



Programa CAPACIDES

Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización

Un programa de InWEnt para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile) 2007 - 2009

La Democracia Participativa en el Perú

Carlos Rivera Rua

inWent

Capacity Building International
Germany



LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL PERU¹

1.- Introducción

El surgimiento de la democracia participativa tiene ya varias décadas como concepto en la teoría política. Si consideramos el potencial democratizador que nos puede dar la participación podríamos señalar que tiene mas de dos mil años de antigüedad. En efecto, desde la Atenas de Pericles se ensalzaba la participación en los asuntos públicos como el ideal a alcanzar y a seguir, y en la cual los ciudadanos se realizaban. Además de la deliberación, el debate de los asuntos públicos y el contraste de ideas era un indicador para los atenienses de ser civilizados. Desde esa perspectiva, la democracia, como diría Sartori, es un ideal a seguir. Un ideal que ha tenido un devenir propio si consideramos los diversos modelos que ha tenido la Democracia.

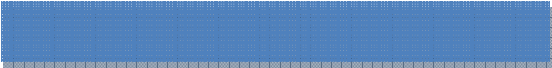
En el Perú este ideal es enarbolado por diversos actores políticos y sociales que muchas veces va contra corriente a lo que opinan los ciudadanos de a pie y las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Republica y en los partidos políticos. Uno de estos actores es la comunidad descentralista, título que utilizo para referirme a un conjunto de organizaciones sociales, lideres, autoridades, gobiernos locales, ONGs y movimientos políticos que se articulan bajo los postulados de la democracia participativa para la descentralización -y la transformación- del Estado peruano. Dentro de esta comunidad, la RED PERU, una red de organizaciones públicos y privados, juega un papel fundamental para institucionalizar la democracia participativa en el sistema político peruano (RED PERU: 2005).

Pero, considerando toda la complejidad que tiene la sociedad peruana ¿los mecanismos de la democracia participativa han logrado democratizar la sociedad y el sistema político peruano? Es una respuesta que trataré de responder analizando primero la teoría democrática para luego analizar la democracia participativa en el Perú y sus principales mecanismos y procedimientos.

2.- La teoría democrática y las propuestas de democracia participativa

Fue la comuna de París uno de los primeros experimentos de democracia directa dentro de la sociedad capitalista. Marx observó en la comuna algunos elementos que le ayudaron a teorizar como sería una sociedad luego del triunfo de la revolución comunista. Observó como el Estado se licuaba con la sociedad en la asamblea y que por tanto la política llegaba a su fin, es decir, el fin de la política como una esfera diferenciada de la sociedad y monopolizada por la clase dirigente. La política como expresión de lucha de clases terminaba en la comuna y consigo el poder político burgués.

¹ Documento elaborado por Carlos Rivera Rúa, Sociólogo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y actualmente estudiante de la maestría en Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Las opiniones expresadas en el artículo son responsabilidad del autor.



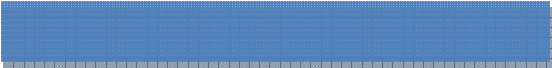
Pero de la comuna de Paris a nuestros tiempos han pasado demasiados hechos y acontecimientos y, si es que persiste el interés en la participación, es que el mundo también está cambiando. Podríamos preguntarnos ¿cuál es el escenario por el cual se propone un modelo participativo? Al respecto, Macpherson señala que en la década de los setentas renace la participación porque existía una insatisfacción al modelo representativo y los ciudadanos buscaban otras formas de participar: "Una manifestación de este nuevo espíritu fue el nacimiento de movimientos favorables al control obrero de la industria. En los mismos decenios, la idea de que debería haber una participación considerable de los ciudadanos en la formulación de decisiones por el gobierno se extendió tanto que varios gobiernos nacionales empezaron a hacer suyas al menos verbalmente, las consignas de la participación y algunos incluso iniciaron programas que contenían una amplia participación ciudadana" (1977: 114p.). Entendemos entonces que luego de la segunda mitad del siglo XX renacen las propuestas progresistas debido a que la sociedad se movilizaba y buscaba abrir nuevos espacios de dialogo y deliberación.

Estas nuevas propuestas críticas al modelo democrático liberal, no oponían la democracia directa o el fin de la política como lo sustentaría Marx. Ni lo uno ni lo otro. A inicios de los setentas la izquierda había modificado su accionar según Held (1992) en dos puntos importantes: (1) dejar de lado la acción directa anti estatal por una democratización del parlamento, la burocracia estatal y los partidos políticos, es decir, democratizando el sistema político, y (2) que las nuevas formas de lucha que estaban emergiendo, sobre todo en espacios locales, como el movimiento feminista y los ecologistas eran la garantía necesaria de que la sociedad, desde abajo, también se estaba democratizando.

En efecto, a fines de los sesentas e inicios de los setentas una gran movilización de los estudiantes, las feministas y los ecologistas articularon a muchos segmentos de la sociedad y encontraron limitado los espacios que daban la democracia representativa y trataban de canalizar las demandas no sólo a través de los partidos políticos.

