

# Participación y poder. Una reflexión general

---

*Eduardo Ballón E.*

---



## **Presentación**

El siguiente texto propone una aproximación inicial e inevitablemente esquemática al tema de la participación en el país, que desde la transición democrática del 2001, ha ocupado un lugar relativamente visible en la agenda política, y ha devenido en particularmente significativa en el proceso de descentralización, que es la única reforma emprendida a partir de ese momento.

Se trata apenas de unas notas iniciales de balance, que pretenden mostrar tanto la complejidad del tema, cuanto su vinculación con el poder real en nuestra sociedad, habida cuenta que uno de sus objetivos relativamente explícito es contribuir a la redistribución de aquél. La reflexión que proponemos está organizada en cuatro secciones: la primera, rastrea los principales usos que se han hecho en los últimos años del concepto, así como los principales enfoques que se han desarrollado sobre él; la segunda, presenta algunos hitos de la historia de la participación en el gobierno, desde la dictadura de Velasco Alvarado; la tercera, resume un apretado balance de las formas y mecanismos de participación que se han multiplicado en los últimos años; mientras en la última sección, se intenta entender realmente cuánto poder se ha redistribuido.

## Sobre el concepto de participación y su historia reciente

El concepto de participación ciudadana, en tanto participación política, ha sido utilizado con múltiples significados en la historia política del siglo XX. Asociada por lo general al régimen democrático, la tradición política diferencia distintas formas de participación, que van desde la presencia y la activación, hasta aquellas referidas a las situaciones en las que el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política<sup>1</sup>. En su trayectoria, el concepto ha sido «adaptado» a múltiples usos para hacer alusión a fenómenos distintos como el derecho de voto para elegir autoridades, la acción de los movimientos sociales representativos de los pobres y excluidos en la esfera pública, la acción comunal colectiva que opera autónoma y organizadamente para satisfacer algunas necesidades, distintas estrategias gubernamentales de cooptación y clientelismo como formas de consenso y control, los esfuerzos de grupos y movimientos organizados para incrementar su acceso a recursos y decisiones, así como la acción colectiva institucionalizada en distintas estructuras de gobierno para intervenir en diversos procesos de gestión.

No debe llamarnos la atención, en consecuencia, el acuerdo casi unánime que existe sobre la importancia y la efectividad que le asignan hoy día a la participación. Es parte de la mayoría de discursos políticos, no importa si de derecha, de centro o de izquierda; la pregonan simultáneamente gobiernos y oposición, la exigen diversos movimientos urbanos y rurales, la defienden y la recomiendan los organismos de cooperación bilaterales y multilaterales, y en muchos casos, no despierta mayor desconfianza entre los empresarios, deviniendo en todos los casos en «políticamente correcta». Estamos pues frente a un gran consenso, comprensible por el carácter polisémico del concepto, que es comprensible, a

---

<sup>1</sup> Pizzorno, Alessandro. *Introducción al estudio de la participación política*. Separata de la Universidad de Buenos Aires, 1981.

su vez, porque la participación se ha convertido en un tema significativo en la agenda pública y en el debate político. A grandes rasgos, es posible identificar dos enfoques distintos sobre el tema: aquél que piensa la participación como respuesta al «déficit democrático», y el otro, que la entiende como respuesta al déficit «socio económico».

En las democracias contemporáneas de los países de capitalismo avanzado, la participación apareció asociada a la necesidad de garantizar la calidad de vida del régimen político, erosionada por la diversidad de expresiones de la vida social y por los límites del sistema de representación para reflejarla. Por el contrario, en las democracias incipientes, en los países de capitalismo atrasado y subordinado como los de la región, empezó a ser vista, además, como una forma de redistribución de poder real o simbólico (fuente de inclusión), y de acceso a determinados bienes; como manera de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano, que desconfía profundamente del mismo.

La participación en nuestro continente, pero también en otros países del tercer mundo, trata de responder desde hace cerca de tres décadas a las dificultades que confronta la democracia y que, *grosso modo*, están referidas a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía — más preciso es decir a la inexistencia de condiciones mínimas para ello —, y a las secuelas de los ciclos dictatoriales y de la violencia política que agobió a varios de nuestros países durante ese tiempo. Ante tales dificultades para la consolidación de la democracia, la participación ciudadana, entendida genéricamente como el involucramiento cotidiano, muchas veces vinculante, y no sólo ocasional y delegativo, de los ciudadanos en los asuntos públicos, fue crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar tales debilidades y responder al «déficit democrático», que se observa en muchos de estos países,

tanto local como nacionalmente, llegando incluso a ser vista en las lecturas más radicales como una «alternativa» o una «superación» de la democracia representativa<sup>2</sup>.

