una «masa crítica» de demanda social y de organización. La legislación es secundaria frente a esto.

## 2.4 Planes de desarrollo

26

Junto con los presupuestos participativos, el asunto de la participación en la planificación del desarrollo ha sido una de las ideas fuerza del discurso participativo a nivel local y regional. Al revisar la bibliografía al respecto se ha encontrado que la mayor parte de las publicaciones existentes tiene un carácter normativo o pedagógico, casi no existen estudios analíticos sobre experiencias concretas en un período relevante de tiempo. Es decir existe una gran cantidad de publicaciones de gobiernos, ONG, agencias internacionales de cooperación que describen las bondades y características de la participación ciudadana en la planificación del desarrollo, y proponen metodologías y/o herramientas para llevarla adelante. Se encuentran también algunas sistematizaciones sobre procesos de planificación participativa (es decir el ciclo de decisiones y eventos que permite arribar a un plan de desarrollo local o regional) pero se carece de balances de lo que sucede con la gestión pública y la participación tras la aprobación de los planes, sea a nivel local/regional, sea a nivel de país.

Una de las pocas excepciones es el de Cotacachi<sup>58</sup>. Allí, en 1996, por iniciativa del Alcalde y sus regidores, se puso en vigencia un sistema de asambleas cantonales que culminó un proceso de décadas. El movimiento fue escalando desde las demandas específicas, visibilizadas en el contexto del conflicto étnico que comienza a tomar forma en la década del 70, hasta propuestas más programáticas (con un fuerte componente económico-productivo) en la década de los 90. A través del mecanismo de las asambleas cantonales se articularon diversos actores –indígenas, artesanos y capas medias, finqueros mestizos– en torno a una propuesta de participación política, reformas sociales, descentralización y desarrollo local sustentable.

Si se examina la secuencia de asambleas entre 1996 y el 2001, se verá que el proceso ha ido efectivamente más allá de la acumulación de demandas específicas.

56 ELLA, PolicyBrief, 2007, p. 1.

57 Para un análisis de caso sobre este asunto, ver: Mario Fuks, Renato Monseff Perissinotto y Ednaldo Aparecido Ribeiro: «Cultura política y desigualdad en los consejos municipales de Curitiba». *Política y Cultura*, otoño 2004, núm. 22, pp. 73–100. UNAM México.

58 Para información más detallada ver: Ortiz Crespo, Santiago. El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996 – 2003. Maestría en Políticas Públicas; FLACSO – Sede Ecuador. Quito. 2003.



Por otro lado, de acuerdo a quienes han estudiado este caso, las «Orientaciones Estratégicas del Desarrollo Cantonal de Cotacachi» cumplen efectivamente un rol rector de las políticas públicas locales.

El presupuesto es, efectivamente, una herramienta para la estrategia. La dinámica de la asamblea cantonal ha modificado la dinámica del gobierno municipal, ampliando y fortaleciendo la democracia local. El Plan de desarrollo es un conjunto articulado de políticas enraizado en las percepciones de los pobladores. Como es fácil suponer el éxito de esta experiencia y su continuidad dependió de un conjunto



www.larepublica.pe

de factores que trascienden lo local: la emergencia de un poderoso movimiento indígena en el contexto de una crisis estructural del sistema político ecuatoriano, entre otros. Más allá de los avatares del movimiento indígena ecuatoriano en la década última, la experiencia sigue en pie preparando su XVII asamblea cantonal<sup>59</sup>.

Sin duda hay otras experiencias en la región. En la mayoría de casos la normatividad vigente exige la realización de procesos de planificación participativos, la cooperación internacional y las ONG han dedicado ingentes recursos a promoverlos. Si se argumenta a favor de priorizar lo territorial (regional o local) como parte del relanzamiento de la agenda de la planificación (promovido por CEPAL y PNUD en la última década) sin duda el asunto de la participación ciudadana debería ocupar un lugar central en la institucionalidad que se haga cargo de la tarea<sup>60</sup>. La realidad parece contradecir las intenciones y las normas.

Si se revisan algunas de las pocas sistematizaciones disponibles, se verifica que incluso cuando se desarrollan procesos participativos de planificación relativamente exitosos, el destino de sus resultados es incierto. Por un lado, los planes se formulan en función de visiones difusas, y los objetivos son más bien «aspiracionales»<sup>61</sup>. Una mirada más profunda sobre los procesos mismos descubre la pervivencia de culturas políticas, asimetrías y discriminaciones como factores determinantes del bloqueo en la puesta en práctica de los resultados de la planificación<sup>62</sup>. En el caso peruano, las idas y venidas en el proceso de descentralización –y dentro de ella de la participación ciudadana– ha llevado a la paradoja de que los consejos de coordinación local son «interesantes espacios de deliberación y encuentro; y, simultáneamente, (marcados por) el desinterés de la mayoría de la sociedad civil por sus discusiones y acuerdos»<sup>63</sup>.

En los países que desarrollan «procesos de cambio» se afirma con más fuerza el retorno de la idea de «planificar el desarrollo» y dentro de ella la participación ciudadana. Sin embargo los resultados concretos son también escasos. Tanto en torno a Venezuela como a Nicaragua está abierta la discusión en torno a los niveles reales de planificación que desarrollan de manera autónoma los organismos mencionados. Para sus críticos más acérrimos se trata simplemente de «correas de transmisión» del poder central. Sin embargo la masividad de la participación en ellas en algunos territorios impide un juicio tajante al respecto.

Uno de los tantos dispositivos de la legislación boliviana sobre este asunto afirma «que la asignación de recursos físicos, financieros, humanos e institucionales a las entidades públicas para el corto plazo se hará de acuerdo a la definición de planes (visión de largo plazo) y a la programación de mediano y largo plazo». Lo

59 <http://www.asambleacotacachi.org/index.php?vamenu=1>

60 Al respecto una buena visión de conjunto es la de Antonio Elizalde Hevia: «Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local». ILPES, Santiago de Chile, 2003.

61 Un ejemplo de esto es el caso de Nabón (Ecuador) sistematizado por Carolina Porras, disponible en: <http://www.un-instraw.org/data/media/documents/Caso%20Nabn.pdf>

62 Ver, para un ejemplo peruano: Federica Ravera: Concertación para el desarrollo territorial en áreas de montaña: la experiencia en la Zona Centro de la Provincia de Huancavelica (Perú). CEPES/FAO. 2006. Disponible en: <http://www.fao.org/sard/common/ecg/2533/en/CEPESfullreportfinal.pdf>

63 María Isabel Remy: «Participación ciudadana y gobiernos descentralizados»; *Cuadernos Descentralistas*, n° 29. Grupo Propuesta Ciudadana, 2011, p. 39.

que se puede constatar –en primer lugar en Bolivia misma– es que los procesos reales suceden a la inversa: los planes y programas se construyen en función de las decisiones que tienen que ver con recursos para el corto plazo. El presupuesto anual define lo que se pondrá luego en el plan de desarrollo.

