



ALBOAN

www.alboan.org

Participación, sociedad y democracia



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Experiencias ALBOAN

...

2. Horizontes de futuro. (2007)
3. El programa de voluntariado internacional, VOLPA.
Análisis de una experiencia de voluntariado internacional desde el Norte. (2007)
4. Retos del voluntariado internacional hoy, vistos desde el sur. (2007)
5. Voluntariado internacional: pistas para un encuentro. (2007)
6. El desarrollo alternativo por el que trabajamos.
Aprendizajes desde la experiencia. (2011)
7. Participación, sociedad y democracia. (2015)

Participación, sociedad y democracia



Edita:

ALBOAN

Padre Lojendio 2, 2º
48008 Bilbao
Tel.: 944 151 135

Avenida Barañain 2
31011 Pamplona
Tel.: 948 231 302

Andía, 3
20004 San Sebastián
Tel.: 943 275 173

Monseñor Estenaga 1
01002 Vitoria-Gasteiz
Tel.: 945 202 676

alboan@alboan.org

www.alboan.org

Fecha: Junio 2015

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi S.A.

Depósito Legal: BI-1827-2015

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

Índice

Introducción	5
Participación ciudadana y políticas públicas	7
<i>Maximiliano Ruíz Rosales</i>	
¿Qué es la participación ciudadana?	7
Por qué y para qué	9
Mecanismos de participación y políticas públicas en Perú	16
Hacia dónde vamos	19
Bibliografía	22
Participación y gobernanza	
¿Democracia participativa o participación en democracia?	25
<i>Imanol Zubero</i>	
Gobernanza, como límite habilitante	26
Gobernanza, como palabra que encarcela	26
Democracia. Dime qué democracia quieres y te diré qué piensas	29
Los grandes retos de la participación	30
La participación democrática	33
Espacio de la Gobernanza, el espacio contra- hegemónico y el espacio intermedio	34
¿Qué hay que hacer para aprovechar las oportunidades y combatir los aspectos negativos?	35
Bibliografía	35

Introducción

La crisis económica y social que estalló en 2008 ha conllevado también una importante crisis política. Los gritos del “no nos representan” en muchas plazas del Estado español tuvieron su reflejo en otros países, donde la ciudadanía salía a la calle para mostrar su rechazo ante un sistema que no tiene en cuenta las necesidades y problemática de la población. Al mismo tiempo, desde hace años asistimos al discurso de diferentes instituciones públicas que abogan por una mayor participación ciudadana en espacios de encuentro y concertación con las administraciones públicas. ¿Cómo puede ser posible semejante paradoja?

Desde ALBOAN llevamos tiempo trabajando la cuestión de la participación ciudadana. En el año 2007 publicamos una primera investigación donde sentábamos las bases de lo que entendemos como participación, conectando experiencias de organizaciones aliadas en el Sur con otras realizadas en el País Vasco. La participación por la que apostamos es aquella que construye protagonistas y permite el fortalecimiento de las capacidades de las personas, los grupos y las organizaciones. Es aquella que trasciende la visión utilitarista que percibe a las personas como beneficiarias de servicios, y promueve el protagonismo de ciudadanas y ciudadanos como sujetos de su propio desarrollo y del de su entorno. De esta manera, los procesos participativos actúan como escuelas de formación ciudadana básica, y son la base de posteriores cambios personales y colectivos.

Pero la participación no solo construye ciudadanía, también cimienta la democracia. En diferentes países del Sur las experiencias de participación ciudadana han contribuido en gran medida a fortalecer los frágiles sistemas democráticos con los que contaban, lo que ha permitido en algunos casos mejorar las políticas públicas y la generación de resultados en términos de desarrollo humano. Para ello es necesario romper con la idea de que las personas en condición de pobreza son seres pasivos, receptivos y beneficiarios de las políticas

de desarrollo. La promoción de la participación implica un cambio de mirada sobre la población, acentuando el carácter de construcción de ciudadanía que todo proceso participativo debe fomentar, lo cual conlleva generar condiciones de acceso a oportunidades y al ejercicio de libertades.

Los grandes retos en la participación ciudadana confluyen en torno a cómo implicar a la sociedad para la deliberación de los intereses comunes y en qué espacios y ámbitos se toman las decisiones. Otro aspecto clave es la forma en la que esos intereses de la sociedad y de sus grupos organizados son entendidos por las instituciones públicas, sin caer en el clientelismo y en la cooptación de las propias organizaciones o de sus líderes. La promoción de diferentes espacios de participación nos debe encaminar a la creación de una ciudadanía interesada en lo público, en lo social, en la política. Este interés puede ayudar a los grupos formales de la sociedad civil y a la ciudadanía en general, a construir condiciones de diálogo y negociación con el Estado que realmente se orienten a la consecución del bien común y al bienestar general de la población, para lo cual es imprescindible que los propios ciudadanos y ciudadanas quienes asuman el protagonismo en la toma de decisiones sobre cuestiones que afectan a sus vidas.

El presente cuaderno aborda las cuestiones más genéricas de la participación, ¿qué es la participación? ¿cuáles son sus claves? ¿cómo se conecta la participación con la democracia y la construcción de ciudadanía? ¿de qué manera la participación se conecta con la gobernanza? En el afán de tender puentes planteamos éstas cuestiones a dos pensadores distintos de Perú y del País Vasco, sus respuestas no sólo arrojan luz sobre las cuestiones planteadas, sino que nos permiten atisbar caminos futuros por los que transitar en nuestros interés por conseguir que la participación sea un motor de cambio de ese otro mundo posible por el que trabajamos.

Participación ciudadana y políticas públicas

Maximiliano Ruíz Rosales

Consultor internacional y ex vicepresidente
del gobierno regional de Piura (Perú).

“Si los individuos creen que han tenido una participación significativa en las decisiones que les afectan, estarán más deseosos de aceptar cambios, incluso si éstos, les afectan negativamente...”

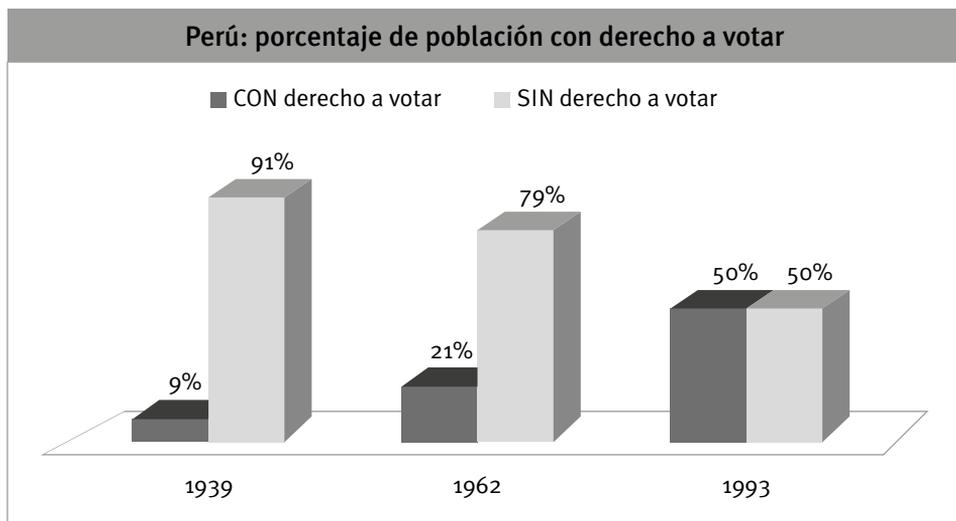
Joseph Stiglitz.

¿Qué es la participación ciudadana?

La participación ciudadana es un derecho universal básico y un principio democrático. Es un derecho consagrado en casi todas las Constituciones Políticas, que nos permite participar individual y colectivamente en la vida política del país. Y se ha configurado un conjunto de leyes, normas, procedimientos, etc.; que si bien diferencian a los países, han ampliado el ámbito de la participación de las ciudadanas y ciudadanos, y se han ido transformando a medida que se han aplicado y en función a cambios en los entornos. Pero también es cierto que la hegemonía de sistemas de reproducción económica-social excluyente, hacen y harán lo posible para limitar la potencialidad de la participación ciudadana.