Los procesos de descentralización y municipalización que se generalizaron en América Latina en los años recientes<sup>3</sup>, que implicaron cambios de distinta profundidad en las relaciones entre Estado y sociedad, en un contexto socioeconómico adverso de incremento de la pobreza y la desigualdad, alentaron distintos escenarios de articulación multiactoral en torno a la agenda pública y su ejecución. Desde la década del 80, empezaron a aparecer nuevas respuestas a los dilemas del modelo de democracia representativa, estableciéndose vínculos entre procedimientos y participación como manera de redefinir las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. El incremento de la participación social por esta vía estuvo acompañado en muchos casos por el cuestionamiento del peso de las burocracias en las decisiones, especialmente en los espacios locales, permitiendo muy lentamente un replanteamiento de la agenda pública. Las propuestas de desarrollo local participativo, especialmente los presupuestos participativos, proliferaron, y muchas de las experiencias exitosas implementadas se convirtieron en materia de amplia difusión.

Impuestas inicialmente desde abajo, las primeras experiencias fueron impulsadas por partidos de izquierda que ocupaban parte del sistema político como opositores — Izquierda Unida en el Perú, el Partido de los Trabajadores en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay, Causa Radical en Venezuela —; posteriormente, en

---

<sup>2</sup> Al respecto ver: Boaventura de Souza, Santos y Avtitzer, Leonardo. «Introducao: para ampliar o cânone democrático». En: Santos Boaventura de Sousa, ed. *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Sociais, 2002.

<sup>3</sup> Desde fines de los ochenta, varios países asistieron a procesos significativos y profundos en esa perspectiva: Argentina (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1991), Ecuador (1993), Guatemala (2000), México (1994), Perú (1981, 2001) y Venezuela (1989).

el marco de distintos procesos de descentralización, estas fueron reinterpretadas y alentadas desde el Estado (Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú). No debe sorprender entonces que hoy día resulten auspiciadas por distintos actores sociales y políticos, pero también por muchos gobiernos. Su importancia y los resultados de muchas de ellas son evidentes, alimentando nuevas mitologías de la acción social en la región. Hoy, el Presupuesto Participativo (PP), que es el mecanismo más visible desde esta vertiente, es un concepto moderno que busca convertirse en un modelo que pretende resolver la vieja y siempre viva discusión sobre cuál es el tipo ideal de relación que debería existir entre las esferas política y económica de una sociedad integrada por ciudadanos, para que mejoren su bienestar tanto individual como colectivamente.

Simultáneamente, la participación apareció, cada vez con más frecuencia, como un denominador común de muchas de las estrategias de lucha contra la pobreza y de distintos procesos de «autogeneración» de mejores condiciones de vida de diversas poblaciones. Así, el Banco Mundial, en el marco de sus políticas «pro pobre», y a la luz de los resultados que obtuvo en distintos proyectos sobre dotación de agua en el mundo, empezó a valorar de manera distinta la participación que parecía ofrecer resultados muy superiores en el campo social, frente a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los puramente burocráticos o tradicionalistas. El discurso del Banco en esta materia se reforzó por diversos análisis comparativos, implementados mayoritariamente en África y Asia, que muestran cómo la participación de la gente contribuye a un desarrollo económico sostenible, la eficiencia de los sistemas judiciales, el buen gobierno y la efectividad del gasto público.

Tanto esa institución como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>4</sup> publicaron y difundieron sendos libros maestros

---

<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *Libro de Consulta sobre la participación*. Washington D.C.: BID, 1997.

sobre el tema, que fueron incorporado a sus políticas, ocurriendo otro tanto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que destacó la participación «como un elemento esencial del desarrollo humano», fundamental para superar la pobreza<sup>5</sup>. Por su propia naturaleza, la preocupación básica de los Bancos era la referida a la provisión de los servicios y cómo asegurar que estos lleguen debidamente a los pobres, superando problemas de acceso, de cantidad y de calidad. En términos más amplios, el Banco Mundial define la participación como el proceso por medio del cual los ciudadanos intervienen y comparten el control en la priorización, asignación de recursos e implementación de las iniciativas de desarrollo que los afectan, reconociéndolos como beneficiarios últimos del desarrollo, pero también como agentes de su promoción<sup>6</sup>.