La democracia participativa empieza a ser teorizada como una forma de regresar a los ideales participativos. Macpherson nos dice que existieron tres modelos de democracia en occidente. La democracia como protección, la democracia como desarrollo y la democracia como equilibrio. El primer modelo la democracia como protección, es el modelo de la democracia como escudo frente a los abusos del poder de una sociedad de mercado. Reflexiona sobre la teoría utilitarista la cual señala que el ser humano busca maximizar sus beneficios incluso entrando en conflicto con los demás seres humanos. Entonces, una democracia que no tenga sufragio universal hace que el que tiene poder oprime al que no la tiene. Es un modelo de democracia liberal que supone separación de poderes, libertad de opinión y, sobre todo, votación universal.

El segundo modelo es la democracia como desarrollo. Parte de la democracia liberal señalada arriba pero poniendo énfasis a lo que actualmente se denomina el desarrollo de las capacidades humanas para potenciar al individuo. Es decir, la democracia no solo debe de protegernos sino también potenciarnos. Apela al sufragio plural para evitar un sistema de clases. Señala que el modelo fracasa al observar las revueltas de los obreros buscando se incluidos en el sistema. Pero ¿como fortalecer las capacidades humanas de sectores de la sociedad que buscan un régimen de clase? El modelo fracasa.



En el tercer modelo es la democracia como equilibrio. Es un modelo pluralista elitista y equilibrado. Pluralista porque acepta la participación de una sociedad cada vez más diferenciada; elitista porque la política se hace desde y únicamente los partidos políticos institucionalizados; y equilibrado porque, como en el mercado, existe oferta y demanda de opciones políticas, o mejor dicho, partidos que ofertan propuestas y votantes que votan para elegir representantes. Macpherson señala que este modelo, o este método democrático para elegir gobiernos como diría Joseph Schumpeter, es el más realista para una sociedad capitalista cada vez más compleja. Sin embargo, tiene una debilidad: su excesivo elitismo termina siendo un oligopolio porque es un reducido número de partidos los que dominan la política y por tanto desalientan la participación de otros ciudadanos.

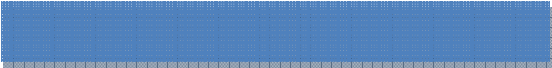
Macpherson, luego de analizar los tres modelos propone la democracia como participación. Apela a la libertad del ser humano, tratando de buscar una salida a la lógica capitalista que limita su soberanía en cuanto a inclusión y participación. Da una mayor participación de los ciudadanos en la democracia liberal pero el propio autor reconoce que es difícil de emplearse debido a la complejidad territorial y demográfica de los estados modernos. Da algunas pautas para tratar de entender como sería este modelo: En realidad tiene dos sub modelos. Uno que prescinde de los partidos –y por tanto irrealizable- basado en un sistema vertical de mayor participación en la base y mientras va subiendo en la pirámide, mayor delegación, pero cada eslabón dependiente del anterior. Y el otro modelo es más simple porque se basa en el fortaleciendo los propios partidos políticos: al ser más participativos y mucho mayor democráticos dentro de ellas.

En resumen, Macpherson argumenta a favor de una transformación de la democracia basada en un sistema que combine partidos políticos competitivos y organizaciones de democracia directa desde lo local. Trata de reconciliar participación y representación

De otro lado, Carole Pateman tiene una entrada más radical que Macpherson. Afirma que el postulado liberal del “individuo libre e igual” es cada vez más difícil de encontrar por las desigualdades existentes. Desigualdades entre razas, sexo y cultura influyen negativamente en la libertad de los individuos y el Estado es incapaz de ver estas diferencias. Por el contrario, es el principal reproductor de estas desigualdades cuando produce normas y utiliza la coerción.

Pateman es pesimista al señalar que la plena igualdad y la libertad puedan realizarse en todas las esferas sociales porque siempre existirán distintos tipos de capacidades y trabajos, dificultades para coordinar decisiones adoptadas, escasez de recursos y la inestabilidad de los mercados, que afectan grandemente en esta búsqueda de igualdad.

Frente a esto la participación se transforma en un potente componente para aminorar estas desigualdades y sólo participando –tomando el espíritu de los atenienses y de Rousseau- puede uno acercarse a la libertad. En efecto, Pateman señala que la participación tiene ante todo una función educativa. Este carácter educativo se demuestra cuando nutre al individuo una preocupación por los problemas de su colectividad; participando se interesa y se sensibiliza por los



problemas que antes no tenía conocimiento; participar hace que las personas se transformen en ciudadanos activos y sabios.