La participación ciudadana, como resultado de diversos y particulares procesos sociales y políticos, ha generado una extensión de los derechos y mejores condiciones para el ejercicio de los mismos, así como una ampliación de ciudadanía; de tal modo que ha sido incluida como parte de las políticas para democratizar el Estado, abriendo la gestión pública al escrutinio e intervención directa de la ciudadanía.

Un ejemplo simple y básico; en el año 1939 en Perú solo tenía derecho a votar el 9% de la población (excluidos: mujeres, analfabetos y menores de 21 años), en 1962 el 21% (excluidos: analfabetos y menores de 21 años), y a partir del 1993 aproximadamente el 50% (excluidos: solo menores de 18 años).



Fuente: Jurado nacional de Elecciones Perú.

Hoy, la participación ha trascendido el ejercicio de los derechos políticos (en el sentido de elegir y ser elegido), y se ha convertido en un medio que permite una creciente intervención de los ciudadanos en la gestión pública, y por tanto, también para construir ciudadanía. En tal sentido, Tanaka (2001)¹ sostiene que la participación debe entenderse, genéricamente, como el involucramiento de los y las ciudadanas en los asuntos públicos y por tanto termina por constituir una forma de responsabilización, es decir, de toma de responsabilidades de los ciudadanos en la gestión pública.

En torno a esta definición genérica se ha asumido, casi por consenso, participación como, *“la intervención de las y los ciudadanos en acciones (actividades) públicas, en tanto estas conduzcan a la satisfacción de necesidades concretas,*

1 TANAKA, Martín (2001). "Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario". Instituto de Estudios Peruanos (IEP)-Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES).

en provecho de los intereses sociales o de objetivos comunes". Siempre refiriéndonos a ella como una acción y siendo para la democracia un derecho y un deber; ello basándonos en las definiciones Nuria Cunill (1997: 74) y Ziccardi (2004: 10)².

De igual forma debemos dar cuenta de que existen apreciaciones en el sentido maximalista que la participación también es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano; y que no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder.

Por qué y para qué

En el Perú, América Latina y en el mundo se han incorporado formalmente los derechos a la participación en diversos ámbitos de la vida pública, creando instancias y mecanismos institucionales, que sin embargo no han sido suficientes para lograr una extendida y permanente participación de los ciudadanos, ni para la existencia de una ciudadanía capaz y comprometida; elemento indispensable para una buena gobernanza pública. Por tanto, continúa siendo una exigencia el fomento de una cultura ciudadana y de participación, que reconozca al diálogo, la concertación, la eficiencia, eficacia y transparencia de los recursos y asuntos públicos, como pilares de una democracia moderna.

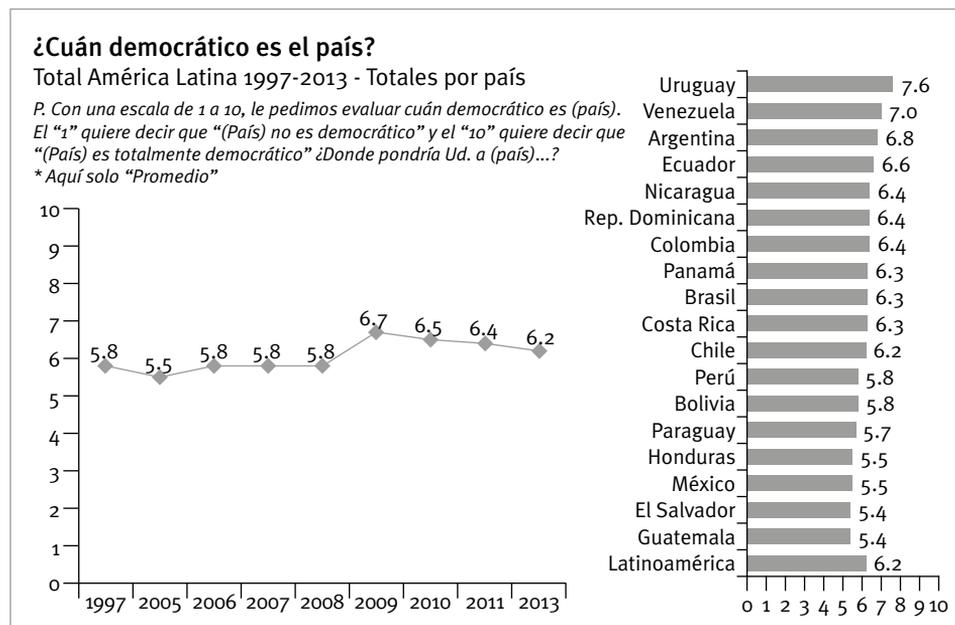
A la participación se le pueden conectar diversos objetivos; sin embargo, detrás de todos ellos, está siempre la capacidad de las y los ciudadanos de incidir en las decisiones que toman los actores estatales acerca de las políticas y los servicios que afectarán sus vidas.

Si bien el derecho básico de participación en una democracia es el derecho de elegir a representantes y autoridades en procesos electorales periódicos, libres y competitivos; la institucionalización de otros mecanismos de participación ciudadana permite adecuar las políticas y los servicios a las condiciones específicas de sus usuarios/as, o a sus expectativas que no siempre son bien recogidas por el sistema político.

2 Acción política que expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas". "Incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía".

Y ello responde a que los canales de representación política, sistema de partidos, regímenes democráticos, etc. resultan insuficientes para intermediar y gestionar los intereses comunitarios, y por tanto las sociedades demandan, fuerzan y buscan hasta encontrar, mecanismos y procedimientos complementarios que les permitan intentar cubrir este déficit democrático y de representación, que contrarresten los altos niveles de desconfianza y de corrupción que generan los sistemas vigentes; expresados en los bajos horizontes de aprobación del funcionamiento de las instituciones tutelares de estos regímenes, y que evidencian la visión sobre resultados tangibles de lo que una democracia o un país pueden entregar a sus ciudadanos.

En la mayoría de los países donde se da cuenta de procesos más o menos intensos e institucionalizados de participación ciudadana; éstos se centran más al ámbito de las políticas públicas³ y muy poco al de las condiciones en las que se prestan los servicios públicos. Por ejemplo en el caso del Perú, lo que se puede dar cuenta en este campo es relativamente escaso frente a los avances en políticas públicas, especialmente a nivel sub nacional.



Fuente: Latinobarómetro 1997-2013.

3 Respuesta organizada y efectiva desde el Estado a una necesidad social verificada.

Así es como las sociedades van encontrando la posibilidad de que sus expectativas y demandas lleguen al Estado a través de estos diversos mecanismos, evitando en cierta medida que crezca el nivel de malestar y desconfianza, y/o el funcionamiento de otros que resultan perversos para la democracia y la ética, que alientan el uso indebido del poder, a través de negociaciones reñidas con la moral, clientelismos e incluso hasta violencia.

Hoy es ampliamente aceptado, por las distintas vertientes del pensamiento político, que en una democracia, la vinculación entre gobierno y sociedad es fundamental y que cuando los ciudadanos se involucran y demandan que se les rinda cuentas, se extiende la posibilidad de generar una dinámica virtuosa en la que podría mejorar el desempeño del gobierno y la prevención contra la corrupción. Por tanto, establecer una vinculación activa y permanente con la sociedad organizada y ampliar los espacios para que la ciudadanía participe en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, son retos importantes para aquél gobierno que pretenda el éxito de su gestión.

En razón de ello, se puede dar cuenta de que varios países latinoamericanos que han reformado sus Constituciones en este siglo, han introducido garantías constitucionales al derecho de los ciudadanos de participar directamente en la elaboración, gestión y evaluación de políticas públicas. De hecho, la “Carta iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Aprobada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado – Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009, de la que el Perú es suscriptor, recomienda a los gobiernos “constitucionalizar la participación ciudadana”⁴.

La mayoría de países posibilita tanto el ejercicio directo del poder, como a través de los representantes electos. Es decir, coexiste poder directo versus un poder indirecto. En Constituciones Políticas como las de Bolivia, Ecuador, Honduras, Venezuela, Perú y Paraguay se sentencia que ambos tipos de ejercicio del poder son posibles. En otros casos el ejercicio directo está taxativamente prohibido y más bien se señala, como única posibilidad de ejercicio, la vía de representación a través de partidos políticos.