A la base de estos desencuentros existen factores culturales por un lado e institucionales, por otro. En relación con lo primero, no es difícil vincular la inversión de prioridades con los sentidos comunes vigentes en nuestras sociedades como resultado de las décadas de crisis primero y ajuste neoliberal después. En relación con lo segundo, es evidente para la mayoría de países de la región que la institucionalidad existente para la planificación en la región –construida en las décadas del «desarrollismo cepalino»– fue fuertemente afectada por las reformas neoliberales. En algunos países llegó a desaparecer el tema de la agenda pública. Cuando la segunda ola de reformas plantea el tema este se entiende como la elaboración de un «plan operativo anual»<sup>64</sup> para el municipio o región.

El tema ha retornado de la mano de algunas organizaciones de la sociedad civil, particularmente ONG. La planificación local participativa ganó visibilidad en la década de los 90 (con casos emblemáticos en Perú, Nicaragua, Bolivia, Ecuador). Muchas agencias internacionales de cooperación vieron en esto un camino seguro de contribución a la democratización y la gobernabilidad. Los resultados han sido magros. Por lo general los procesos participativos son un conjunto de talleres en los que participan representantes de los sectores más organizados de la sociedad popular del lugar. A partir de una «visión» habitualmente voluntarista y «romántica»<sup>65</sup>, se suman objetivos para cada uno de los sectores económicos y sociales presentes en el territorio. Un plan de desarrollo con estas características queda, en el mejor de los casos, como un inventario de las intenciones de los participantes.

Las limitaciones mencionadas resultan de múltiples factores. Resaltamos tres:

- No es «estratégica» sino acumulativa, con lo cual el desarrollo sería la suma de una serie de gobernanza–iniciativas parciales. «Estratégica» quiere decir aquí enfocada en cambios claramente definidos que resultan de y contribuyen a cambios en las relaciones de poder (sea en la economía, la política o la vida cotidiana).
- No es «sistémica», es decir no establece conexiones entre sus diversos componentes, no prioriza, con lo que contribuye a la dispersión de los escasos recursos.
- Está desvinculada de una visión de país, de región, en la que cada circunscripción puede definir no solo su vocación productiva sino los mecanismos de relación que establecerá con el conjunto.

Repotenciar la planificación participativa para el desarrollo local pasa, necesariamente, por repotenciar los sistemas nacionales de planificación. No es casualidad que el país de la región que lleva la delantera en transformarse en potencia emergente sea el país donde la herencia cepalina mejor sobrevivió.

64 Ese es, exactamente, el nombre que se puso en circulación en Bolivia.

65 Un ejemplo tomado de un municipio ecuatoriano: «Al 2020, el cantón de XX habrá logrado erradicar la pobreza a partir del desarrollo de una economía sustentable que articule la pequeña agricultura con el comercio y el turismo. Las relaciones de género se habrán modificado positivamente y los jóvenes habrán logrado reconocimiento y participación en las instancias de gobierno local».



## 2.5 Normatividad local/regional

Las constituciones más recientes, de la colombiana (1991) en adelante, reconocen a los ciudadanos derechos políticos más allá del voto: el derecho de petición, el de iniciativa legislativa, el de revocar autoridades y el de participar en plebiscitos o referéndums. Los procesos constituyentes respectivos son analizados más adelante. Aquí interesa preguntar acerca de qué tanto estos mecanismos han sido utilizados por ciudadanos y movimientos sociales<sup>66</sup>. En cuanto al derecho de iniciativa legislativa, Hevia señala:

«El uso de los mecanismos de iniciativa legislativa popular, a pesar de la existencia de la norma legal, es sumamente limitado y se concentra en tres países: Argentina, Colombia y Uruguay a nivel nacional. En el nivel subnacional, hay casos en México –específicamente en el estado de Jalisco (Ramírez Saiz, 2002)– y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Iniciativa Popular, 2004)».

En Uruguay el derecho de iniciativa existe desde inicios del s. XX y ha sido utilizado en numerosas ocasiones. Salvo en el caso de la derogatoria de la ley de amnistía, las iniciativas han estado vinculadas a derechos sociales y los promotores de las mismas han sido sindicatos u organizaciones de jubilados. En Argentina se han presentado 13 iniciativas de las cuales solo dos alcanzaron los requisitos para entrar al debate y transformarse en leyes. Ambas en el contexto de la crisis argentina (post 2001) y referidas a temas sociales: derogatoria de las pensiones de privilegio y prioridad al hambre infantil. Sus promotores fueron coaliciones de ciudadanos y en un caso un diario. En el caso de Colombia la iniciativa más conocida es la de la «séptima papeleta» en el marco del proceso electoral de 1990 y que dio origen a la Constituyente del año siguiente. La otra fue una consulta más bien simbólica en torno a la Paz (1997). En México el derecho a la iniciativa está vigente en 23 estados no así a nivel federal. El caso más conocido es el de una iniciativa –al final aprobada– de ley contra la violencia de género.



www.peru21.pe

Como se deduce de los ejemplos mencionados se ejerce poco el derecho a la iniciativa legislativa, particularmente en ámbitos locales y regionales y lo mismo podría afirmarse del derecho de petición.

Lo que sí se conoce es el efecto que el derecho a revocatoria tiene en los escenarios locales. En países como Perú y Bolivia se ha convertido en un instrumento de desestabilización de los gobiernos subnacionales. Se ejerce a partir de la construcción de coaliciones de los derrotados en las elecciones municipales (que habitualmente son ganadas con porcentajes minoritarios de votos, menos del 30%). Es un claro ejemplo de la distorsión de propuestas de intención democratizadora que son instrumentalizadas desde otras lógicas políticas.

El asunto más innovador en el terreno de la normatividad –que se deriva de los temas constitucionales que se mencionarán más adelante– es el del reconocimiento de la interculturalidad. En diversos territorios de la región (Andes, Amazonía, Mesoamérica) conviven formas participativas de distinto origen cultural. Por lo general

<sup>66</sup> Para una presentación de conjunto de los derechos a la participación mencionados ver: Daniel Zovatto, «Las instituciones de democracia directa» en: Nohlen, Dieter, et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, pp. 134-161. Para el caso del derecho a la iniciativa legislativa ver el artículo de Felipe Hevia de la Jara: «La iniciativa legislativa popular en América Latina», *Convergencia* vol.17, no. 52, Toluca ene/abr. 2010, pp. 155-186. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352010000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352010000100007&script=sci_arttext)

son el resultado de arreglos pragmáticos de larga data que se han hecho más visibles en las décadas recientes.

El caso de la ciudad de Rosario, Argentina, gobernada desde hace más de una década por el Partido Socialista (gobierno ajeno por tanto al bipartidismo Peronismo/Radicales, y particularmente al tinglado corporativo peronista) es sumamente ilustrativo de cómo se pueden desarrollar procesos de reforma no solo en el terreno de la instituciones sino de la cultura ciudadana y merece un conocimiento más profundo.