La democracia participativa para Pateman se inicia en la democratización de la esfera privada: en la familia, en el trabajo y en las relaciones con sus semejantes. ¿Como podemos exigir una democracia si es que los individuos tienen practicas cotidianas autoritarias? Es el principal cuestionamiento que se hace Pateman. Para llegar a la democracia participativa esta tiene que transitar desde lo local a lo nacional en un constante intercambio de relaciones horizontales.

Pero Pateman le da la razón a Weber y Schumpeter al señalar si bien los individuos participan, estos van a estar mas preocupados en decisiones personales que en las decisiones de alcance nacional, porque el accionar del ciudadano a nivel nacional seguirá siendo restringido.

Esta armonía de Pateman con la teoría elitista, Held (1992) lo ordena esquemáticamente en 3 premisas: (1) participación activa desde lo local en la toma de decisiones. (2) Participar en las esferas de la vida social (familia, trabajo) puede mejorar la calidad de los ciudadanos porque se eleva el criterio para elegir y opinar. (3) la estructura exacta de la sociedad participativa debe de ser abierta y fluida a nuevas formas de hacer política. Vemos entonces que la democracia participativa no es un modelo cerrado.

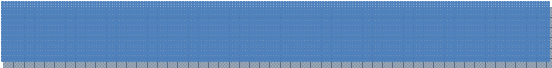
En conclusión, la forma más realista de ir hacia la democracia participativa es considerar los elementos del sistema representativo (competencia entre partidos y grupos de interés) y el control en los escenarios inmediatos (locales).

Luego de haber analizado a estos teóricos podríamos suponer la vigencia del ideal democrático participativo. La realidad nos muestra que no es tan sencillo. Es mas, los problemas y los desafíos de la democracia aun están vigentes y ya analizando el caso peruano, la supuesta armonía y complementariedad señalada, en muchos casos es débil y por el contrario, hay sobre posiciones, sospechas y tensiones entre la participación y la representación.

3.- La propuesta de democracia participativa (DP) en el Perú

En la década de los ochentas y todo los noventas hubo experiencias de participación ciudadana y de concertación público privado. Estas experiencias tuvieron el liderazgo de autoridades con la firme voluntad política de democratizar radicalmente la sociedad, afirmando que para acercar a la ciudadanía con su autoridad, era insuficiente el proceso electoral: se tenía que abrir espacios de concertación con la sociedad civil local en la búsqueda de visiones compartidas de desarrollo. Algunas de las experiencias son las de Ilo en Moquegua, Limatambo en Anta - Cusco, Villa El Salvador en Lima, Huanta en Ayacucho, San Marcos en Cajamarca, entre los principales.

Este conjunto de experiencias con sus líderes se articularon a otras organizaciones, redes y ONGs, promoviendo la descentralización del Estado con un enfoque de participación y concertación. Fue en el gobierno de transición democrática de Valentín Paniagua donde se institucionaliza la democracia participativa debido a que



muchos de los actores de la comunidad descentralista acceden a la administración pública y diseñan una nueva institucionalidad. En el gobierno de Alejandro Toledo muchos de los actores descentralistas eran parte del partido Perú Posible y continuaron con la institucionalización. La prueba de la incidencia que ejercieron lo observamos en la normatividad producida. Las principales fueron:

- Ley No 27680, de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título sobre Descentralización
- Ley No 27683, de Bases de la Descentralización
- Ley No 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley No 27972, Orgánica de Municipalidades
- Ley No 28056, Marco del Presupuesto Participativo
- DS No 015-2004-PCM, Reglamento de Ley Marco del Presupuesto Participativo
- Ley No 28273, Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley No 27806)
- Ley del Código de Ética de la Función Pública (Ley No 27815).

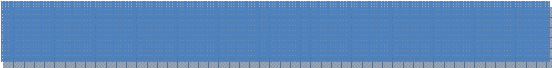
Pero si bien el ejecutivo promulgó las normas, detrás hubo una movilización política y social. La RED Perú fue uno de los actores que más se movilizó proponiendo proyectos de ley y asesorando a congresistas que antes habían sido alcaldes participativos como es el caso de Ernesto Herrera, ex alcalde de Ilo; y trabajando con el que fuera presidente de la comisión de descentralización, el ayacuchano Walter Alejos, entre otros.

La RED PERU al igual que Remurpe, una red de gobiernos locales rurales, se encargaron de elaborar documentos programáticos para capacitar, enseñar y promover los mecanismos de la democracia participativa como los presupuestos participativos. Pero ¿qué es la RED PERU? Es necesaria explicar esto.

3.1.- Surgimiento de la Red Perú

La Red Perú (RP) es un actor importante de la comunidad descentralista. Es reconocido por muchas organizaciones e instituciones como la productora de documentos y reflexiones sobre la democracia participativa y sus mecanismos. Pero ¿cómo nace y cuáles son sus propuestas programáticas? Julio Díaz Palacios nos dice “La Red Perú surgió en marzo del año 2000 como un espacio de intercambio de experiencia y de cohesión de propuestas de la gestión concertada del desarrollo. Sus actores inicialmente fueron las denominadas “mesas de concertación” del desarrollo local y departamental, que bajo el liderazgo e impulso de las autoridades locales o de representantes sociales buscaban definir los alcances de los proyectos de desarrollo a través de acciones y procesos de diálogo y concertación. Luego al cambiar los escenarios, la composición de la Red Perú se fue adecuando” (2008:39p). Entonces, la red es un espacio público privado que enarbola el diálogo y la concertación como elementos fundamentales para democratizar el país.