Lo cierto es que una de las innovaciones legales más importantes en los textos constitucionales es la inclusión de otras formas del ejercicio del poder. Es muy

4 <www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>.

llamativo que estas otras formas sean, en su mayoría, mecanismos de democracia directa, es decir sin ningún tipo de intermediación. Pero también es cierto que esta reforma constitucional por un lado abre el camino de las innovaciones participativas; por otro, plantea la posibilidad de un cisma entre partidos políticos y sistemas de participación/democracia participativa. Y que si bien es cierto no ha llegado a niveles preocupantes, lo que se debe a la fragilidad, debilidad y desconfianza que generan en la ciudadanía los actuales sistemas políticos, no la exime de ser latente.

A continuación, algunos casos de reformas legislativas en América Latina:

Perú	La Ley N° 26300 de Derechos de Participación y Control Ciudadano sólo refiere los mecanismos de democracia directa (revocatoria, remoción, iniciativa y referéndum).
Bolivia	El 2013 se aprueba “Ley de Participación y Control Social”, que fue antecedida de “Ley Participación popular”. 1994.
Venezuela	El 2001, la Ley de participación ciudadana norma los mecanismos directos de participación política: iniciativas legislativas populares; los referendos revocatorios y las asambleas ciudadanas
Ecuador	El 2010 se promulga la nueva “Ley Orgánica de Participación Ciudadana”, que fue precedida por la “Ley especial de descentralización del Estado y de participación ciudadana” de 1997.
Argentina	En el 2004 (Ricardo Lagos en su mensaje N°48-351), anuncia proyecto de participación ciudadana en la gestión pública, y en el 2011 fue promulgada la Ley N° 20500, “Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”.

Al margen de ello, lo cierto es que ha ganado terreno el reconocimiento de que la participación ciudadana contribuye y facilita a que el Estado oriente sus prioridades por la demanda, es decir, por las necesidades o prioridades expresadas por las personas, lo que mejora su legitimidad; y así permite la construcción de agendas comunes de prioridades. Y ha devenido en que progresivamente los procesos

de planeamiento y de prospectiva sean más participativos, abandonándose paulatinamente la planificación tradicional.

Así, los sistemas de planificación de varios países incorporan la participación ciudadana en lo estratégico, ya sea territorial (municipal, regional y nacional), o sectorial (educación, salud, agrario, etc.); mientras que en lo funcional, operativo e institucional comprometen la participación de sus correspondientes instancias, áreas y colaboradores/servidores⁵. Y están incorporando en la etapa de monitoreo y evaluación a representaciones ciudadanas o de sociedad civil.⁶

Como en otros países, Perú ha ido incorporando diversas formas de participación ciudadana en instancias gubernamentales, especialmente sub nacionales, para concertar, definir y hasta aprobar y monitorear políticas públicas y otros asuntos de la gestión gubernamental⁷. Eso genera cierta expectativa pero también puede convertirse en un pretexto para legitimar la alta discrecionalidad que al final de cuentas conservan autoridades y funcionariado en la toma de decisiones e implementación; bajo el lema de *“participa, participa, que Yo decido”*.

Participación y planificación

En Perú, luego de la implementación de iniciativas y experiencias autónomas en gobiernos municipales y en menor medida regionales, se ha formalizado e institucionalizado que los procesos de formulación y aprobación de planes de desarrollo tengan carácter participativo y concertador (Planes de Desarrollo Concertado), tanto a nivel municipal como regional, así como sectoriales. Y en correspondencia a ello la Política y el Plan de modernización de la gestión pública, aprobados hace

5 Directiva N° 01-2014-CEPLAN, Art 9: “El órgano de planeamiento Estratégico podrá convocar, de acuerdo al tipo de Plan estratégico que se desarrolle, a organizaciones claves, expertos y sociedad en general, vinculados por la temática o territorio al proceso de planeamiento estratégico”.

6 Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprueba que todas las entidades públicas extiendan la posibilidad de participación a las personas en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar.

7 La Modificatoria de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972- 2003); establecen Consejos de Coordinación regional y local respectivamente. La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE, establece el derecho de las y los ciudadanos a “vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo, obliga al Estado a facilitar el acceso a la información para que sean posibles la participación y la vigilancia; y a dar cuenta periódicamente, a la población, acerca de los avances, logros, dificultades y perspectivas.”

algunos años atrás⁸, incorpora la participación y concertación como uno de sus principios. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); norma que los Planes estratégicos y operativos de todas las instituciones gubernamentales en todos los niveles, se formulen y aprueben con la participación de instancias de la sociedad civil; lo que ha potenciado a plataformas interinstitucionales que venían trabajando en este tipo de iniciativas impulsadas especialmente por organizaciones no gubernamentales, con la participación de otras representaciones de sociedad civil y de la cooperación internacional y bilateral⁹.

De forma complementaria, y reconociendo que todo este esfuerzo debe pasar a acciones concretas que lo retroalimenten y que se acerquen a la obtención de resultados más tangibles con algún tipo de impacto en la vida cotidiana de las familias, se debe trasladar al campo presupuestal. Siendo allí donde se expresan realmente las voluntades y las decisiones. Para avanzar en esta dirección en el Perú se aprueba la Ley N° 28056 – 2003, su reglamento, D.S N° 171-2003 EF y su modificatoria la Ley N° 29298- 2008, determinando que en el presupuesto público a nivel municipal y regional se viabilice la participación de la representación ciudadana en varias de las etapas del proceso; y se definen los derechos de los “agentes participantes¹⁰” hasta en la vigilancia de su ejecución, así como la relación con los concejos municipales y consejos regionales que aprueban finalmente los presupuestos.

Con ese marco y con la decisión de miles de representaciones, el proceso de presupuesto participativo, se ha convertido en uno de los más importantes y en *“el instrumento más efectivo de participación directa de la sociedad organizada en las decisiones de gestión de los gobiernos subnacionales”* (Remy 2015)¹¹. No solo por la movilización social generada y expresada en la cantidad y diversidad de participantes, sino por sus resultados como por ejemplo en la orientación de la inversión pública, y cuyas evaluaciones muestran aprendizajes interesantes,

8 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021-PNMGP, aprobada mediante DS N° 004-2013-PCM. La RM N° 125-2013-PCM ha aprobado el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016.

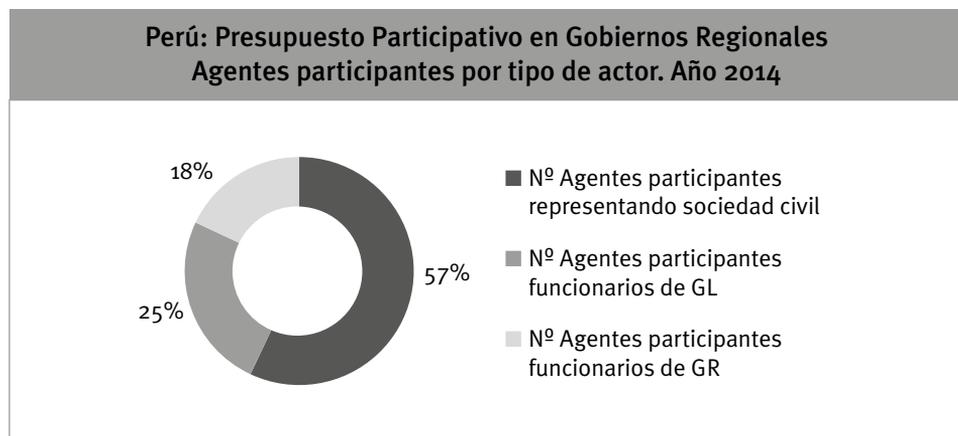
9 Consejo Nacional/regional de Educación, Consejo Nacional de Salud, Consejo Regional de Agricultura; etc.

10 Representantes de organizaciones e instituciones acreditadas e inscritas en Padrón para participar.

11 “Sistematización del marco normativo de acción y propuestas para fortalecer la participación ciudadana en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”. Programa Pro Descentralización de USAID.

tanto de sus potencialidades como de sus limitaciones, que ameritan, luego de más de una década de implementación, ciertas redefiniciones.