En el marco de la campaña global por los Objetivos del Milenio, el Banco Mundial constató que los servicios no alcanzan a los más pobres, que los recursos frecuentemente no llegan a los proveedores de servicios de primera línea, que los incentivos a la prestación eficaz de servicios son insuficientes o simplemente inexistentes y que se observa una importante falta de demanda para aquellos. El empoderamiento de los pobres como resultado de su participación y la auditoría social desde instituciones locales, devinieron desde inicios de este siglo en elementos centrales para la superación de la pobreza. El Informe sobre Desarrollo Mundial 2004 profundizó dicho mensaje, afirmando que es posible mejorar los servicios si se pone el centro de atención en los pobres, se permite que controlen y fiscalicen a los prestadores de servicios, se incrementa su participación en la formulación de políticas públicas y se entregan incentivos a los proveedores

---

<sup>5</sup> PNUD. *Informe PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la pobreza humana*. Nueva York: PNUD, 2001.

<sup>6</sup> Banco Mundial. *World Bank Participation Sourcebook*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1995.

para que les brinden servicios<sup>7</sup>. Definió así, que la participación es una parte de la tarea para generar una mayor auditoría social, que debe complementarse con la información, tanto aquella que es generada por las organizaciones de la sociedad civil que tienen conocimiento local, cuanto por las propias autoridades. Siempre en relación a los servicios.

En esta doble lógica, como respuesta al «déficit democrático» y como acción colectiva frente al «déficit socio-económico y de gestión pública», manera piadosa de nombrar a la desigualdad, se han multiplicado heterogéneas experiencias, que, bajo distintos nombres y formas organizativas —comités de desarrollo local, mesas de concertación, coordinadoras multisectoriales o alianzas para el desarrollo—, aluden a iniciativas colectivas que convocan a actores diversos (públicos y privados, del gobierno y de la sociedad civil local), alrededor tanto de la formulación, ejecución o control de las políticas públicas, especialmente de aquellas orientadas a hacer frente a la pobreza, cuanto a la búsqueda de acceso a determinados servicios y a mejores condiciones de vida. Con orígenes, preocupaciones y ejes distintos, las experiencias se cruzan y las lecciones aprendidas en unas y otras se retroalimentan, independientemente de los matices que existen entre ellas, e incluso de su propia intencionalidad última.

## **La participación en la gestión en el Perú: una mirada histórica**

En el caso del Perú, la historia del interés estatal por la participación en el gobierno se remonta paradójicamente a una dictadura que, liderada por Juan Velasco Alvarado, impulsó en la década del setenta del siglo pasado lo que denominó un modelo de «democracia

---

<sup>7</sup> Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Nueva York: Banco Mundial, 2004.

de participación plena», que se caracterizó por la pretensión de organizar y movilizar corporativamente a distintos sectores de la sociedad, como base social para su proyecto de modernización estatal. Si bien la voz nacional y local fue organizada entonces desde el Estado, también se expresó paralelamente desde la sociedad civil y los movimientos opositores, bajo diversas formas de movilización. Creemos que ese «encuentro» conflictivo que se dio entre el uso estatal de la participación y las prácticas autónomas de organización y movilización, explica algunos de los rasgos del perfil de los movimientos sociales de esos años.

Las reformas participativas del velasquismo, profusamente analizadas<sup>8</sup>, paulatinamente se desmontaron y desactivaron con el retorno a la democracia en 1980. Durante la segunda mitad de la década del ochenta, el Perú vivió una inacabada transición a la regionalización y a la incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones<sup>9</sup>. Dando cumplimiento a la Constitución de 1979, que estableció la descentralización, la gestión aprista impulsó la formación de regiones y la creación de gobiernos regionales, en los que la sociedad civil participaba a través de delegados de organizaciones sociales dedicadas a actividades económicas (sindicatos, organizaciones de productores y empresarios), y culturales (asociaciones de profesionales), generándose un «asambleísmo» poco productivo que fue disuelto tras el autogolpe de 1992.