## 2.6 Políticas públicas nacionales

Sin duda el caso emblemático de participación en políticas públicas nacionales es el de Brasil a través de las llamadas Conferencias Nacionales<sup>67</sup>. Si bien la experiencia se profundiza y generaliza con los gobiernos de Fernando Enrique

Cardoso y del Partido de los Trabajadores (Lula y Dilma), los orígenes de esta institución se remontan a la década de 1930. La ley 378 (Enero de 1937) normó la realización cada dos años de una Conferencia Nacional de Salud Pública. De hecho la primera se realizó en 1941 y desde entonces a la fecha se han desarrollado 14, la última el año pasado. Este origen temprano de una institución «participacionista» se explica por, al menos dos factores:



<http://conselho.saude.gov.br/14cns/index.html>

- Una fuerte tradición «salubrista» en Brasil, que si inicia a fines del s XIX y pone en la agenda política el asunto de la salud pública<sup>68</sup>.
- La política de fortalecimiento del estado impulsada por Getulio Vargas a lo largo de sus sucesivos gobiernos (1932 ss.)<sup>69</sup> con un fuerte componente «corporativo».

La idea del estado nacional que articula a la nación en función de objetivos estratégicos y geo-políticos atraviesa a todas las fuerzas del espectro político brasileño. El haber llevado esta idea a un nuevo nivel (en particular con el añadido de objetivos de «inclusión») es sin duda una de las claves del éxito de los gobiernos del Partido de los Trabajadores. Las Conferencias Nacionales son esferas de deliberación diseñadas para proporcionar pautas para las políticas públicas, así como para monitorear su implementación. Las convoca el poder ejecutivo e incluye los diversos niveles de la institucionalidad estatal y una amplia representación de la sociedad civil. Entre 1988 y el presente se han desarrollado más de 90 conferencias, 60 de ellas en los años de gobiernos PT y han abarcado 33 temas. Es importante señalar que el proceso de una conferencia nacional suele tomar un año desde su convocatoria hasta la culminación del encuentro final. Quizá el caso reciente más relevante haya sido el de la Conferencia sobre Seguridad Alimentaria (2010) que congregó un amplio abanico de representaciones sociales, empresariales y estatales estableciendo lineamientos para las políticas a desarrollar sobre el tema. Entre conferencia y conferencia funciona un Con-

67 Conferencia Nacional en Salud, Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, Conferencia Nacional de GLBT, Conferencias Nacionales, entre otras.

68 Para un resumen de la historia del asunto, ver: *Everardo Duarte Nunes: «Sobre la historia de la salud pública en el Brasil: revisando algunos estudios»*. Cuaderno de Historia No. 80, 1995. Disponible en: [http://bvs.sld.cu/revistas/his/vol\\_1\\_95/his08195.htm](http://bvs.sld.cu/revistas/his/vol_1_95/his08195.htm)

69 Hochman, Gilberto: *Cambio político y reformas de la salud pública en Brasil. El primer gobierno de Getulio Vargas*. Disponible en: [http://focruz.academia.edu/GilbertoHochman/Papers/1110769/Cambio\\_politico\\_y\\_reformas\\_de\\_la\\_salud\\_publica\\_en\\_Brasil\\_El\\_primer\\_gobierno\\_Vargas\\_1930-1945\\_](http://focruz.academia.edu/GilbertoHochman/Papers/1110769/Cambio_politico_y_reformas_de_la_salud_publica_en_Brasil_El_primer_gobierno_Vargas_1930-1945_)



sejo Nacional que hace seguimiento de los acuerdos, las políticas públicas y sus resultados<sup>70</sup>.

Las conferencias nacionales y consejos nacionales tienen un papel no sólo deliberativo sino «cuasi-legislativo». Esto es una innovación de la última década y podría ser considerada como uno de los aportes del proceso brasileño a la reforma de los estados y la redefinición de la democracia. Como muestra una investigación llevada a cabo en el 2010 por Thami Pogrebinski, entre 1988 y 2009, cerca del 19.8% de todas los proyectos de ley propuestos en el congreso era sustantivamente convergentes con las pautas nacionales de la política de las conferencias, al igual que cerca de 48.5% de los proyectos de ley constitucionales. En cuanto a la legislación aprobada, 7.2% de todos los estatutos y 15.8% de todas las enmiendas constitucionales decretadas por el parlamento se ocupaban de temas deliberados en las conferencias nacionales. En el período del segundo gobierno de Lula se calcula que dos millones de personas se movilizaron en torno a los procesos de las conferencias nacionales<sup>71</sup>.

La experiencia de las Conferencias Nacionales ha comenzado a ser replicada en otros países. En Abril del 2010 se convocó en Ecuador a la primera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria. Una diferencia con la experiencia brasileña es que en Ecuador los participantes fueron seleccionados a través de un concurso de méritos. Por otro lado, su mandato es temporal. En los demás países de la región suelen existir consejos consultivos adosados a los ministerios y, en algunos casos, consejos con una agenda más amplia. Su composición y funcionamiento recuerda más a las asambleas de notables que a auténticas instancias participativas.

Innovaciones y carencias en el terreno de la deliberación y decisión «participativa» en torno a políticas públicas nacionales lleva a una discusión más amplia en torno a las características institucionales de la democracia. La discusión está más allá del simplismo «representación» versus «participación». De hecho, casi todos los mecanismos participativos analizados en este informe se basan en «representantes». La diferencia está en el origen de la representación y sus relaciones con los representados. Los asuntos realmente problemáticos tienen que ver con la fuente de la «representatividad» por un lado y los pesos específicos de los diversos intereses presentes en un terreno que no es «plano» sino una cancha bastante inclinada. Esto último lleva a diversos analistas a entender que el verdadero conflicto contemporáneo es entre la política como deliberación de los «representantes» y la política como técnica para legitimar intereses de minorías activas.

## 2.7 Asuntos constitucionales

América Latina es, sin duda, un continente paradójicamente «constitucionalista». La mayoría de los países de la región ha tenido, a lo largo de su historia republicana, entre 10 y 15 constituciones. Los cambios políticos normalmente culminan con cambios constitucionales lo que, a su vez, hace altamente inestable cada una de estas constituciones. En la mayoría de los casos las constituciones son detallistas, «utópicas» en relación a las sociedades en las que se formulan, llenas de elementos «importados» y motivadas por alguna intención inmediata que, en la mayoría de los casos, no es difícil detectar (prohibir o permitir reelecciones, resolver tensiones regionales, ampliar o restringir derechos de grupos de

70 La institucionalidad participativa brasileña se completa con las mesas de diálogo y las oidorías.

71 Para un análisis más detallado, y reciente, de la calidad de las conferencias en términos de representación y deliberación, ver: Alfredo Ramos y Claudia F. Faria: «Las Conferencias de políticas públicas en Brasil, hacia un sistema integrado de participación y deliberación». En: *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 32, Julio 2013, pp. 43–63. El artículo incluye un listado completo de las Conferencias realizadas entre 1941 y 2012; analiza en particular dos conferencias: la XIV Conferencia Nacional de Salud y la III Conferencia Nacional de política para mujeres, ambas realizadas en el 2011. Texto disponible en: <http://recp.es/index.php/recp/article/view/351>





presión, etc.). La rica historia constitucional –que más que jurídica es puramente política– ha tenido una coyuntura excepcional en los años recientes, coyuntura en la cual el asunto de la «participación ciudadana» ha tenido un rol determinante. Sea como factor desencadenante de los procesos de reforma (o «refundación») constitucional, sea como novedades en los textos que emergen de dichos procesos.



www.doctorpolitico.com

Entre 1990 y el 2010 se han desarrollado al menos cuatro procesos constitucionales que tienen como una de sus ideas fuerza el tema de la «participación ciudadana» y/o de la «democracia participativa». El primero tuvo lugar en Colombia (1991) y fue seguido por los de Venezuela (1999), Ecuador (2007–2008) y Bolivia (2006–2007). En países de América Central también se desarrollaron algunos procesos de reforma constitucional en la década de 1990 pero con intenciones y resultados distintos. Así mismo es diferente el caso del Perú, donde la reforma constitucional (1993) apuntó a legitimar el régimen autoritario que emergió del autogolpe del 5 de Abril de 1992<sup>72</sup>.