La participación de la sociedad civil en los procesos de presupuesto participativo Regional ha ido en aumento de manera notable. En el año 2003, fue la primera vez que se implementaron en los gobiernos regionales, su peso relativo fue equivalente al 28%. Y para la elaboración del 2014, han significado el 57% de los participantes, llegando a ser un total de 2,097 representantes de sociedad civil a nivel nacional, tal como se muestra en la gráfica. Sin embargo ello no es garantía de que quienes participan en el proceso tenga la representatividad esperada o deseada, y que intermedien adecuadamente el interés comunitario; pero lo cierto es que la oportunidad existe.



Por otro lado; las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) han jugado un papel muy importante en el acercamiento de la persona a las tomas de decisiones a nivel democrático. La Alianza para el Gobierno Abierto (OGA)¹² es una iniciativa internacional voluntaria y multisectorial que pretende asegurar

¹² OGP (Open Government Partnership) fue presentada oficialmente el 20 de septiembre de 2011, por los 8 gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido, Estados Unidos). En sus primeros dos años, creció de 8 a 60 países participantes, los cuales trabajan con sociedad civil local para desarrollar e implementar un plan de acción nacional de gobierno abierto. El Perú se ha comprometido a aumentar la transparencia, apoyar y promover la participación ciudadana, implementar altos estándares de integridad profesional en la gestión pública y a incrementar el acceso y uso de nuevas tecnologías.

compromisos concretos de los gobiernos a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la Gobernabilidad. En pro de estos objetivos, OGA proporciona un foro internacional para el diálogo y el intercambio entre gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, todo lo cual contribuye a una búsqueda común de un gobierno abierto. Los actores de esta iniciativa incluyen gobiernos participantes así como de entidades de la sociedad civil y del sector privado que apoyan los principios y la misión de esta iniciativa.

Los países de América Latina han implementado importantes reformas de gobierno abierto durante los últimos años. La combinación de los esfuerzos a nivel nacional con el soporte que los países han obtenido por parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) ha sido benéfica para lograr avances cruciales en diversas áreas relacionadas al gobierno abierto.

Mecanismos de participación y políticas públicas en Perú

Siguiendo a Hevia y Isunza (2010)¹³, se puede afirmar que existen dos grandes tipos de mecanismos de participación ciudadana:

- i) los mecanismos de democracia directa, y
- ii) las interfaces Socio Estatales.

Los mecanismos de democracia directa, están normados en la Constitución Política del Estado Peruano y desarrollados en la Ley N° 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano. Estos son: el derecho de iniciativa legislativa, el derecho de referéndum, el derecho de revocatoria de autoridades y el derecho de remoción de funcionarios. Este conjunto de derechos entrega a los ciudadanos y ciudadanas la iniciativa de actuar corrigiendo errores u omisiones de representantes y autoridades elegidas. Estos mecanismos no definen propiamente espacios de diálogo; son por el contrario extremadamente enérgicos y unidireccionales (desde los ciudadanos hacia el Estado), así, por

¹³ Felipe Hevia y Ernesto Isunza Vera: “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”. México. Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social (CIESAS).

ejemplo: una autoridad será revocada inmediatamente después de que una consulta revocatoria así lo determine; el Congreso incorporará en su agenda una iniciativa legislativa y un referéndum se convertirá en ley, sea cual fuere la opinión del Congreso y el Ejecutivo. Pero para ello, las condiciones de ejercicio de los derechos de participación y control requieren ser muy exigentes en la medida en que deben garantizar que no se desestabilice permanentemente el ejercicio de poder establecido como producto de procesos electorales, y que la revocación de autoridades o la reforma de los marcos legales no sea el producto de minorías activas, sino de grandes consensos. La cuestión numérica, a diferencia de otros mecanismos de participación ciudadana, es central; se expresa en un número de firmas de respaldo (proporcional al padrón de electores) y/o en la expresión mayoritaria ciudadana a través del voto.

Los interfaces socio estatales, en cambio, son más bien espacios de diálogo entre Estado y Sociedad. Su institucionalización expresa la voluntad del Estado de abrir sus decisiones a la interlocución con la sociedad. En Perú, las leyes orgánicas de gobiernos descentralizados y sus modificatorias norman la obligación de los gobiernos regionales y locales de convocarlos (Consejos de Coordinación Regional-Local, Presupuesto Participativo y otros), pero además se han implementado plataformas o espacios de encuentro entre Gobierno y sociedad civil alrededor de aspectos de la gestión (educación, salud, ambiente, agro, mujer, violencia mujer-niño, trabajo, etc.) y es interesante la oportunidad para, al menos el debate y generación de consenso y aprobación en torno a políticas públicas, aunque en la implementación se tienen algunas dificultades.

Complementariamente una amplia y dispersa normativa, ha abierto este tipo de mecanismos de participación ciudadana para el debate de políticas públicas. Sin embargo, lo que por el momento no existe, es ningún mecanismo (en ningún nivel de gobierno) para la evaluación ciudadana de la calidad de los servicios públicos. Importa destacar que este tipo de interfaces socio estatales no están explícitamente normados por la Constitución, pero tampoco se encuentran prohibidos.

En todos los casos de interfaces socio-estatales, vigentes en el país, tanto a nivel del gobierno nacional como de los gobiernos descentralizados, la participación de las y los ciudadanos se produce a través de representantes; así el Estado Peruano se ha abierto, en algunos de sus sectores, al diálogo de políticas con representantes de actores sociales.

En siguiente cuadro se presentan algunas formas de participación ciudadana en las fases de las políticas públicas en Perú:

Momento de la Política Publica	Antes	Durante	Después
	Planeamiento	Ejecución	Evaluación
Participación ciudadana	Prospectiva	Procesal	Retrospectiva
Ejemplos	- Propuestas	- Información	- Evaluaciones
	- Agendas Ciudadanas	- Seguimiento y Monitoreo	- Estudios de percepciones

Es evidente que este tipo de mecanismos tienen algunos requerimientos para funcionar con eficacia, es decir, para lograr que las personas realmente incidan en la elaboración de políticas o en la calidad de los servicios que reciben. Ello, en la medida en que son siempre mecanismos de consulta (a diferencia de los de democracia directa) y la autoridad conserva discrecionalidad para implementar las propuestas y los acuerdos.

Así, el nivel de eficacia de los mecanismos que funcionan por representación puede ser mayor si su base normativa es específica¹⁴ y si el mecanismo incorpora organizaciones representativas o tiene previsto algún mecanismo de diálogo con sectores muy amplios de la sociedad ¹⁵(la escucha de las opiniones o pareceres del otro puede enriquecer o matizar las opiniones de los demás y alcanzar consensos). De lo contrario, si funcionan sólo como un grupo de asesoría, el interés de la sociedad por participar decae.

La Asamblea Nacional de Gobierno Regionales, acaba de publicar un balance de implementación de políticas públicas regionales, y muchas de ellas son pro-

¹⁴ El único caso es el amparo constitucional a la fijación de la remuneración mínima vital como acuerdo entre el Estado y los representantes de los empresarios y los trabajadores en el Consejo Nacional de Trabajo. Todos los demás tienen un carácter consultivo.

¹⁵ Son los casos del Consejo Nacional de Educación, compuesto por especialistas, pero con mandato de consulta, o el caso de la Ley N° 29785 de Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

ducto de, o han intervenido mecanismos de participación y concertación de los denominado interfaces socio-estatales. Y se da cuenta de que la participación ciudadana, empoderamiento, advocacy/incidencia política/promoción y defensa pública, consensos, comunicación, y decisiones basadas en información y evidencia, se constituyen en condiciones insustituibles para la gestión de políticas públicas; y casi todas ellas afines a la relación que deben establecer los organismos gubernamentales con la sociedad y viceversa; constituyéndose también en mecanismos u oportunidades constructivos de ciudadanía y fortalecimiento de los regímenes democráticos.

Hacia dónde vamos

En la lógica de una apuesta, en pugna por universalizarse, que ubique realmente a las personas en el centro del quehacer del Estado, todos los esfuerzos por identificar, construir, e implementar procedimientos, protocolos, maneras de actuar, etc; que se correspondan con ello, son importantes y merecen atención.