Para diferenciarse de otras instituciones que apelan a la participación como mero mecanismo para mejorar la gestión pública, la RED Perú elaboró documentos programáticos donde postula sus tesis a favor de la democracia participativa. En efecto, en **Nuestros Acuerdos Básicos** señalan como misión “promover y lograr que



la democracia participativa se institucionalice en el sistema político peruano, mejore la calidad de la democracia, sea parte de la cultura política nacional, y aporte a la construcción de un Estado descentralizado con capacidad de garantizar el derecho a la calidad de vida y el bienestar de todas las personas” (2005: 4p). Bajo esa premisa la Red Perú asumió como propuesta programática normar la participación ciudadana con el objetivo de que las pocas iniciativas participativas que existían sean replicadas en todos los distritos, provincias y regiones.

Nuestros Acuerdos Básicos también afirma que la RP concibe a la democracia participativa como una perspectiva y como un conjunto de experiencias de organización e interacción de la sociedad y el Estado y que “sustentan la necesidad de institucionalizar la participación concertada de los actores sociales en las decisiones sobre el desarrollo y en la estructura donde estas decisiones se tomen”. (2005: 7p).

Finalmente en otro párrafo señalan “para la RED Perú, la democracia participativa es complementaria a las mejores contribuciones de la democracia representativa y la democracia directa. Por ello valora y asume un enfoque sistémico sobre la democracia que articula representación y participación” (2005:12p). Observamos que asumen la premisa señalada tanto por Macpherson y por Pateman de armonizar estos dos modelos democráticos que no se contraponen. La RED PERU además, nos dice que en la democracia peruana existen hasta tres modelos que se alternan y tienen sus propios espacios: la representativa, la participativa y la directa.

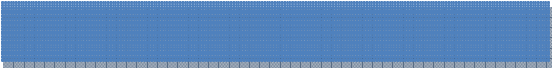
Estas tesis referidas a la democracia participativa son también compartidas por los otros actores de la comunidad descentralista y dan el sustento programático de los mecanismos participativos y lo diferencian de otras instituciones y actores que promueven la participación como algo solamente procedimental.

3.2.- Los mecanismos de la democracia participativa en el Perú

La Red Perú ha sido uno de los actores que ha promovido los diversos mecanismos que a continuación se detalla. No son todos pero sí los más relevantes. Se desarrollan en ámbitos locales, salvo los Consejos de Coordinación Regional (CCR) que están adscritos a los Gobiernos Regionales.

Presupuestos participativos (PP). Es un espacio -y un proceso- de participación donde las organizaciones sociales y la autoridad concertan el presupuesto público del gobierno local o regional. Esta concertación se materializa en una cartera de proyectos priorizados por las propias organizaciones sociales que son denominadas por ley agentes participantes.

¿Cuál es la situación actual de los PP en el Perú? Si bien es cierto que por ley tanto Gobiernos Locales como Gobiernos Regionales están obligados a implementar procesos de PP cada año, esto no es sinónimo de buenos procesos. Existen muchos casos de autoridades que cierran el proceso en un taller de trabajo, la convocatoria de organizaciones sociales es mínima y la participación es una mera formalidad porque finalmente es el Consejo Municipal quien define la cartera de proyectos. De otro lado, existen iniciativas que promueven PP innovadores, destinan todo el gasto de inversión al proceso (la ley no señala mínimos ni máximos en el monto destinado a procesos participativos), procesos de vigilancia para la ejecución de las obras y rendición de cuentas cada año para garantizar el cumplimiento de lo acordado en las actas. ¿Cuántos son unos y cuántos son aquellos? No hay información oficial al



respecto. Considerando la cantidad de municipios en el Perú (mas de mil) esta información se hace sumamente complejo.

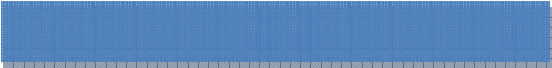
Planes de desarrollo concertado (PDC).- Es la concertación entre autoridad y sociedad civil para construir una visión compartida de futuro. Los planes de desarrollo también son mecanismos de democracia participativa porque vinculan la gestión pública con la planificación estratégica de manera participativa. También está normado en la legislación peruana que, junto con los PP, son los mecanismos que tienen mayor difusión y conocimiento por parte de los ciudadanos. Esto debido a que detrás existen diversas instituciones que lo promueven elaborando guías, ordenanzas, folletos y capacitaciones. El Estado también está involucrado en este objetivo. Sin embargo, ¿Cuántos distritos y provincias tienen planes de desarrollo? Es una incógnita. Si existe información de que la totalidad de planes de desarrollo regionales están implementados.