En la década del 90, el gobierno de Fujimori implementó un complejo plan político que se sostuvo en dos vigas maestras: i) el desmontaje de las estructuras burocráticas y las capas de

---

<sup>8</sup> Sobre el particular ver, entre otros, Pease, Henry. *El ocaso del poder oligárquico: lucha política en la escena oficial 1968-1975*. Lima: *desco*, 1979; Mc Clintock, Cynthia y Lowenthal, Abraham. *The peruvian experiment reconsidered*. Princeton: Princeton University Press, 1982; Sánchez, Juan Martín. *La revolución peruana: teoría y práctica política de un gobierno militar 1968-1975*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2002.

<sup>9</sup> Sobre el particular ver, entre otros, Planas, Pedro. *La democracia volátil. Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2000.

representación previas, para implementar una política de ajuste estructural y estabilización económica, una modernización parcial del Estado y un modelo de crecimiento basado en la gran inversión; ii) el fortalecimiento de los programas sociales focalizados en los pobres y manejados localmente por los beneficiarios<sup>10</sup>. Mientras la reestructuración y centralización del Estado que alentó, supuso eliminar las estructuras de voz y los canales de representación que vinculaban a los ciudadanos con los decisores, los programas sociales posibilitaron la intervención de los usuarios en la provisión de servicios, creando una base social de apoyo a su régimen.

Conviene recordar que mediante la Ley 26300, el fujimorismo, paradójicamente también, reglamentó distintas formas de participación por iniciativa ciudadana que aparecían en la Constitución – iniciativa de reforma constitucional, referéndum e iniciativa en la formación de legislación municipal y regional –, además de establecer el derecho de control de las autoridades subnacionales, a través de la figura de la revocatoria a nivel local o regional.

Tras la caída de Fujimori y desde el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua, el país se embarcó en la construcción de un Estado democrático y descentralizado. En esa perspectiva, se empezó a promover la participación ciudadana en el gobierno, al institucionalizarla como derecho y al impulsar la creación de una variada estructura de espacios que reúnen a los representantes del gobierno, en los ámbitos nacional y subnacional, con los de la sociedad civil, para la negociación y planificación, destacando entre ellos la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP)<sup>11</sup> y los Consejos Nacionales de

---

<sup>10</sup> Sobre el particular ver, entre otros: Tanaka, Martín y Trivelli, Carolina. *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Documento de Trabajo n° 121. Lima: IEP, 2002; Tanaka, Martín. *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima: IEP, 1999; Crabtree, John y Thomas, Jim. *El Perú de Fujimori*. Lima: CIUP-IEP, 2000.

<sup>11</sup> Henríquez, Narda. *Red de redes para la concertación. La experiencia de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza*. Lima: MCLCP, 2006.

Salud y Educación, entre otros. El proceso de descentralización iniciado el 2002, como veremos en el punto siguiente, hizo más visible y amplió esta tendencia, cuyo «recorrido» se resume en el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 1**  
**Cuadro histórico de la participación en el gobierno  
y la provisión de servicios**

Variables	Década 1980	Década 1990	Década 2000
Descentralización y peso de la representación regional en el Gobierno Nacional	Parcialmente descentralizado en gobiernos locales. Representación departamental en una Cámara de Congreso bicameral	Centralizado. No había gobiernos regionales ni representación regional en el Congreso	Descentralizado. Gobiernos regionales, representación departamental en el Congreso unicameral
Modo de participación predominante	Participación en mecanismos no institucionalizados, promovidos por autoridades locales o en procesos paralelos. Participación corporativa de sociedad civil en Gobiernos Regionales desde fines de los 80	Fuerte, de los usuarios en la provisión de servicios. Mecanismos de base no institucionalizados promovidos por autoridades locales o en procesos paralelos	Voz institucionalizada a través de espacios específicos conjuntos gobierno-sociedad civil, promovidos por Gobierno Nacional. Mecanismos de voz local y papel disminuido de poder del cliente
Equilibrio de poder entre autoridades elegidas y sociedad civil	Rendición de cuentas electoral como principal forma de voz	El Ejecutivo concentra el poder. Los beneficiarios de los programas sociales participan en la provisión de servicios	Ejecutivo y Legislativo tienen el poder. Representantes de la sociedad civil actúan como asesores en el diálogo de políticas
Gasto social y provisión de servicios sociales	Débil	Fuerte	Moderado

**Fuente:** Reuben, William y Leah, Belsky. «La voz ciudadana en la rendición de cuentas de la política social». En: Daniel Cotlear, ed. *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Washington D.C.: Banco Mundial, 2006.