Existen esfuerzos o voluntades que se expresan de diversas maneras y que se proponen corregir, en beneficio del bien común, el comportamiento gubernamental con la contribución de la sociedad en sus diversos matices (individual, corporativa e institucional, organizacional/ gremial, academia, etc.). Y se establecen una amplia y diversa gama de maneras de relacionamiento, que trasciende los canales tradicionales.

Reconociendo la contribución de estos esfuerzos se siente y se asienta que resultan insuficientes, por lo que se requiere continuar en ello, lo que debe permitir acercarnos a un horizonte en el que logremos ir reformando las relaciones entre gobernantes y gobernados y por ende lograr mayores y mejores niveles de gobernanza.

Estos esperados niveles de gobernanza serán resultado de nuevos comportamientos, de la identificación y explicitación más clara de los intereses en juego, de negociaciones entre los poderes existentes; de reformas del sistema de administración pública, del consentimiento de autoridades políticas que promuevan no solo la transparencia sino protocolos sostenibles para la vigilancia y el control ciudadano, dotándolos de recursos y capacidades para su operatividad/ funcionamiento; y no necesaria y exclusivamente de “nuevos políticos”. Todo ello inscrito en un sistema de representación política que respete el estado de Derecho,

el equilibrio de poderes. Teniendo en cuenta que los niveles de democracia percibida por los pueblos no se alinean adecuadamente con los niveles de democracia observada por los expertos de democracia tal y como muestran los resultados de latinobarometro.

Nuestras sociedades, especialmente en América Latina, requieren ser mejor y más estudiadas; en las últimas décadas acusamos de un déficit. Conocemos muy poco del funcionamiento de los sistemas de representación política y social, de la cohesión social, del significado y las implicancias de la pertenencia a un proyecto o situación común, de la intensidad de la interacción social dentro de los grupos de interés o comunidades sociales y políticas. Como están siendo tan poco estudiadas, a veces asumimos hipótesis de sus comportamientos que se confunden entre el deseo y la realidad, lo que en economía se distingue entre lo normativo y lo positivo (lo que debe ser y lo que es).

Pero además, en algunos casos cuando se logra identificar sistemáticamente la demanda social, en el caso de Perú, inseguridad y la corrupción, como los problemas que la sociedad percibe como importantes a atender; se nos interpela a que los espacios de encuentro entre Estado y Sociedad, deben construir e implementar acciones para atenderlos; diseñando y operando políticas públicas. Es decir, que esa participación tenga contenido pues bajo ninguna circunstancia debe estar vacía, lo otro es cumplir con el formalismo y engañarnos.

Entonces, un tema que contribuiría a mejorar la relación entre la sociedad y el Estado o el perfil de la participación ciudadana, es poner atención a las dinámicas en los territorios a fin de rentabilizar de la mejor manera estos esfuerzos. Sin dejar de tener en cuenta aspectos del entorno que condiciona estos problemas, como por ejemplo en el caso del Perú, por un lado la satanización a la resistencia al modelo extractivista y exigiendo mayor “principio de autoridad” traducida en mayor represión; y por el otro lado la obligación de hacer visibles las brechas sociales producto de la hegemonía de un modelo que reproduce exclusión.

Hay que obligarnos a que en el marco de actuación del Estado, éste se obligue a incorporar mecanismos de participación ciudadana para la gestión de políticas públicas; pero al mismo tiempo a que la ciudadanía se prepare para ello, generando alianzas con entes especializados y de confianza; exigiéndonos también inversiones e innovaciones institucionales y hasta culturales.

Hacer notorias las debilidades y limitaciones de la moldura institucional de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, especialmente en su implementación, en el marco de un estado con prácticas de gobierno moderno, eficiente, meritocrático, abierto, transparente; a lo que también debemos contribuir desde la academia, partidos políticos, etc.

En el caso del Perú, un primer tema es que la participación ciudadana en la gestión (deliberación, diseño, implementación, evaluación) de políticas públicas, no está definida como un derecho normado por ley, lo que si lo tienen otros países latinoamericanos con legislación más nueva en materia de participación ciudadana. Porque si bien un conjunto de normas han facilitado y permitido una rica experiencia, siguen siendo mayormente dependientes de la voluntad, decisión política y de la discrecionalidad de los gobernantes.

Mecanismos más definidamente representativos, como los Consejos Consultivos o interfaces sociales, para el diseño de políticas públicas, requieren ser evaluados para desarrollarlos, en base a la experiencia y convertirlos en mejores mecanismos de relacionamiento en pro de la gobernanza.

Mejorar la representación de la sociedad a través de organizaciones sociales supone además de voluntad de los ciudadanos y ciudadanas, del apoyo del Estado. Tanto desde capacitación y acceso a herramientas de participación ciudadana, como el apoyo de iniciativas y proyectos de las asociaciones con fondos públicos. Como por ejemplo la creación de un Fondo de Apoyo a la participación y organización ciudadana siguiendo el modelo Chileno.

Sera un albur si también no entendemos que el rol de la ciudadanía en la gestión de políticas públicas no sustituye los saberes técnicos del Estado, pero que los complementa desde la experiencia y la visión de sus propias necesidades. Igualmente lo será si el sector gubernamental no entiende la importancia de recoger visiones, necesidades, experiencias, evaluaciones y propuestas de la ciudadanía, para la legitimidad y viabilidad de la implementación de políticas públicas. Esto último supone un cambio en la administración pública, acostumbrada a una relación unidireccional; este cambio requiere también ser conducido (no se producirá por sí solo) por el equipo a cargo de la política de modernización de la gestión pública.

Hoy en el Perú, diversos diagnósticos y balances de la participación dan cuenta de cierto agotamiento de la experiencia y la necesidad de reformas. La “emblemática” experiencia de Presupuesto Participativo devela problemas como:

una arquitectura participativa estándar, poco articulada y sin vinculación sistémica entre los niveles de gobierno (nacional-regional y municipal-; un marco normativo “reglamentarista” rígido y único que no contempla las particularidades de cada nivel de gobierno y aquellas que resultan de la diversidad territorial, cultural y social de nuestro país; y finalmente un mecanismo fuertemente dependiente de la discrecionalidad y la voluntad política de las autoridades, que simultáneamente tienen que hacer frente a las limitaciones de representatividad de la sociedad civil. Algunas de estas cosas se empiezan a abordar con la instalación de un Sistema Nacional de Planeamiento, es decir desde la perspectiva tecnocrática, pero aun no desde la política.

Entonces, finalmente, se hace necesario evaluar y racionalizar los espacios y mecanismos de participación, articulándolos entre sí, en función de que cumplan su cometido de contribuir a la construcción de un Estado que responda mejor a las preferencias ciudadanas. Este fortalecimiento de la participación ciudadana (un medio que no reemplaza obviamente a las organizaciones políticas) debe asociarse con el fortalecimiento de la transparencia en la información pública y la rendición de cuentas basada en resultados.

Bibliografía

TANAKA, “Martín (2001). “Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario”. Instituto de Estudios Peruanos (IEP)-Consortio de Investigación Económico y Social (CIES).

Baca, Epifanio y Castillo, Gerardo (2009), “Perú: evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Estudio de caso”, Grupo Propuesta Ciudadana. Lima.

Banco Mundial (2004). Work Development Report. Making Services Work for Poor People. <http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2004/abstract/WB.0-8213-5468-X.abstract>.

Campos, Eva y Corojan (2013), “Estado del arte del gobierno abierto”. En Hofmann, Andrés; Ramírez Alujas, Alvaro; Bojórquez Pereznieto, Jose Antonio. (coord.) La promesa del gobierno abierto. México: ITAIP-Info. Accesible en <www.lapromesadelgobiernoabierto.info/lpga.pdf>.

Hevia de la Jara, Felipe (2007). Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina. Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Disponible <www.opalc.org/images/DPAR/hevia%202007%20pci%20en%20al.doc>.

Remy, María Isabel (2011), “Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados”. En Cuadernos Descentralistas N° 28. Lima: Propuesta Ciudadana. Disponible en: <www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/CD28.pdf>.

Participación y gobernanza

¿Democracia participativa o participación en democracia?