Comités de vigilancia ciudadana (CVC).- Es la organización de la sociedad civil para vigilar la gestión pública. Esta vigilancia se puede dar en torno a las obras que ejecutan el presupuesto participativo, los programas sociales como Vaso de Leche, Foncodes, PRONAA, PROVIAS, y la vigilancia de las licitaciones y contrataciones. El procedimiento es diverso: comisiones mixtas, colectivos de organizaciones sociales, etc. Los más exitosos son las que se articulan con la autoridad. Lamentablemente es una procedimiento que ha tenido pocas experiencias exitosas debido a los actores que se involucran no llegan a concertar sino a confrontarse entre ellos; partidos políticos que perdieron las elecciones copan el espacio y vician el proceso; alcaldes que tienen temor a la palabra vigilancia y no los promueven.

Rendición de cuentas (RC).- Es el espacio por el cual la autoridad rinde cuentas a los ciudadanos de la gestión realizada en el año. A diferencia de la vigilancia que es un proceso continuo de vigilar temas específicos, la rendición es la presentación de toda la gestión y el debate sobre el cumplimiento del plan de desarrollo y las promesas electorales articuladas en el plan de gobierno del partido gobernante. Según ley se denominan audiencias públicas de rendición de cuentas, y es en una audiencia donde se realiza el debate y la deliberación. Algunas experiencias generan, luego de la audiencia, mesas de trabajo para el seguimiento de los temas que quedaron pendiente, otros solo terminan en el acto. No hay un modelo único.

Mesas de concertación (MC).- Es quizás uno de los espacios más antiguos en el caso peruano. Es una mesa de dialogo, participación y concertación para el desarrollo local. Local porque fueron en los ámbitos distritales y provinciales donde más proliferaron y tuvieron mayores éxitos. Inicialmente eran mesas de dialogo post conflicto y se instalaban precisamente luego del estallido del conflicto para solucionar el problema. Poco a poco se transformaron en mesas con una periodicidad regular y tratando temas diversos como género, juventud, ambiental, etc. Luego de la creación de la mesa de concertación de lucha contra la pobreza (MCLCP), instancia que pertenece al Estado, muchas de las mesas de concertación se fusionaron con estas últimas; en otros casos hubo conflictos y paralelismos entre las dos.

Consejos de coordinación local (CCL).- Es quizás el espacio de concertación que tuvo mayores expectativas para democratizar la gestión municipal. El CCL es un órgano dentro de la estructura municipal. Creada por la ley orgánica de municipalidades (LOM) del 2003. Está conformada por el consejo municipal y



representantes de la sociedad civil local y tiene como funciones concertar el plan de desarrollo y el presupuesto participativo. Es en síntesis una mesa de concertación dentro de la estructura municipal. No ha funcionado porque los propios alcaldes no han tenido el interés de constituirlos y no se tiene información exacta de cuantos existen a nivel nacional.

Consejos de coordinación regional (CCR).- Es una instancia de los Gobiernos Regionales constituida por el presidente regional, los alcaldes provinciales y la sociedad civil regional. Sirve como espacio consultivo del plan de desarrollo y el presupuesto participativo. Se tiene información de que están constituidos en todas las regiones del país, pero la calidad de su funcionamiento depende del tipo de gobierno regional que tiene. En efecto, la información que se tiene es que existe dialogo y concertación mas que simple consulta en Lambayeque; poca convocatoria de la sociedad en Puno, para citar dos ejemplos extremos. Pero la debilidad se encuentra en la poca participación de la sociedad civil porque, entre otras cosas, las opiniones concertadas no tienen carácter vinculante, es decir, no hay seguridad de que el Consejo Regional puede tomar en cuenta lo deliberado. Otra debilidad es la calidad de la representación de la sociedad civil: en algunos casos ha existido poca participación en la elección de representantes y ONGs han asumido ese vacío.

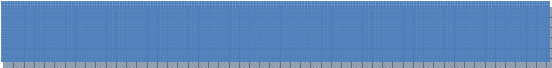
4.- Preguntas y respuestas necesarias sobre la democracia participativa

Luego de haber analizado la democracia participativa en el Perú, a la RED PERU como uno de sus promotores principales y los mecanismos participativos, retomamos la pregunta inicial ¿Estos mecanismos han democratizado la sociedad y el sistema político peruano? Luego de haberse institucionalizado la democracia participativa en el Perú, es decir, luego de volverse leyes algunos de los mecanismos participativos como el PP, PCD, CCL y CCR, estos no han sido suficiente para democratizar la sociedad ¿por que? Porque la sociedad peruana es mucho más compleja. Explicaré analizando la participación, la desigualdad política, la deliberación y la tensión entre representación y participación.