En el caso colombiano la reforma fue el resultado de una movilización ciudadana, particularmente de los estudiantes de las universidades públicas, que exigieron y lograron incluir en las elecciones parlamentarias de 1990 la consulta en torno a una asamblea constituyente. La resolución exitosa de las negociaciones de paz con el M 19 y otros grupos guerrilleros había creado un clima propicio para modificar una constitución que venía del siglo pasado (1886) y que estaba diseñada para garantizar el bipartidismo liberal/conservador. La Alianza Democrática M 19 obtuvo la más alta votación y tuvo un decisivo rol en el diseño de la nueva constitución. En esta destacan dos artículos directamente vinculados con el tema de este estudio: el art. 40 en el que define los alcances del derecho a la participación y el 103 donde se identifican los mecanismos a través de los cuales se ejercerá tal derecho.

El art. 40 reconoce el derecho a participar «en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática»; así como el «revocar el mandato de los elegidos...», «tener iniciativa en las corporaciones públicas» e «interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley». El art. 103, por su parte, afirma: «Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará».

Los años que siguieron a la entrada en vigencia de la nueva constitución no fueron el escenario de la generalización de los derechos y mecanismos en ella incluidos. Por el contrario, fueron escenario de la ampliación del conflicto armado y del replazo del «estado de derecho» por el «estado de opinión» de Álvaro Uribe<sup>73</sup>. Sin embargo, el texto constitucional dio herramientas para un intenso activismo ante las instancias tutelares –particularmente efectivo para los pueblos indígenas y víctimas del conflicto armado– así como para experiencias participativas de gestión en ciudades como Bogotá, Medellín y otras. No es casual que varios de los constituyentes de la Alianza Democrática M 19 hayan continuado con su carrera política en espacios locales y regionales.

Más arriba se ha hecho mención a diversas experiencias de participación que tienen lugar en el marco de la «revolución bolivariana» que inició Hugo Chávez en Venezuela. Un hito en dicho proceso fue la realización de una asamblea constituyente que redactó la llamada Constitución Bolivariana. Su carácter «refundacional» va de la mano con la definición de la nueva institucionalidad como «quinta

72 La constitución peruana de 1992, sin embargo, no deja de recoger una visión de la participación política más amplia que la electoral. El artículo 31 incluye el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria y la rendición de cuentas por delante del voto como expresiones concretas del derecho a la participación.

73 Con este término Uribe aludía a que la legitimidad de su gobierno y sus políticas no reposaba en el orden constitucional sino en «la voluntad de las mayorías», de la cual él era el fiel representante.



república». Su antecedente inmediato era el régimen bipartidista que surgió del «Pacto de Punto Fijo» (1958) que agudizó los problemas estructurales de la economía y la sociedad venezolanas, añadiendo al generalizado «rentismo» corrupción e ineficiencia. El «caracazo» (1989) fue un primer síntoma de la profundidad de la crisis, seguido por el intento de golpe liderado por Hugo Chávez en 1992. Varios de los factores fundamentales de la historia política venezolana contemporánea, quedaron definidas en esa coyuntura: la crisis de representación política, el despliegue de movimientos sociales inorgánicos, la emergencia de un liderazgo carismático ajeno al sistema político tradicional.

Dichos factores confluyeron en el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones de 1998. Apenas asumida la presidencia (febrero de 1999) convocó a elecciones para una asamblea constituyente. Con una mayoría absoluta (95% de los asambleístas), bastaron seis meses para redactar el nuevo texto constitucional, ratificado en referéndum con el 71% del voto. A diferencia de los procesos que se analizan a continuación (Ecuador y Bolivia), los niveles de participación ciudadana en el proceso fueron bastante limitados. Sin embargo, la asamblea constituyente se apoyó, como la mayor parte de las iniciativas de Chávez, en un estado de «movilización permanente» que se retroalimenta con la sostenida polarización política del país. Uno de los desafíos del proyecto chavista, y por tanto de la asamblea constituyente, era –y es– como transitar de la movilización a la «participación permanente». Todo esto al interior de un modelo político que ha sido definido por alguno de sus críticos como «decisionismo patrimonialista de inclusión popular»<sup>74</sup>.

La respuesta al desafío se condensa en el artículo 70 de la nueva constitución: «Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad». La novedad está en vincular la participación política (entendida más allá del voto) con la participación económico-social.

Aunque corren paralelos en el tiempo (entre el 2006 y el 2008), los procesos constituyentes ecuatoriano y boliviano presentan características diferentes.

En primer lugar, en cuanto al origen de la demanda constituyente. En el caso boliviano, la demanda apareció en una de las primeras marchas de los indígenas del oriente boliviano (1996). El tránsito de las demandas por «Territorio y Dignidad» (lema de la primera marcha en 1990) a la demanda de una constituyente tuvo que ver con la percepción de que el pacto vigente (resultado de la revolución nacional de 1952) no incluía a los indígenas de las llamadas «tierras bajas». En la medida que la crisis institucional boliviana se profundizaba (del 2000 en adelante), la demanda se generalizó y se convirtió en uno de los ejes de articulación de los movimientos sociales cuya expresión política es el MAS-IPSP. El protagonismo de estos actores es claro. En el caso ecuatoriano, la constituyente apareció como propuesta en la plataforma electoral de Rafael Correa, quien tras haber sido ministro de economía del gobierno que sucedió al depuesto Lucio Gutiérrez (2005), se presentó a las elecciones del 2006 con el recientemente fundado movimiento político Alianza País. La llamada «rebelión de los forajidos» (abril del 2005), amplio movimiento ciudadano de clases medias urbanas, incluía como demanda un gaseoso «que se vayan todos» que contribuyó a crear un clima pro-constituyente. No se trató de una demanda refundacional ligada a movimientos sociales orgánicos (el movimiento indígena había quedado bastante desubicado tras su alianza en el 2003 con el depuesto Lucio Gutiérrez), sino más bien una propuesta electoral con amplio respaldo ciudadano, ligada a la necesidad de depurar el estado.

74 Abraham Endara: *El Estado Decisionista y Patrimonialista de Inclusión Popular en Venezuela: 1999-2011*. ILDIS. Caracas, 2011.