Imanol Zubero

Sociólogo, profesor titular en la UPV/EHU.

Investigador principal de CIVERSITY

Abordo la cuestión desde nuestra realidad, que puede ser distinta en algunas cosas con respecto a la de Perú pero que en otras es similar. Reflexiono desde el aquí y el ahora pero también desde el “hasta aquí y hasta ahora” ya que nos encontramos donde estamos porque hemos hecho un camino y no otro.

Parto de la reflexión del poeta peruano Cesar Vallejo que en uno de sus poemas dice, “*¿Y si después de tantas palabras, no sobrevive la palabra?*”. Cada uno mira la realidad desde su propia perspectiva disciplinaria, desde lo que conoce y sabe, por ejemplo desde la sociología se da mucha importancia al lenguaje, en general como las grandes narrativas de las sociedades humanas, las grandes leyendas. Citando a Rico (Ramiro, 1980), podemos definir al ser humano como un animal ladino, significa que somos capaces de varias cosas, cuando vamos al diccionario de la real academia de la lengua, ladino tiene varias acepciones, significa *astuto* y *sagaz*, pero también define a quien habla con facilidad alguna o algunas lenguas además de la propia. Es una buena definición del ser humano porque los seres humanos construyen el mundo con palabras. Las *palabras*, como dice Juan Carlos Monedero (Monedero, 2009), “*son ficciones que pueden encadenar o liberar, que pueden crear límites habilitantes o que pueden crear cárceles cuyos barrotes son la gramática prisionera con la que se lee el mundo*”.

Se habla de prácticas pero se habla de prácticas a partir de las denominaciones sobre esas prácticas. Y no se puede ser ajeno a que se vive en un contexto en el que se ha ido generando una *neo-lengua* (utilizando el término de Orwell en el libro 1984) un nuevo habla del neoliberalismo que es bastante confuso y que, además, le gusta confundir. Aparecen muchos conceptos que, en ocasiones, no

hay más remedio que utilizar, tales como red, empoderamiento, emprendizaje, responsabilidad social corporativa, innovación social, o gobernanza.

El concepto de gobernanza, la RAE lo define como “*el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*”. Gobernanza es un concepto, una palabra, y como tal, puede ser un límite habilitante, a partir del cual trabajar para cambiar las cosas, o una ficción, una palabra que encarcela. Hasta hoy decía que sólo me creó el concepto gobernanza como límite habilitante cuando lo pronuncia Joan Subirats (catedrático en ciencia política de la UB) u ONGs como ALBOAN, pero poco más. El concepto de gobernanza genera ciertas incomodidades como analista de la realidad social y como interventor sobre esa realidad

Gobernanza, como límite habilitante

Subirats (Subirats, 2010) lo que dice es que, frente a la forma tradicional de gobernar, que hoy se encuentra con dificultades crecientes y un entorno cada vez más complejo, más incierto, con demandas y sujetos muy diversos que acaban deslegitimando las formas tradicionales de gobernar, hay que inventarse nuevas formas de hacerlo.

Gobernanza, como palabra que encarcela

Se debe recordar que el concepto de *gobernanza*, empezó a sonar en los años 70 junto con el concepto de gobernabilidad. En aquellos años, el contexto era muy diferente al actual. La Trilateral, los grandes analistas de las multinacionales que intentan orientar el mundo, no son simples analistas neutros, ya reflexionaron sobre la crisis de la democracia. La pregunta que se hacían era: *¿Es la democracia política, tal y como hoy existe, una forma viable de gobierno para los países industrializados de Europa, Norte América y Asia?* La Comisión Trilateral, en el año 75, en su Informe Sobre “La Crisis de la Democracia” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) diagnostica lo siguiente: “*La imagen que llega es una imagen de desintegración del orden civil, de ruptura de la disciplina social, de debilidad de los dirigentes y de alienación de los ciudadanos (...) los observadores hablan de la vietnamización de América y la italianización de Gran Bretaña. Este pesimismo sobre el futuro de la democracia ha coincidido con un pesimismo*

paralelo sobre el futuro de las condiciones económicas (...) Aunque hay muchas amenazas exteriores a la democracia, los desafíos intrínsecos son más serios que los extrínsecos". En un idea distinta de la de Todorov (2012), aquí se indica que los enemigos internos de las democracias son las excesivas demandas de las personas a las democracias, es decir, la gente pide demasiado a las democracias y no puede haber respuesta a todo. En ese contexto de movilización acelerada y profunda de las ciudadanías, las grandes empresas y los grandes centros de poder, diagnosticaron el fin de la democracia por un exceso de participación. Hablan, así, de las disfunciones de las democracias:

- Se persigue la igualdad y se acaba, de esa forma, deslegitimando la autoridad, el liderazgo.
- Hay un exceso de demanda sobre los Gobiernos.
- La competencia política se ha intensificado tanto, hay tanta negociación, tanto conflicto, que hace que sea insostenible.

Como señala el pensador Slavoj Žižek, se habla de crisis de la democracia, no cuando las personas dejan de creer en su propio poder, sino cuando dejan de confiar en las élites. En ese contexto en los años 70, en el que las élites ven que la ciudadanía deja de creer en ellos, reaccionan e inventan la gobernabilidad. El objetivo era contener las demandas ciudadanas vía mercantilización. A través del consumismo, de la expansión del crédito, de la liberalización y de las privatizaciones se contuvo, de alguna manera, todo el potencial transformador crítico del momento.

La hipótesis que plantea Boaventura de Sousa Santos (2007) para explicar la situación actual es, si en los años 70 la política puramente representativa mostró sus límites y se consiguió comprar tiempo a través del mercado, puede que hoy el mercado también haya encontrado sus límites y sencillamente no sea capaz de responder a las demandas de la ciudadanía, y por eso, se inventa una nueva cosa, que es la gobernanza. Para Sousa Santos la gobernanza surge cuando se hacen evidentes los límites del mercado como mecanismo de regulación social.

El jurista catalán Estévez publicó en 2004 un artículo muy interesante con un título muy provocador "*Que no te den gobernanza por democracia*" Esto lleva a plantearse cuál es la gobernanza verdaderamente existente. Generando un nuevo espacio público donde hablen sobre el futuro de la sociedad, tanto el Estado,

como el Mercado (las empresas), como la Ciudadanía, se descubre cuál es el estado real de la gobernanza en los países occidentales. Se puede caracterizar por lo siguiente:

- Una democracia cooptada.
- Una preeminencia del mercado.
- Una ciudadanía desamparada.

Aunque siempre hay luces, esto es, prácticas pequeñas de participación (fundamentalmente a nivel local) que son importantes, el contexto es el que es, y hay un debilitamiento creciente de las sociedades democráticas. Se puede ver esto con tres ejemplos muy claros:

1. La actual negociación del acuerdo de la “Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión”, el TTIP entre Europa y EE.UU. La propia UE que está gestionando esto, señala en su propia página web que está negociando el Tratado *“tan abiertamente como es posible”*. Secretismo absoluto con grandes repercusiones en la vida de la ciudadanía.
2. La reforma exprés del artículo 135 de la Constitución Española, para poner el límite de gasto. Se hizo a espaldas de cualquier participación, por acuerdo de los dos grandes partidos sin encomendarse a nadie.
3. La trampa de la austeridad. De todo el dinero dedicado al rescate de los bancos (70.000 millones), sólo se recuperará una mínima parte, ¿y las familias?

No se puede desconocer toda esta situación, que lleva a hablar de un contexto, como dice Colin Crouch (2004), de regímenes post democráticos. Es decir, en el contexto actual se está viviendo una reducción de la gobernanza acorde a lo que dice un informe generado por la Comisión Europea titulado “Papeles Europeos sobre la Gobernanza”, realizado por la investigadora Sandra Kröger (2008), donde analiza en qué consiste la gobernanza en el contexto europeo y llega a la conclusión de que la gobernanza no es nada más que consulta, tal y como señala en el propio título de su investigación *“Nothing but consultation”*.