4.1.- La participación

En primer lugar, hay costos en la participación. Participar requiere costos en tiempo y en recursos económicos. Participar en una asamblea requiere movilizarse; ser un ciudadano informado requiere tener acceso a diarios, revistas e Internet por no decir libros. No todos tienen el tiempo necesario para participar porque tienen que realizar diversas actividades para sobrevivir. Participar implicaría tener tiempo y obviamente más tiempo tienen las clases medias y altas que las clases populares. Y tiempo también tienen las personas desempleadas. Entonces, ¿cual es el ciudadano que está participando en los espacios de concertación? Se ha criticado este nivel de representatividad que tendrían los agentes participantes.

Estos costos explican por que los espacios de concertación tienen poca convocatoria. Los que son convocados a participar son los mismos personajes o las organizaciones que participan supuestamente tendrían un único representante. No hay una alta circulación de líderes en las organizaciones sociales. Esto es peligroso si es que consideramos que los agentes participantes canalizan las demandas de sus organizaciones y se las entregan a las autoridades.



En segundo lugar, la participación no es concepto unidimensional. Las personas son cada vez más pragmáticas. Las personas participan no necesariamente por el ideal democratizador sino para solucionar un problema, una necesidad o un interés. Como pregunta Held ¿y si quieren ejercer el poder democrático de forma no democrática? Esta pregunta tiene respuesta automática si observamos que una parte no pequeña de la población se está movilizandando a favor de propuestas autoritarias y extrañan la “mano dura” del gobernante; se eleva el número de protestas contra iniciativas altamente democráticas y de reivindicación social como son los afectados por la violencia. No todos van a participar desde la perspectiva de la democracia participativa.

Es más, haciendo mas compleja la situación de la democracia participativa, Evelina Dagnino nos señala que existe una confluencia perversa entre dos proyectos democratizante altamente antagónicos pero que confluyen en la participación: “Proyectos democratizantes que se formaron en la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático y, los proyectos neoliberales que se instalaron con diferentes ritmos y cronologías, desde fines de los años 80. La perversidad se localiza en que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos proyectos políticos utilizan un discurso y nociones comunes y reclaman una sociedad civil activa y propositiva” (Dagnino 2004: 14).

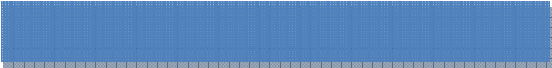
Entonces, podemos entender que el concepto “participación” es casi tan complejo como el concepto democracia porque dentro de ellas se presentan tensiones que hacen difícil su realización e implementación. Señalar de manera categórica “no participan” o “participan bastante” a los mecanismos participativos es quitarle el peso teórico a la propia democracia participativa. Por lo mismo, la institucionalización de la democracia participativa mediante una serie de leyes requiere ser revisada y analizada para entender las complejidades que encierra la “participación”.

4.2.- La desigualdad política

Si participar se hace complejo, también la estructura de la sociedad hace difícil democratizarla. La desigualdad social en el Perú es alta como en casi todos los países de América latina, pero la desigualdad política es terriblemente alta, tanto que no es temerario cuestionar el régimen democrático ¿Cómo podríamos denominar democracia a una sociedad donde los medios de comunicación tienen una sola opinión?, no hay pluralidad ni alternancia en los generadores de opinión pública. ¿Cómo podríamos afirmar que estamos en una democracia si el voto del obrero o de un indígena no tiene el mismo poder que el voto de un empresario? ¿Es democrático que para inscribir un partido político tenga que comprarse firmas y nadie se escandalice por esto? ¿Es democrático observar como las autoridades que llegan al poder no cumplen sus promesas electorales por el cual fueron elegidos? ¿Existe igualdad ante la ley? Si observamos como un empresario debe dinero al Estado y no se le abre proceso judicial, y al mismo tiempo observamos como detienen y meten preso a un moto taxista por cruzar una luz roja.

La igualdad política como diría Dahl es una premisa fundamental para la democracia y en el Perú consolidarla es un camino que recién se está iniciando. En este escenario complejo los mecanismos de la democracia participativa abren espacios para mejorar la calidad de la democracia permitiendo que esta desigualdad política sea menor.

4.3.- La deliberación



La deliberación al igual que la participación es un componente importante para la democracia. En realidad, es un modelo democrático que trata de mejorar la toma de decisiones dándole el componente deliberativo. Esta toma de decisiones sólo logra legitimidad cuando pasa por un proceso de deliberación pública y donde los ciudadanos opinan y contrastan ideas. Habermas señala que la opinión pública es tan importante en el sistema político como la política carismática y la política burocrática. La democracia deliberativa permite que los técnicos, los políticos y la opinión pública deliberen democráticamente y se construya esferas publicas que permiten incidir en la toma de decisiones.