En segundo lugar, en relación a los vínculos entre movimientos sociales y los procesos constituyentes. Mientras en el proceso constituyente boliviano los movimientos sociales organizados y representados directamente en la asamblea tuvieron un rol central, en el proceso ecuatoriano fueron movimientos más bien ciudadanos los que comenzaron a confluír sobre la asamblea buscando establecer vínculos con representantes elegidos por el propio Correa sobre la base de criterios de idoneidad, honestidad y no compromiso con el sistema tradicional. La Asamblea Nacional Constituyente Ecuatoriana recibió alrededor de 70,000 personas entre movilizaciones y eventos, portadoras de propuestas específicas. Se desarrollaron 23 foros nacionales con participación de 11,500 ciudadanos además de llegar a 3,100 propuestas elaboradas por colectivos o ciudadanos<sup>75</sup>. En ambos casos los procesos constituyentes estuvieron envueltos por procesos muy intensos de polarización política, la forma de romper los nudos marcó otra diferencia. En Ecuador fue la decisión de Correa de acelerar el proceso y pasar al plebiscito. En Bolivia fue la convocatoria a las masas movilizadas a derrotar al adversario a través del cerco en sus territorios geográficos y políticos<sup>76</sup>.

En cuanto a sus resultados, las Asambleas Constituyentes no solo producen nuevas Constituciones, también producen nuevas correlaciones de fuerza. En relación al tema participación el texto boliviano no está muy lejos de lo que ya se enunciaba en la constitución previa. Sí hay cambios más notorios en el terreno de la definición del estado, ayer «intercultural» hoy «plurinacional». La diferencia radical está en el contenido social de las instituciones y las nuevas prácticas (buenas y no tan buenas) que se despliegan al interior del estado. El texto ecuatoriano asume la participación ciudadana como uno de sus principios rectores y establece un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social además de establecer veedurías y observatorios ciudadanos a todo nivel. Así mismo, incluye consultas populares cuya convocatoria es atribución del presidente.

Por último, los textos constitucionales fueron ratificados por referendos constitucionales. Es de notar que los mismos textos garantizan el uso de ese mecanismo para su propia reforma además de otros asuntos cruciales.

Dos asuntos se desprenden de las relaciones entre el «nuevo constitucionalismo latinoamericano» y la «participación».

- ¿Están claras las fronteras entre democracia «participativa» y democracia «plebiscitaria»? Quienes afirman que en los textos recientes ambas concepciones se confunden peligrosamente apuntan, entre otras cosas, a la relación entre los procesos de movilización y reforma con la aparición de una nueva generación de líderes carismáticos, con fuerte arraigo popular, y enfrentados a la institucionalidad demo-liberal (aunque sería más exacto decir que el enfrentamiento es con las élites asentadas en esos mecanismos). Por otro lado, los ejemplos de democracia «plebiscitaria» no son privativos de los movimientos pro-cambio. Fujimori y Uribe han sido dos ejemplos notables de apelación a la «multitud» o a la «opinión pública» para saltar por encima de la institucionalidad vigente.
- ¿Participación «ciudadana» o participación «corporativa»? Todas las nuevas constituciones no solo amplían la definición del derecho a la participación sino que buscan institucionalizarla desde el estado (en esto se les suma el caso de Nicaragua con sus consejos del poder ciudadano). En esa institucionalidad tienen un papel protagónico las organizaciones o «movimientos sociales» que suelen tener una relación fuerte con el gobernante. La visión crítica afirma que lo que se tiene en estos países es una participación organizada, dosificada, con agendas acotadas. Un estudio detallado, caso por caso, de-

75 Jorge León Trujillo: «A nova Constituição do Equador, 2008: seu processo de definição e as mudanças institucionais» en Lizandra Serafim y José Antonio Moroni (eds.): *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina*, Instituto Pólis/INESC, San Pablo, 2009, pp. 25-50, disponible en: [www.polis.org.br/obras/arquivo\\_312.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_312.pdf)

76 Para el caso boliviano el mejor análisis es el de Álvaro García Linera: «Empate catastrófico y punto de bifurcación», en *Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, Año 1, no. 1 (jun. 2008). Buenos Aires. CLACSO, 2008. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye2S1a.pdf>



muestra que en la mayoría de países las agendas son difíciles de acotar y que incluso se producen tensiones y rupturas dentro de estos mecanismos, como ha sucedido recientemente en Bolivia.

Estas tensiones no son nuevas, ni privativas de los tumultuosos procesos latinoamericanos. A la base de la generalizada crisis de los estados nacionales se puede detectar la erosión de la visión clásica de soberanía. Hoy, y esto vale para España y Perú, para Bélgica y Honduras, el estado nacional no es más el centro de la política. Existen actores transnacionales y actores sociales fuertemente territorializados ejercen soberanías difusas y compartidas que redefinen los territorios políticos<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Una respuesta a esta nueva realidad es el desarrollo de la noción de «gobernanza» que apunta a acuerdos múltiples entre actores de diversas características que apelan a diversos criterios de legitimidad. Al respecto es clara la definición de Joan Prats: «redes de interacción público–privado–civil a lo largo del eje local/global». Ver: <http://www.hegoa.ehu.es/dossier/gobernanza/3-Prats2001.pdf>







### 3 A modo de conclusiones, pistas para la discusión y la acción

Lejos de haber cerrado la(s) crisis de representación, la proliferación de prácticas democráticas participativas ha complejizado el escenario. No es casual por tanto que la valoración de estas oscile entre el entusiasmo, a veces exagerado, que ve en ellas el esbozo de un nuevo régimen político; y el temor, al considerar que un debilitamiento generalizado de los mecanismos tradicionales de representación y decisión política nos pone al filo de la anarquía y de las tentaciones autoritarias.

Son múltiples los argumentos desde una u otra de las posiciones<sup>78</sup>. Antes de poder ubicarse en una de ellas, se requiere explicitar algunos supuestos valorativos que permitan tomar una decisión que es en lo fundamental política. «Representación» y «participación» son términos que solo adquieren pleno sentido al interior de una argumentación que los entiende como expresiones diversas de un derecho fundamental, el derecho a la «participación» política, el ejercicio de la «soberanía», de la «autodeterminación». Aunque cada uno de estos términos tiene una carga filosófica e histórica peculiar, todos apuntan a lo mismo, al hecho de que –al menos discursivamente– las sociedades modernas le reconocen a sus sujetos el derecho a tomar en sus manos las decisiones sobre los asuntos públicos. En qué consistan esas decisiones, cómo se tomen, cómo y cuándo se evalúen, etc., son las preguntas cuyas respuestas llevan a la configuración de diversos regímenes políticos. Por otro lado, los regímenes políticos no resultan solamente de un ejercicio retórico de preguntas y respuestas, sino también –y quizás fundamentalmente– del asunto de los recursos, la producción y distribución de los mismos, de la complejidad de las sociedades, de las coyunturas históricas y de los procesos de largo plazo.



En este marco, más que discutir en torno a qué «modelo» de democracia preferimos o a cuál de los dos principios mencionados nos atrae más. De lo que se trata es de formular las preguntas sustantivas que permitan ordenar la discusión y estas son las que se plantea la sociedad misma. No es casual que cuando el Latinobarómetro pregunta a los ciudadanos de la región acerca de la democracia y sus

<sup>78</sup> Felipe Hevia de la Jara, en un artículo previamente citado (ver nota 58) presenta una síntesis de las opiniones y la bibliografía correspondiente.

problemas ellos respondan no con respuestas «institucionalistas» sino con asuntos de la vida cotidiana: el empleo o la inflación, la violencia, la desigual distribución de los ingresos, las asimetrías del poder, las discriminaciones<sup>79</sup>.