Jordi Borja (2012), urbanista catalán, se preguntaba en un artículo reciente: *“¿No es más sencillo hablar de gobiernos, describir el sistema institucional, sus obligaciones y competencias, sus gastos y sus ingresos y las mecanismos y*

procedimientos de relación con la ciudadanía, sus organizaciones y sus formas de acción colectiva?” ¿No sería más sencillo hablar de eso y no de gobernanza? Pero en el espacio neoliberal, a río revuelto, a río lingüístico revuelto, ganancia de pescadores neoliberales. Y, así, volviendo a recurrir al poeta Cesar Vallejo, me pregunto, ¿Y, si después de tanta gobernanza, no sobrevive la democracia?

Así y todo, es evidente que la participación es esencial. Se hace presente la frase del británico Crossman (1977) en su libro “Biografía del Estado Moderno” en la que señalaba que *“el éxito de las instituciones democráticas depende de que exista una minoría suficiente de demócratas activos y responsables que las mueva”*. Una “minoría” no en el sentido aristocrático del término, sino en un sentido estrictamente aritmético (un número por debajo del cual es imposible que haya democracia activa). Tiene que haber un mínimo de personas, un número suficiente de personas activas y responsables, para que las Instituciones funcionen de manera democrática. Es decir, no hay democracia sin demócratas activos porque la participación efectiva es condición de posibilidad de democracia y porque la participación es un derecho pero es también fuente de derechos. En la práctica, el derecho a la participación es el primer derecho que da lugar a la democracia. No hay democracia y luego hay participación, sino que hay participación y, por eso, hay democracia que luego va consolidándose en forma de derechos. La participación es previa a la propia democracia, o hay poderes sociales construidos que participan y que modifican las situaciones, o no hay democracia. No es la democracia la que da el pistoletazo de salida sino al revés, es la participación la que construye la democracia y la que la sostiene.

Democracia. Dime qué democracia quieres y te diré qué piensas

Hay dos modelos y en ocasiones no acabamos de ver la diferencia que hay entre ambos:

- **Democracia representativa.** En el contexto de las sociedades complejas nace este tipo de democracia en el que no se puede estar a todo y, por tanto, hay que delegar. Lo que preocupa de este tipo de democracia es la concepción que tienen las personas de los procesos democráticos. La democracia representativa considera que cada uno tiene muy claro lo que quiere, se acude al espacio público para defender los intereses individuales, lo único que se hace es, frente a las situaciones no democráticas, se renuncia a imponernos por la fuerza, pero se sacan en la mesa de la negociación los intereses

personales. Cada uno va con sus preferencias, que son incuestionables. Es como el modelo de mercado, donde cada va con su dinero y con sus deseos de compra, no se roba (es decir, no se impone por la fuerza), pero cada uno va a lo suyo. El individuo de esta democracia es un ser solitario, que va con sus intereses y solo está dispuesto a negociar con otros desde sus propios intereses. Así, hay una regla mayoritaria que es, quien más intereses suma, más saca.

- **Democracia republicana.** Este tipo de democracia también tiene representantes, no puede no tenerlos en sociedades complejas. Lo importante de los procedimientos democráticos, no es que cada uno vaya con sus intereses y ceder en algunos casos ante otros, sino que haya una transformación de los intereses en el proceso de deliberación, que incluso se pueda moralizar los intereses personales. Quizá me interese cortar las ayudas sociales a algún colectivo, la democracia no tiene que ser coger mi interés, mi preferencia y ver qué sale al final porque he recogido no se cuántas firmas, quizá hay que moralizar las preferencias, porque hay algunas que no son buenas para construir sociedad y la política tiene que saber moralizar esas preferencias. Al final puede que haya que votar, pero eso no es el cierre de nada, sino la culminación de un proceso deliberativo, se puede asemejar a un jurado popular, donde primero se delibera y se intenta llegar a un acuerdo y, en su caso, si no hay acuerdo se vota. Lo ideal es un acuerdo y hay mucho esfuerzo deliberativo para ello.

Por ejemplo, Renzi conseguía una enorme victoria en Italia para reformar la ley electoral y que, así, haya una segunda vuelta. Italia siempre es el paradigma de la ingobernabilidad, porque hay mucha vida, mucho lío y muchos intereses, y por eso, con esa reforma, se desea que haya una segunda vuelta para que muchos de esos intereses, de esa vida, se quede fuera. Cuando hay que elegir entre gobernanza y gobernabilidad parece que se elige la gobernabilidad. No parece que seamos conscientes de que en el fondo hay un conflicto, una lucha democrática y pacífica de intereses, unos poderes enfrentados y de acumulación de fuerzas.

Los grandes retos de la participación

Existen tres grandes retos de la democracia participativa o de la participación en democracia, que en el fondo son lo mismo. La Democracia y la Participación siempre están unidas, y una cosa lleva a la otra. Esto retrotrae al gran dilema

de las ciencias sociales entre estructura y acción. Los individuos son capaces de accionar y hacer cosas pero siempre en marcos estructurados. El problema está tanto en las personas como en las estructuras, otra cosa es cómo se consigue salir del problema, empezando por las personas o por las estructuras. Puede que hay una democracia participativa en la que no participe nadie, es decir, hay estructura pero no hay acción, y también puede darse que haya personas con ganas de participar y que no haya estructuras. Hay que buscar un equilibrio.

1. Tiempo

La participación exige mucho tiempo. Es normal que se diga que hay gente que se profesionaliza en la política, porque hace falta tiempo. ¿Hay posibilidad de conciliar vida profesional, familiar, y pública o cívica? Hace falta tiempo de calidad y tiempo para hacer muchas cosas (para exponer posiciones propias, para dialogar, deliberar, para escuchar otras opciones, para modificar preferencias iniciales). Y ese tiempo le hace falta a todas aquellas personas que quieran participar. Se vive en sociedades pobres de tiempo. No hay tiempo para organizarse la vida, sólo para ganarse la vida. A veces, se buscan atajos, como las nuevas tecnologías. Cesar Rendueles (2013), un joven filósofo, en su libro “Sociofobia”, hace una crítica de lo que él llama el *ciberfetichismo*, es decir, pensar que la técnica va a resolver problemas éticos, y eso no va a pasar nunca, en todo caso, lo que va a ocurrir es que se olvide que son problemas éticos. Cuando se trata de aplicar todo esto a la práctica democrática, Cesar en su libro señala que *“los ciberfetichistas no necesitan libertad conjunta (es decir, en común), sólo simultánea (es decir, a la vez). Internet suministra un sustituto epidérmico de la emancipación mediante dosis sucesivas de independencia y conectividad. Las metáforas sociales de las redes digitales distribuidas hacen que las intervenciones políticas consensuadas parezcan toscas, lentas y aburridas frente al dinamismo espontáneo y orgánico de la red. El diseño formal digital permite esperar que las soluciones óptimas surjan automáticamente, sin correcciones fruto de procesos deliberativos”*. Esto no quiere decir, que no sea fundamental la tecnología para agilizar y mejorar, pero confiar en que esto resolverá los problemas del tiempo de la sociedad, es bastante tramposo. Es decir, hay que ganar tiempo para la democracia.

2. Lugar – espacio

Norberto Bobbio (1984), uno de los grandes politólogos europeos, señala que *“el índice de democratización de una sociedad no se puede medir sólo atendiendo al*

criterio de cuántos votan, sino de en cuántos sitios se vota, o se participa". Se han reducido tanto los espacios de la participación que se olvida que suceden cosas muy complicadas. Tal y como dice Boaventura de Sousa Santos (2006) de una forma dramática *"vivimos en sociedades que son políticamente democráticas, pero socialmente fascistas"*. Esto es, aunque se vive en un contexto político democrático, en la vida cotidiana se vive en *"microdictaduras cotidianas"*, espacios donde no se pueden tomar decisiones y se imponen decisiones de poder. Por ejemplo, ¿qué libertad tiene hoy en día un trabajador o trabajadora? En Gran Bretaña ya se están dando los contratos de cero horas, personas que no tiene una vinculación laboral con una empresa que les dice que les va a llamar para trabajar pero no sabe ni por cuánto tiempo ni por cuánto dinero, pero debe estar disponible, ¿qué grado de negociación tiene esa persona en su trabajo?, ninguno, a eso se refiere con el concepto de microdictaduras, esos espacios en los cuales no tenemos ninguna posibilidad de elegir, de votar, de participar, se nos dan las decisiones tomadas por el ejercicio del poder. Esto tiene que ver con los espacios para la acción democrática, ¿dónde se puede hacer y cuál es la escala para poder participar? La globalización lo pone difícil, cada vez hay más decisiones que se toman fuera de los espacios locales pero nos afectan nos arrasan, cuando en realidad democracia no significa gobierno del pueblo, significa gobierno del barrio, porque la democracia nació en los contextos más pequeños, más locales, donde se desarrolla el conjunto de la vida. Esto lleva al problema de la escalabilidad, cuanto más abajo estemos más democrática es la vida, pero ¿se puede ir subiendo de escala hasta llegar a la globalización para ir democratizando? Hacen falta instituciones intermedias multinivel capaces de llevar la democracia hacia arriba.