## Notas para un balance de la participación reciente en el Perú

A partir de la transición democrática iniciada a comienzos de la presente década, la profusión de mecanismos, espacios y formas de participación creadas desde el Estado fue bastante grande, pero también muy desordenada y con un norte poco claro. Dicha ampliación combina, de manera desarticulada, formas directas y por derecho que se originaron en el fujimorismo (revocatoria de autoridades), con otras por invitación (Acuerdo Nacional); formas de participación libre y abierta (presupuesto participativo), con otras, restringidas a organizaciones sociales o grupos específicos (Consejo de Coordinación Regional); formas con claro acento de cogestión, que vienen de la década del noventa y se mantienen en el tiempo (Consejos Locales de Administración de Salud), con otras de carácter consultivo (Consejos de Coordinación Regional - CCR y Consejos de Coordinación Local - CCL), etc. La profusión de formas y modalidades participativas alentadas desde el Estado en los últimos años, plantea la necesidad de un análisis y balance más detallado de las mismas, hasta hoy inexistente<sup>12</sup>, a pesar de la abundancia de estudios de caso y de análisis de experiencias concretas.

En general, la literatura especializada tiende a asignarles a estos mecanismos atributos que corresponden al «deber ser», antes que a su funcionamiento real. En cualquier caso, como constata María Isabel Remy, los mecanismos de democracia directa, contemplados en la Ley de Participación y Control Ciudadano, a excepción de la revocatoria, no se utilizan porque son más costosos que la influencia directa sobre el poder o que las protestas

---

<sup>12</sup> El único esfuerzo por responder a esta necesidad que conocemos, es el de Remy, María Isabel. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2006. Como lo indica su título, se trata de una primera aproximación al tema.

sociales, además que sus consecuencias no están claramente definidas, y las condiciones para su activación resultan muy difíciles de cumplir<sup>13</sup>.

En sentido estricto, la gran mayoría de formas y mecanismos de participación existentes no enfrentan (no pretenden hacerlo) los límites estructurales que afectan cualquier intento de participación institucionalizado en el país. En principio, hay que entender que el predominio tan vasto de la pobreza y de la extrema pobreza hace extremadamente difícil representar políticamente a importantes sectores de la sociedad. Los intereses y las identidades colectivas, que antes mal que bien eran representados por los partidos políticos y que le daban sentido al intercambio entre actores en el sistema político, son reemplazados, como consecuencia de la pasividad de la pobreza, entre otras cosas, por las demandas o lo que Adrianzén denomina «reclamos privados»<sup>14</sup>. Se dificulta así la construcción del interés público que supone un intercambio entre actores y sectores que tienen condiciones mínimas para ello.

Dicho de otra manera, los niveles de pobreza hacen que un sector muy significativo de la población se ubique en el plano de la demanda y no esté en capacidad de articular intereses. Eso hace inevitablemente que no esté interesado — carece de fuerza — en el intercambio político con otros actores, pues sus reclamos serán indudablemente segmentados. Por esta vía, más de un tercio de la población nacional difícilmente hará parte de los mecanismos existentes.

A la pobreza se suman la desigualdad y la exclusión seculares en nuestro país, lo que pone en clara desventaja a distintos grupos particularmente vulnerables, como son las mujeres y las poblaciones

---

<sup>13</sup> Remy, María Isabel. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

<sup>14</sup> Adrianzén, Alberto: *Democracia y transición en el Perú*, Grupo Propuesta Ciudadana, documento interno, Lima, 2003; siguiendo la reflexión de Przeworski, Adam. «El Estado y el ciudadano». En: *Nexos*. México D.F.: Cal y Arena, 1999.

indígenas, muy débilmente presentes en estos mecanismos (vgr. las mujeres apenas representan poco más de un tercio de los agentes participantes en el presupuesto participativo, el mecanismo de mayor envergadura y más visible de participación).

En tercer lugar, la crisis — la inexistencia sería más preciso — del sistema de partidos, genera un alto grado de fraccionalismo, especialmente en los espacios subnacionales, debilitando los espacios de participación en un escenario en el cual las agrupaciones políticas nacionales no muestran ni compromiso ni interés con aquellos, reforzando con su comportamiento distintos mecanismos de clientelismo y cooptación, que ya son parte de nuestra cultura política.