Para ordenar el debate en torno a la democracia, sus formas y los usos de las mismas, bastaría identificar uno de los problemas planteados por los ciudadanos de la región y preguntarse cuáles son los mecanismos de representación/participación más adecuados para solucionarlo.

Existe un sorprendente consenso entre organismos internacionales, academia y diversos movimientos, acerca de cuál es el problema central de la región. Desde el documento del Banco Mundial de 2004<sup>80</sup> hasta el reciente «programa» lanzado por CEPAL (2012)<sup>81</sup>, no hay solución de continuidad en la coincidencia en identificar la desigualdad como el problema central de la región.

El asunto de la desigualdad es doblemente relevante para la discusión en torno a la democracia. En primer lugar porque desde sus inicios la democracia ha sido entendida como una forma «igualadora» de manejo de los asuntos públicos. Para recordarlo, ahí está la vieja definición de Aristóteles al respecto<sup>82</sup>. En segundo lugar, porque el análisis ha identificado el terreno de la política (y por tanto de la «democracia realmente existente») como uno de los campos privilegiados de reproducción de desigualdades. La reforma política pendiente en el continente tiene que ver, antes que con mecanismos institucionales y con la capacidad que tengan las instituciones políticas de ser funcionales a logros de igualdad.

Planteado así el problema, se redefine la aparente dicotomía representación/participación. Habrá que definir caso por caso, ámbito por ámbito, que mecanismo es el más eficaz para «igualar»<sup>83</sup>. Poco interesa si al final el régimen político se parece más a uno u otro de lo que hoy se entiende por «democracia representativa» o por «democracia participativa»; lo relevante será la enorme legitimidad de un régimen político que es funcional a aspiraciones sociales extendidas.

Incluir más voces e intereses en la discusión de los asuntos públicos (sea por la vía de presupuestos participativos, de planes concertados o de conferencias nacionales) tiene un efecto «igualador» en la medida que rompe con el monopolio de algunos representantes de algunos intereses (habitualmente los más poderosos). Pero no se debe perder de vista que los que ingresan a la conversación de lo público son también representantes y requieren ser adecuadamente mandatados y vigilados. Por otro lado, ampliar la discusión no puede hacerse a costa de enredar las decisiones o tratar de resolverlas de manera simplista. Los asuntos públicos son asuntos complejos, requieren un nivel de especialización, de profesionalización de los representantes. Se requiere pensar en nuevos tipos de representación, que sin dejar de ser especializada sea más flexible. El desarrollo de las comunicaciones puede ayudar de manera significativa en esto. Los escenarios de crisis (económica o ambiental) requieren decisiones rápidas, precisas y muchas veces costosas para todos. ¿Cómo construir instituciones democráticas que actúen eficazmente en estos escenarios? Es una pregunta que muy pocos se plantean.

Sin duda las experiencias de democracia participativa o directa –que operan mejor en escenarios pequeños– han sido y son espacios de reconstrucción y reapropiación de lo público, de resignificación de la ciudadanía. ¿Es posible generalizar estos procesos más allá de lo local? Lo que se ha visto en la historia reciente es que sí es posible, al menos en algunos momentos estelares. Tal ha sido el sentido para millones de ciudadanos de los procesos constituyentes o algunos eventos emblemáticos de los momentos de cambio. El desafío es como mantener estos procesos en coyunturas de «normalidad».

79 Para el análisis más reciente, ver: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2013*, Santiago de Chile.

80 David de Ferranti, Guillermo Perry et al.: *Inequality in Latin America: breaking with history*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C. – The Worldbank, 2004.

81 *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile, 2012. Y antes: CEPAL, *La hora de la igualdad*, Santiago de Chile, 2011. Disponible en: [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-SES.33-3\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf)

82 «La democracia es el gobierno en interés de los pobres», *Política*, 1279, b, 7.

83 Obviamente se asume una visión compleja y no simplista de la igualdad, al estilo de Ronald Dworkin en *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.



Por último, hay que plantear preguntas de fondo acerca de la democracia representativa y sus instituciones. Incluso asumiendo que los principios que las inspiran son valiosos (pluralismo, alternancia, división de poderes) es bastante evidente que las instituciones vigentes los representan de manera bastante defectuosa. Poco a poco emerge una nueva agenda en la que, por ejemplo, el asunto de la división de poderes tiene que antes que con instituciones políticas (ejecutivo/legislativo) con ámbitos de ejercicio del poder (economía y medios de comunicación, por ejemplo).

Para culminar con este ensayo, revisemos a la luz de estas reflexiones algunos de los problemas de la reforma política que han aparecido en las secciones previas.

### 3.1 La «participación» y los límites de la reforma institucional del estado. Estado y relaciones de poder

En páginas previas (ver 1.2) se hizo referencia al hecho de que el boom «participacionista» en América Latina ha sido promovido por tendencias no solo diversas sino incluso contradictorias. Por un lado, las «reformas de segunda generación» que apuntaban a hacer más eficaz y transparente un estado cada vez más reducido; por otro, los «procesos de cambio» que apuntan a fortalecer la presencia del estado como factor redistributivo y a legitimarlo a partir de nuevos mecanismos de relación con la sociedad. En la mayoría de casos analizados, estas tendencias se entrecruzan y conviven, planteándose incluso conflicto abierto entre sus realizaciones más destacadas.

Ambas tendencias (reformas de segunda generación, procesos de cambio) ya tienen más de una década operando en la región. Existen, por tanto, elementos suficientes para hacer un balance de sus logros y limitaciones en relación con el asunto crucial de la legitimidad de los regímenes políticos.

¿Hasta qué punto las reformas de segunda generación han contribuido a mejorar la eficacia y transparencia de los estados en sus diversos niveles? ¿Hasta qué punto, allí donde estas reformas han tenido continuidad en el tiempo, han contribuido a generar círculos virtuosos de mayor legitimidad democrática de los estados?

Si bien no hay una respuesta unívoca, para la mayoría de países la respuesta es negativa. Sin embargo no se pueden dejar de valorar algunos resultados positivos. Hay países en los cuales la relación entre ciudadanos y estados ha mejorado en

la medida que estos han asumido efectivamente algunas de las funciones asignadas por las reformas de segunda generación: la regulación de servicios básicos por ejemplo, mejoras en la accesibilidad a la información del estado, la defensa de los ciudadanos frente a excesos del mercado entre otros. Si bien estas mejoras se han desarrollado al margen de la acción colectiva –es de notar el limitado desarrollo de los movimientos de

consumidores en la región–, no dejan de ser componentes a ser tenidos en cuenta en un diseño institucional que encare también las falencias del modelo vigente.