Esta construcción de esfera pública en el Perú es aun limitada. Podríamos señalar que en Lima y en las principales capitales del país existen esferas publicas, pero ¿y en las otras localidades? Esta es a mí entender uno de los problemas principales de la democracia participativa tanto en los mecanismos como en su concepción. En los presupuestos participativos observamos casos donde se participa conociendo ese mismo día la agenda del día y los temas que se van a tratar. La calidad de la participación obviamente que es diferente si es que el tema hubiera pasado por un debate previo en las organizaciones de los agentes participantes y estas opiniones tendrían mayor calidad. Algunas experiencias de rendición de cuentas informan, recién el día de la audiencia, los temas que se van a tratar y la información proporcionada es limitada como para no tener un criterio general para debatir. En algunos comités de vigilancia, muchos vigilantes no saben que cosas van a vigilar, cómo se vigila, a quien se vigila, y asocian vigilar con fiscalizar.

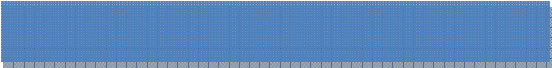
Podríamos afirmar temerariamente que existe mucha participación pero poca deliberación.

En su concepción, la comunidad descentralista ha incidido mas en promover la participación para lo cual se han elaborado normas, ordenanzas, guías, se ha sistematizado casos, pero se repara poco en la necesidad de formar esferas públicas locales. Quizás se sobre entiende que la deliberación es algo implícito en los ciudadanos y que tener una opinión es suficiente. Pero la deliberación implica el contraste de estas opiniones y llegar a consensos luego de un amplio debate. La construcción de esferas públicas también es un desafío para la democracia participativa.

Quizás uno de los espacios con mayor deliberación son los consejos nacionales sectoriales como son los de Educación, Salud, Trabajo y Ambiental. Alguno son una junta de expertos, otros convocan a las organizaciones de la sociedad civil. Deliberan en relación a las políticas sectoriales y se tiene conocimiento que el Consejo Nacional de trabajo tuvo una deliberación descentralizada en relación al proyecto de ley del trabajo. Estos espacios son en su mayoría ejemplos de armonía entre la participación, deliberación y representación.

En contraste, observamos que el Gobierno es poco deliberativo a la hora de producir políticas públicas. Muchos de los conflictos sociales del año en curso han tenido como responsable al Gobierno central y su poco interés en tener la opinión de los ciudadanos a la hora de producir normas y políticas. Dos ejemplos.

La ahora famosa “ley de la selva” es decir, los decretos 1015 y 1073 fueron promulgados por el ejecutivo sin ninguna consulta a los principales afectados, los



pueblos indígenas amazónicos o, como ellos se autodenominan, pueblos originarios amazónicos. La respuesta fue 13 días de paro en la región Amazonas y una activa lucha de las organizaciones indígenas para derogar esos decretos. Un conflicto innecesario generado por incapacidad del gobierno por deliberar.

Otro ejemplo lamentable fue el relacionado con la ley N° 29164 de promoción del desarrollo sostenible de los servicios turísticos en bienes integrantes del patrimonio cultural. Dicha ley, que promovía la inversión en los lugares adyacentes al patrimonio cultural, fue promulgada sin contar la opinión de los Gobiernos Regionales. Resultado: paro en toda la región Cusco porque se creía que se iba a privatizar el patrimonio incluyendo Machu Picchu; mentira que fue elevada como verdad por muchas autoridades. Finalmente el gobierno tuvo que derogar la ley y abrir un mecanismo de diálogo para revisarla.

Estamos en una contradicción: Por un lado el Estado abre espacios para la deliberación y por otro lado el Gobierno Central minimiza los espacios de diálogo que tiene y elabora normas y políticas sin considerar la opinión de los involucrados. La deliberación es también otro desafío para la democracia participativa.

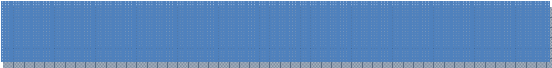
4.4.- La representación y participación: una tensa relación.

Luego de más de 7 años de institucionalizar la democracia participativa está debería de haber consolidado la relación armoniosa entre participación y representación. La data y la opinión negativa de diversas autoridades locales y regionales nos dicen lo contrario. ¿Por qué tienen esa opinión muchos alcaldes y algunos presidentes regionales?

Uno de los cuestionamientos es que en lugar de concertar, los agentes participantes van a confrontar y fiscalizar a la autoridad, no permitiendo el diálogo y aumentando la tensión. Otro cuestionamiento es que los mecanismos participativos compiten con los espacios de la democracia representativa como los Consejos Regionales o el Consejo Municipal. El ejemplo más claro es la demanda por parte de la sociedad civil de decisiones vinculantes en los espacios de concertación. Si fueran vinculantes, es decir, que se ejecute lo que se concerta, muchas autoridades se preguntan ¿y para que serviría el Consejo Regional si las decisiones ya han sido concertadas en el CCR? Otro cuestionamiento es que una gran cantidad de agentes participantes tienen un desprecio hacia los partidos políticos, quitándole el peso de expresar y de canalizar los diversos intereses que tiene la sociedad.