Finalmente, está el tema clásico de la tensión entre representación y participación, ahora en un contexto de coincidencia perversa entre quienes ven la participación como una mera transferencia de responsabilidades del Estado a la sociedad, y aquellos que la entienden como una condición indispensable e inherente a la democratización del país, a la que aspiran como objetivo general. La desconfianza en estos mecanismos de buena parte de las autoridades elegidas, aunque ha ido disminuyendo lentamente, especialmente en los espacios locales, sigue siendo bastante significativa y su compromiso con ellas muchas veces es similar al que tienen con otras «formas» de la gestión pública.

Más allá de estos límites, conviene precisar los rasgos básicos de los nuevos mecanismos alentados en el país, recogiendo los resultados de distintos análisis, incluyendo una investigación del Banco Mundial<sup>15</sup> sobre la materia:

- a. Como tendencia, los distintos espacios que se han creado en el contexto de la descentralización en curso, cumplen un papel simplemente asesor o consultivo, cuando no están

---

<sup>15</sup> Cotlear, Daniel. *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Washington D.C.: Banco Mundial, 2006.

definidos en una lógica fundamentalmente instrumental (mejorar la gestión pública, por ejemplo). Ninguno de los nuevos mecanismos participativos tiene peso decisivo sobre las autoridades elegidas. En sentido estricto, la única excepción es la revocatoria de autoridades subnacionales, vigente desde el fujimorismo. La reserva de discrecionalidad en las decisiones, que conservan las autoridades que invitan o convocan a la participación de la sociedad civil, es muy alta y les resta interés a varios de los mecanismos involucrados.

- b. Aunque hay una proliferación de mecanismos creados, existe una pobre integración vertical y territorial entre ellos. Prácticamente ninguno tiene conexiones institucionales estables que faciliten la integración de sus perspectivas, para que estas sean compartidas en los distintos niveles del gobierno, y entre los diversos y variados sectores involucrados. La única excepción es la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, que ciertamente tiene un carácter y funciones bastante distintas a las de los otros mecanismos, con los que comparte básicamente la dependencia de la voluntad política gubernamental.
- c. Las normas vigentes tienen muchas superposiciones en la definición de los objetivos de distintos mecanismos. Varios de ellos, relacionados con la planificación del desarrollo, tienen un papel poco claro. El caso más notorio es el del rol de los Consejos de Coordinación Regional (CCR), los Consejos de Coordinación Local (CCL) y el Presupuesto Participativo (PP), donde aquellos compiten con los agentes participantes. Igualmente evidente es la superposición de funciones que tienen las Juntas Vecinales y el CCL.
- d. En general, el eje de la participación está centrado en la planificación del desarrollo, antes que en el monitoreo. A excepción de los Comités de Vigilancia del Presupuesto

Participativo, ninguno de los mecanismos tiene definidos procedimientos claros para monitorear el gasto público y para implementar planes de desarrollo e inversiones.

- e. Muchos de los mecanismos, especialmente en lo que hace a su funcionamiento, no son del interés o simplemente son desconocidos por la sociedad civil, siendo más grave la situación de los más pobres y los grupos vulnerables, que no tienen acceso a ellos. En esta situación, confluyen distintos elementos que hay que considerar: i) la ausencia de un esfuerzo estatal sostenido, frecuentemente reemplazado por las ONG, por hacerlos conocidos, difundirlos y promoverlos; ii) las debilidades y la fragmentación de la sociedad civil que le impiden apropiarse más cabalmente de ellos; iii) la cultura política de muchas autoridades nacionales y subnacionales, que los resisten y los convierten frecuentemente en formas con poco contenido; iv) el desinterés de importantes sectores de la burocracia que no tienen incentivos para alentarlos y comprometerse con ellos; v) los elevados costos de transacción que supone la participación en muchos de ellos, y la falta de evidencia sobre sus beneficios, inevitable por su corta vida.
- f. No menos importante, el carácter homogeneizador y universalista de la normatividad participacionista, en un país heterogéneo y diverso, no contribuye mucho a la fluidez y al buen funcionamiento de los mecanismos en distintos contextos socio culturales<sup>16</sup>. El marco legal que institucionaliza la participación, en un contexto en el que coinciden un sistema de representación política virtualmente colapsado y una sociedad con grandes dificultades

---

<sup>16</sup> Chirinos, Luis. «Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional». En: Grupo Propuesta Ciudadana, ed. *La participación ciudadana y la construcción de democracia en América Latina*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana-Participa Perú-OXFAM-SER-CONSOE, 2004.

de representación, es exageradamente detallado y opta por una ingeniería de balances y contrapesos, sumamente restrictiva, antes que hacerlo por la amplitud que exige una sociedad poco articulada.