El efecto negativo más importante que han producido las reformas de segunda generación sobre la gobernabilidad es la generalizada sensación de que más allá de las instituciones existe una «caja negra» en la que se procesan y toman las decisiones más relevantes sobre lo público. Basta revisar el Latinobarómetro para





constatar que esta percepción es generalizada. Hoy ya no se habla del «carácter de clase del estado» pero sí –y cada vez más– de «la captura del estado» por intereses privados<sup>84</sup>. Las referencias a los poderes fácticos crecen en los análisis de diversa índole, incluyendo los culturales. En todos los países, en coyunturas de crisis o de intensificación de la disputa política (caso de los procesos electorales) se hacen evidentes las articulaciones del poder que conectan economía y medios de comunicación. Esta «colonización» de todas las esferas de la vida social por parte de los intereses económicos dominantes debe llevar a redefinir la idea liberal de la división de poderes. El verdadero problema contemporáneo de la división de poderes tiene que ver con las relaciones entre economía y política y entre ambas esferas y la cultura en su sentido más amplio.

En sus orígenes las propuestas participativas o de democracia directa se articulaban con proyectos estratégicos de «poder popular» o contra-poder. La relación se fue desdibujando en años posteriores. En el ciclo reciente se ha vuelto a hablar de una radical alteridad en política, con fórmulas como la del «poder ciudadano». Hay sin embargo una tensión no resuelta, allí donde el asunto ha sido planteado (particularmente los países que levantan proyectos de cambio más radicales), entre la idea de un poder «desde abajo» y el carácter fuertemente estatal de los proyectos de cambio. ¿Puede ser el «poder ciudadano» o el «poder popular» un cuarto o quinto poder del estado? Y si no lo es ¿cómo se articula y se desarrolla? La idea de una sociedad civil fuerte y autónoma no ocupa un lugar central al interior de la mayor parte de las tradiciones políticas latinoamericanas. Sí lo es, aunque muchas veces como «bestia negra», la idea de la multitud rebelde, levantisca, «ingobernable». Quizá sea este complejo actor el que requiera mayor análisis y a la vez condiciones para un protagonismo menos imprevisible.

En síntesis, tanto para el análisis como para la acción práctica, requerimos recuperar una visión de la política y del estado como tramados de relaciones de poder antes que como tramado de instituciones.

### 3.2 «Reconocimiento» y «redistribución», componentes indispensables de una efectiva democratización «participativa» del poder

Una democracia sustantiva, más allá de cuáles mecanismos de representación y participación incluya, es aquella que redistribuye recursos materiales y simbólicos. Tiene que ver con asimetrías, exclusiones y discriminaciones que se extienden por el conjunto de la vida social. La historia social latinoamericana del siglo XX y de lo que va del XXI puede ser leída como una historia de lucha por múltiples reconocimientos, así como la historia política ha sido la historia de la lucha por múltiples ciudadanías.

El reconocimiento de trabajadores asalariados y de diversos sectores sociales que formaban la «plebe urbana» (la «multitud» de Basadre); el reconocimiento de comuneros y pueblos originarios; el reconocimiento de mujeres entre otros. La legitimidad de las instituciones democráticas ha estado vinculada a estos procesos de reconocimiento. Esto es muy claro en relación al voto. Va en paralelo la ampliación del derecho al voto con la ampliación del reconocimiento. Más difícil y complejo es el asunto de la representación. Para la mayoría de países, esta sigue en manos de élites políticas tradicionales o modernizantes. En este terreno, Bolivia representa la ruptura más radical. Hay otros procesos de quiebre en los cuales el remplazo no es tan claro. Es el caso del Perú, con el fujimorismo y la «nueva política» (Toledo, Humala, etc.) que lo sucede; el de Argentina con las formaciones neo-peronistas;

<sup>84</sup> Al respecto, y para el caso del Perú, ver los trabajos de Francisco Durand. Para América Central, y en particular para Guatemala: Jaime Robles Montoya, *El Poder Oculto*. Fundación Myrna Mack, Guatemala, 2006.



el de Ecuador y el de Venezuela con el chavismo «aluvional». ¿Quién representa a quién en estos complejos y fluidos escenarios? ¿Cómo lo hace? Buena parte de la «nueva representación» se ha construido por fuera de la institucionalidad formal, sea en espacios tradicionales de poder, o en espacios participativos o en arreglos políticos sui generis de existencia efímera. En la esfera pública se pueden identificar liderazgos que vienen de comunidades tradicionales, así como los que vienen de mesas de concertación o de comités de gestión, o los que vienen de complejos procesos de organización, visibilización y acceso a la negociación por parte de sectores llamados «informales». La legitimidad de la democracia dependerá de la capacidad que tenga de darles espacio para el ejercicio de la representación.



germinaldpublicaciones.blogspot.com

La redistribución, por otro lado, no se reduce al ámbito de los activos y los ingresos. Se utiliza la figura de «la cancha inclinada» para referir a las asimetrías que atraviesan el conjunto de las instituciones políticas en la región. El análisis de las experiencias incluidas en este informe

permite concluir que en muchos casos estas asimetrías no solo no han sufrido modificaciones sustantivas en el país en su conjunto sino que tienden a reproducirse al interior de las experiencias participativas, particularmente en detrimento de mujeres, jóvenes y grupos étnicos. No solo en el contexto de las reformas de segunda generación, también en el marco de los recientes «procesos de cambio». ¿Qué es lo que ha impedido modificar las asimetrías identificadas? Por un lado, en los espacios mismos de participación, el monopolio de la voz y la representación ha seguido en las mismas manos. Por otro, la proliferación de estos espacios no ha modificado los estilos de representación y liderazgo en el terreno nacional. No es extraña la figura del líder emergente cooptado por el sistema tradicional.

Y si este es un problema decisivo para la legitimación de una renovada institucionalidad democrática, hay que identificar caminos de acción para incidir en el mismo. Varios aspectos deberían ser tomados en cuenta. Por un lado, ir más allá de las retóricas genéricas de «empoderamiento» y recuperar la rica tradición de educación popular vinculando formación y acción. Por otro, identificar conectores claros entre las agendas locales y la agenda nacional, como vía para la construcción efectiva de nuevos liderazgos. Por último, se debe articular estas iniciativas con las discusiones y experiencias en curso en relación a la (re)construcción de instrumentos políticos eficaces.

### 3.3 El trasfondo de las culturas políticas. ¿Cómo desarrollar procesos de reforma de las mismas a partir de y en función de la democracia participativa?

Varios de los asuntos mencionados en los párrafos anteriores apuntan al ámbito de las culturas políticas. Es decir los sistemas de valores, actitudes y comportamientos que norman las relaciones entre los ciudadanos y de estos con la autoridad. Se ha mencionado en varios lugares del texto el escaso interés que desde la vertiente de los estudios en participación ciudadana se ha tenido en este ámbito<sup>85</sup>. Más aún, en varios casos la mención al asunto «cultura política» está marcada por un prejuicio que lleva a la descalificación de lo que se observa en la realidad. El «prejuicio» consiste en asumir que existe un arquetipo de «cultura política democrática» que se identifica con los valores, actitudes y prácticas de la de ciudadanos ideales en

<sup>85</sup> No es que no existan estudios en este terreno, el asunto es que sus aportes no han sido tomados seriamente en cuenta en las propuestas de intervención relacionadas con democracia, derechos, participación, etc.



regímenes liberales, también ideales. Individuos–ciudadanos «racionales», que deciden (eligen) «libremente» en base a un criterio maximizador de la utilidad individual. Este «modelo» asume la existencia de un contexto de transparencia informativa que facilita el ejercicio de la «elección racional». Más allá de la discusión en torno a si tal arquetipo efectivamente existe en algún rincón del planeta, su aceptación acrítica lleva a consecuencias desastrosas para la comprensión de nuestros procesos políticos.