¿Cómo solucionar esta tensión? Algunos autores señalan que mientras exista debilidad en el sistema representativo, los mecanismos y espacios de participación compiten con éste, debilitando a ambas, negando así la relación armoniosa que se esperaba. Tanaka, analizando el sistema representativo desde los gobiernos regionales señala que "los presupuestos participativos y los CCRs debieran cumplir papeles complementarios a los que desempeñan los Consejos Regionales, expresando intereses sociales que no alcanzan cabida dentro de estos. Solamente trabajando simultáneamente sobre las dimensiones representativa y participativa, teniendo claro que el eje central es la primera, es que podremos avanzar en la mejora de la representación política en los espacios subnacionales". (2007:20p).

La solución pasa entonces por abrir una agenda de reformas para fortalecer el sistema representativo subnacional que, según Tanaka, se está tratando de resolver



con mayor participación ciudadana. En efecto, la gran cantidad de normas, ordenanzas y directivas lo que hace es promover aun mas la participación asumiendo que el sistema representativo está funcionando de manera adecuada. Esta agenda de reformas implica redefinir las funciones de los Consejos Regionales, revisar la normatividad de los CCR y los procesos PP.

Otra reforma importante es fortalecer a los movimientos regionales. Tanaka señala que "en la actualidad tenemos una ley de partidos que impone una serie de requisitos a los partidos nacionales, pero que es muy laxa con los movimientos regionales. Esto hace que no haya incentivos para buscar establecer vínculos con la política nacional desde la política regional, y se estimula implícitamente la fragmentación" (2007: 21).

4.5.- Respuesta final

Quizás la pregunta inicial con la que empezamos el documento ya está respondida de manera implícita, pero trataremos de argumentarlas para dejar en claro que por muy pesimistas que puedan ser, se afirman como desafíos para la democracia participativa en el Perú.

Si bien es cierto se ha avanzado con experiencias locales innovadoras, una alta participación de muchos ciudadanos en distritos, provincias y regiones del país, y la aparición de una comunidad descentralista proactiva y de alcance nacional, en el Perú aun falta mucho camino que recorrer para democratizar la sociedad y el sistema político peruano.

Una sociedad altamente desigual, con ciudadanos que son invisibles para el Estado y donde la ley es obedecida por unos y rechazada por otros hacen difícil la democracia participativa. Partidos políticos elitistas, verticales y poco horizontales no permite que las nuevas élites democráticas puedan emerger: los mismos líderes con practicas autoritarios conocidas no pueden hablar de participación y de democracia porque los ciudadanos simplemente no les van a creer; ciudadanos que al observar que la democracia no "da que comer", es decir, no logra satisfacer sus demandas urgentes, pueden ser presa fácil de practicas poco democráticas. Considerando todo esto, la democracia participativa tiene mucho camino que recorrer para democratizar la sociedad.

Y no sólo es la debilidad del sistema representativo la que hace que los mecanismos de democracia participativa estén en constante conflicto con esta. Es también la falta de deliberación la que ocasiona la tensión y la enorme desigualdad política hace aun más difícil la ansiada armonía institucional.

La democracia participativa asume todos estos problemas como un desafío. La Red Perú y la comunidad descentralista están en el camino correcto pero es necesario considerar la agenda de reformas que se ha señalado y así como se promociona la participación también se debe de promocionar el involucramiento de los ciudadanos en la política, en interesarse por la formación de nuevos partidos democráticos participativos y que sean estos los que asuman programáticamente la democracia participativa. De esta manera se podrá regresar al ideal que los atenienses ya lo practicaban hace mas de dos mil años.



BIBLIOGRAFIA

Bohman, James. (2000). La democracia deliberativa y sus críticos. En: Metapolítica. Volumen 4. Abril/Junio. México.

Dahl, Robert (1991). La democracia y sus críticos. Paidós. Buenos Aires: Paidós

De Sousa Santos, Boaventura (Cord.). 2004. Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. FCE. México.

Díaz Palacios, Julio E. (2008). Algunas notas sobre la democracia y la democracia participativa. Lima: RED PERU.

Faria, Claudia Feres (2000). El concepto de democracia deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. En: Metapolítica. Volumen 4. México.

Held, David (2002). Modelos de Democracia. Barcelona: Alianza Editorial.

Macpherson, C. B. (1977). La Democracia Liberal y su época. Alianza editorial. Madrid. España.

Pateman, Carole (1970). Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press. Cambridge.

RED PERU (2005). Nuestros Acuerdos Básicos. Documento programático elaborado para el VII Encuentro nacional. Lima: RED PERU.

Schumpeter, Joseph (1983). Capitalismo, socialismo y democracia. Barcelona: ediciones Orbis. S.A.

Tanaka, Martín (2007). La participación ciudadana y el sistema representativo. Lima: PRODES