- g. Finalmente, está el afán por excluir el conflicto social de la participación que se implementa, que en general tiende a legitimar a quienes siguen las «pautas» y los «carriles» establecidos, excluyendo — en nombre de la concertación que caracterizaría a aquella — la conflictividad social y, con ella, las posibilidades de transformación que tiene la participación<sup>17</sup>, alentando significativamente su despolitización.

Así las cosas, no llama la atención que de los múltiples mecanismos de participación existentes, apenas dos convoquen el interés y la atención de sectores significativos de la población: la revocatoria de autoridades — como derecho de democracia directa que funciona como una salida a situaciones locales conflictivas, y permite cierta estabilidad institucional —, y el presupuesto participativo que, más allá de sus límites, genera espacios y mecanismos de participación de ciudadanía organizada y no organizada, democratizando gradualmente algunos de los componentes de la gestión pública descentralizada<sup>18</sup>.

## Una breve nota sobre participación y poder

Tras este sucinto y esquemático recorrido, cabe preguntarse por la relación entre los distintos mecanismos de participación existentes

---

<sup>17</sup> Grompone, Romeo. «Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores». En: Patricia Zárate Ardela, ed. *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

<sup>18</sup> Al respecto ver, Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. *Segundo Informe Nacional de Seguimiento del Presupuesto Participativo 2007*. Lima: MCLCP, 2008.

y el poder en el país. Como se desprende del texto y como se observa en la vida cotidiana, los vínculos son apenas tenues, muchas veces imperceptibles. Desde el lado del Estado, su afán por «jerarquizar» los temas y las formas de participación para proteger su discrecionalidad en las decisiones (las verdaderamente importantes), excluir la conflictividad social, homogeneizar y reglamentar las prácticas hasta el menor detalle, obviando las limitaciones más estructurales de la participación, expresan claramente su mirada y su valoración fuertemente instrumental de aquella.

Por lo demás, es claro —las experiencias de las consultas de Tambogrande y Majaz lo demuestran— que el Estado desconoce los intentos de distintos sectores sociales por crear/ampliar mecanismos de consulta y participación, cuando estos se escapan del libreto pautado e incorporan la conflictividad y los distintos intereses, presentes en la vida cotidiana de las gentes, subrayando así el carácter instrumental y reglamentado que le asigna a la participación.

Desde el lado de la sociedad civil, su enorme fragmentación, la debilidad innegable de sus organizaciones sectoriales, la profusión de organizaciones sociales de base de carácter mayoritariamente territorial y carentes de formas de articulación vertical pero también horizontal, el desinterés de algunos de los actores más fuertes (empresarios, pero también movimientos sociales) que tienen otros canales más directos y efectivos para la toma de decisiones, u optan por otras formas de acción y movilización, contribuyen a su relativa distancia de la mayoría de estos mecanismos.

La importancia y la visibilidad de algunos de ellos —revocatorias y PP—, se explican por los resultados más o menos inmediatos que permiten: el cambio de una autoridad o la gestión de algún proyecto, y el acceso a determinados recursos.

Así las cosas, no sorprende que la participación —que no es parte de proyecto político alguno—, sea de baja intensidad y no se constituya en un campo de disputa real. No obstante ello, sin

ninguna duda es mejor disponer de la mayoría de espacios y mecanismos hoy existentes, a no hacerlo. La cuestión de fondo hacia delante es cómo y desde dónde se logra que la participación sea una herramienta de transformación, y, por lo tanto, sea parte de la esfera de poder.

Mientras la participación sea simplemente una estrategia del Estado, desde arriba y homogeneizante, será siempre instrumental. Recordemos que las formas de expansión de la participación históricamente han respondido a un doble movimiento: i) desde abajo, a partir de las luchas de los grupos no hegemónicos, que han impulsado procesos democratizadores buscando ampliar sus derechos y mejorar su interlocución; ii) desde arriba, como respuesta a la presión de los excluidos o como parte de las lógicas de legitimación y modernización del Estado. Por lo general, la participación impulsada desde arriba, ha significado una continuidad del orden prevaleciente y ha sido frecuentemente utilizada como mecanismo de cooptación y clientelismo, aunque muchas veces ha ampliado el horizonte social de referencia. Por el contrario, la participación generada desde abajo, ha significado frecuentemente la ampliación real de los derechos así como la expansión del propio espacio de ejercicio ciudadano.