La principal consecuencia es la descalificación de lo que se ve en la realidad cotidiana. Los procesos de agregación estratégica de intereses son vistos como resabios corporativos, los liderazgos tradicionales como caudillismos, las negociaciones con los poderes centrales como reiteraciones del clientelismo y la institucionalidad que surge de todos estos procesos termina por ser etiquetada como «populismo».

Frente al reduccionismo antes descrito se requiere desarrollar un doble movimiento. En primer lugar, en el terreno «descriptivo». Sería ingenuo pretender acceder a una descripción «transparente» de la realidad social, independiente de todo juicio de valor. De lo que se trata es de recuperar una visión multidisciplinaria e intercultural que permita postular diversas posibles interpretaciones de lo que ve y recoge de la vida social. Desde esta óptica compleja, lo que se ve como «clientelismo» al interior de un paradigma individualista–liberal puede ser visto como «reciprocidad» bajo otra mirada. Solo abriéndose a una pluralidad de descripciones posibles será posible entender seriamente las dinámicas políticas en curso.

El pluralismo descriptivo no es, sin embargo, el equivalente a todo vale igual, no es la antesala del relativismo cultural extremo. Es simplemente el punto de partida para un segundo movimiento, esta vez en el terreno «normativo». Dada la «abigarrada» realidad de culturas políticas<sup>86</sup> que conviven, se reproducen y se entrelazan en el continente, cabe establecer algunos criterios para decidir el sentido general de la sociabilidad que queremos construir. No hay cultura política democrática en abstracto, como idea previa a las institucionalidades políticas «realmente existentes». La cultura política democrática es un código de interacción que permite contrastar valores, actitudes y prácticas de distinto origen en función de ampliar los márgenes de autodeterminación de los sujetos (individuales y colectivos).

Si se asume que el proceso general de construcción democrática ha de transitar por rutas similares a las esbozadas en los párrafos previos, las diversas experiencias de democracia participativa pueden asumir nuevas dimensiones. Por un lado, adquiriendo un rol instrumental y experimental en el proceso. Es decir, la participación (sea en la gestión de las emergencias o de los servicios básicos, sea en la discusión de los presupuestos o de las políticas públicas más generales) puede ser, a la vez, el mecanismo por el cual se dilucidan, en el terreno práctico, la validez o no, la eficacia, de los componentes de las diversas culturas políticas para el logro de objetivos comunes de convivencia social. Por otro, las experiencias participativas pueden también adquirir un rol sustantivo, en tanto plasmaciones prácticas, concretas, institucionales de la cultura política democrática que resulta de la interacción cotidiana de las culturas políticas previamente existentes.

<sup>86</sup> La noción de sociedad «abigarrada» fue acuñada por el notable intelectual y político boliviano René Zavaleta Mercado, cuya obra fundamental es *Lo nacional popular en Bolivia* [1986], con diversas ediciones en México y Bolivia. Sin duda útil para todo el continente.



### 3.4 La coyuntura participacionista y el ciclo de los movimientos sociales. Algunas pistas de interpretación

Las décadas a las cuales alude el término «coyuntura participacionista» han sido también las décadas de los nuevos (y no tan nuevos) movimientos sociales. En algunos casos (Bolivia, por ejemplo) ya es un tópico en las interpretaciones del proceso político el marcar la relación entre el montaje de la institucionalidad participativa (1994) y la emergencia de los movimientos sociales que modificarían de manera dramática el curso posterior de la historia del país. En otros casos la relación es más compleja. Sin embargo, en general, puede afirmarse que la coyuntura participacionista ha contribuido a una significativa renovación del rostro social del continente, a la vez que han sido los movimientos los que en varios casos han resignificado los espacios participativos. No solo al haber «radicalizado» algunos de ellos, también en el sentido de haber hecho un uso más pragmático de los mismos (esto es particularmente relevante para el caso de Brasil).

La comprensión de los movimientos sociales ha ganado en amplitud y profundidad en la última década. Tras un momento de fuerte idealización de los mismos, hoy se tiene una visión más realista de los mismos en la cual los aspectos identitarios se articulan mejor con los intereses materiales, los «repertorios de acción» de los mismos se entienden de la mano con las «estructuras de representación» y su despliegue multitudinario se ubica al interior de ciclos que incluyen el repliegue, la inactividad, la burocratización, etc.

En este marco cabe preguntarse de que manera las experiencias participativas pueden ser entendidas no solo como escenarios de gestación de los movimientos –asumiendo que se considera que estos son un factor positivo de renovación de la vida social y política– sino también como escenarios que cumplen diversos roles en los diversos momentos del ciclo de los movimientos sociales. La gente no está, no podría estar, todo el tiempo en las calles. Tiene



www.propuestaciudadana.org.pe

vida cotidiana, vida productiva, etc. ¿Cómo pensar y desarrollar la gestión de los asuntos públicos en momentos de repliegue o pasividad? Todos los procesos de cambio que apuestan a algún nivel de protagonismo social se han planteado la pregunta en algún momento de su desarrollo<sup>87</sup>. Es indudable que los integrantes de los movimientos sociales tienen hoy niveles de individuación mayores que los que tenían sus antecesores. El acceso a la propiedad, a los mercados, una mayor movilidad por los territorios, acceso a información y diversas redes, hacen posible pensar en el militante social como alguien que puede continuar involucrado con los asuntos públicos más allá de los momentos fuertes de acción colectiva. Pero concretizar esto exige de los núcleos militantes pensar formas de vinculación más estables y multidimensionales. Una democracia de todos los días al alcance de todos los ciudadanos.

Para concluir, reitero la tesis de que las diversas experiencias de democracia «participativa» no llegan a configurar un régimen político alternativo al de la llamada democracia representativa y en el sentido estricto, no dejan de ser también representativas. En lo que difieren es en el mecanismo de la representación, una aparente mayor sintonía con las corrientes de opinión en la base de la sociedad, la

87 Este es un tema recurrente en las últimas reflexiones de Alvaro García Linera, y de analistas del proceso como Pablo Stefanoni, Nueva Sociedad, 209, p. 54.

revocabilidad de la representación, etc. De lo que se trata es de cómo estas experiencias contribuyen al proceso de radical reconfiguración de las instituciones y las prácticas políticas. La crisis de legitimidad que afecta en mayor o menor medida a todos los estados del planeta requiere soluciones radicales y por tanto complejas. Solo así podrá evitarse que la expansión de los poderes fácticos, la manipulación por parte de élites tecnocráticas no elegidas, o cualquiera de los fundamentalismos termine de vaciar de sentido a la democracia contemporánea.



SOCIOS DEL GRUPO  
PROPUESTA CIUDADANA

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

**desco**



---

**GRUPO PROPUESTA CIUDADANA**  
Calle León de la Fuente 110, Lima 17  
Teléfonos 613 8313 - 613 8314 Telefax 613 8315  
[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)  
[propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)