3. Libertad de la necesidad

Si se lee el Informe Beveridge, informe que da lugar al Estado de Bienestar británico, y por extensión, a los Estado de Bienestar de postguerra en Europa, que han sido el modelo de los grandes Estados de Bienestar contemporáneos, la frase más repetida es *"el camino para liberarse de la necesidad"*. Si se está en necesidad no se puede hablar de libertad. Sólo pueden plantearse las cuestiones de la libertad cuando se hayan superado las situaciones de necesidad. Por eso Etienne Balibar dice que se tiene que hablar de una *igual-libertad*. Si no hay libertad no hay igualdad y viceversa, si no hay igualdad no hay libertad. ¿Cuál es el contexto en el que se toman las decisiones hoy en día, un contexto de libertad o de necesidad? Dahrendorf ya decía en los años 90 que igual había que empezar

a elegir entre crecimiento, cohesión social o libertad política. Así, se puede elegir entre ser Singapur, donde hay crecimiento y cohesión social pero no hay libertad política, ser India que tiene cohesión y libertad pero no crecimiento o ser EE.UU que tiene crecimiento y libertad pero no cohesión social. Esto evidencia que tener las tres cosas es muy complicado. Algo semejante plantea Rodrik al hablar del “Trilema de la globalización”, que indica que hay que elegir entre Nación-Estado y democracia, entre hiperglobalización o política democrática, pero las 3 cosas no. Hoy en día hay que elegir entre crecimiento y libertad, un ejemplo de esto puede ser lo que le están pidiendo a Syriza en Grecia, o eliges seguir con lo prometido a los ciudadanos o pasas por el aro y pagas la deuda. Todo esto se hace muy complicado, donde hay situaciones de necesidad no puede haber libertad. Thomas Piketty, lo decía muy claro, se va en la peor de las direcciones, en principio, por el camino que va el mundo, no va a ser más igualitario y va a haber más gente libre sino más desigualitario y, por tanto, habrá más gente en necesidad. Así, Piketty (2014) decía en su libro “El Capital del Siglo XXI”, que entre el 30 o el 40% de los logros económicos de las generaciones futuras van a depender del punto de partida de sus padres. En esta situación la desigualdad es un reto brutal para la democracia. Esto acaba generando una total ruptura de las sociedades, es decir, para que haya “cracia” tiene que haber un “demos”, ¿pero realmente hay un “demos” en estas sociedades con la tremenda desigualdad de hoy en día, o hay un distanciamiento de las élites con el pueblo? Esto apareció claramente en Francia en noviembre del 2005 con los conflictos en los banlieu, con una desconexión total entre los habitantes de dichas zonas y la élite política y económica del país. ¿Cómo generar democracia en estos contextos de desigualdad tan severa? Este es el reto que se tiene hoy. Para un liberal como Dahrendorf, la brecha sistemática entre grupos sociales es incompatible con la sociedad civil, y para un socialdemócrata como Tony Judt, la desigualdad acaba por hacer perder el sentido de la fraternidad.

La participación democrática

En este contexto, ¿qué ocurre con la participación? Hay una corriente de personas que señala que la cosa va muy mal, como Putnam, que indica que hay un declive del capital social porque la generación que constituyó las democracias se ha hecho vieja y las nuevas generaciones no participan. A diferencia de Putnam, otros investigadores, como Ulrich Beck, considera que esta nueva generación tiene nuevas demandas de participación, distintas de las ya existentes y que todavía no se ha encontrado la forma de responder, son los hijos de la libertad. Podría ser

posible que este surgiendo una nueva cultura de la participación que leemos con las viejas gafas de la vieja participación y no sepamos cómo acoger. ¿Cómo acoger esta nueva cultura de la participación? ¿Cómo acoger a esta gente que es anti-institucionalista, informal, que está en contra de los gobiernos, que fragmenta la movilización y que, a veces, no valora la eficacia? ¿Cómo se gestionan este tipo de cosas? Hay oportunidades para la participación pero no se sabe cómo actuar.

Espacio de la Gobernanza, el espacio contra- hegemónico y el espacio intermedio

Tanto en el espacio de la gobernanza como en el espacio contra-hegemónico hay una gran cantidad de alternativas y propuestas muy radicales y diferentes pero que indican que se pueden hacer muchas cosas. Hay mucha riqueza para abordar la participación:

- En el espacio de la gobernanza clásica:
 - Propuestas clásicas de innovación social, desde la CEPAL y la Comisión Europea.
 - Propuestas más novedosas de la innovación social
 - El Capital social
 - El experimentalismo democrático, (Roberto Mangabeira Unger, 2000)
 - La Capacidad cívica.
 - El Procomún colaborativo, de Rifkin (2014).
- Espacio contra- hegemónico:
 - La Ciudadanía insurgente (James Holston, 2008)
 - Los Comunes urbanos
 - Las Grietas (Holloway, 2011)
 - Las Zonas autónomas temporales (Hakim Bey, 1991)
- Espacios intermedios:
 - Estado Experimental, de Boaventura de Sousa Santos (2004).
 - Las utopías reales de O. Wright (2014)

Hay mucha riqueza para pensar la participación, pese a todas las dificultades, hay mucha riqueza para plantear la participación y eso es lo interesante.

¿Qué hay que hacer para aprovechar las oportunidades y combatir los aspectos negativos?

1. Dar auténtico valor de uso a la política, que la gente vea que la política sirve. Como dice Hannah Arendt “*política significa poder comenzar*”. A la gente hay que decirle que puede comenzar con las cosas, que lo que hay se puede cambiar, hay que decir que otro mundo es posible.
2. Ampliar el concepto de la participación. Participación es hacer muchas más cosas que votar.
3. Hacer material y económicamente posible la participación. Aquí están las propuestas de rentas básicas, de reconocer el trabajo cívico, etc. no puede ser que se vea atrapado en la política y no tenga alternativas, es el fin de la democracia.
4. Relocalizar la política. Hay que combatir la crisis del espacio democrático y combatir la crisis del sujeto democrático.

El momento actual es muy oscuro, pero hay algunas luces. El contexto es el que es, y lo que hay que hacer es transformarlo, para que, volviendo a citar a Cesar Vallejo, la palabra *democracia* sobreviva.

Bibliografía

Bey, H. (1996). TAZ: zona temporalmente autónoma. Talasa.

Bobbio, N (1984). “El futuro de la democracia”, en Revista de las Cortes Generales, nº 2, Madrid.

Borja, J. (2012). La ecuación virtuosa e imposible o las trampas del lenguaje. Carajillo de la Ciudad, nº 12.

Crouch, C. (2004). Posdemocracia. Madrid. Taurus.

- Crossman, R. (1977). *Biografía del estado moderno*. Madrid. Fondo de Cultura Económica de España.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York University Press.
- De Sousa Santos, B. (2004). *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. Editorial Abya Yala.
- De Sousa Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires. CLACSO.
- De Sousa Santos, B. y Rodríguez Garavito, C. A. (eds.) (2007). *El derecho y la globalización desde abajo*. Barcelona. Anthropos.
- Estévez, J. A. (2009). *Que no te den gobernanza por democracia*. *Revista Mientras Tanto*, 108-109, 33-49.
- Holloway, J. (2011). *Agrietar el capitalismo*. Barcelona. Intervención Cultural
- Holston, J. (2008). *Insurgent citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press.
- Kröger, S. (2008). *Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies*. *European Governance Papers (EUROGOV) No. C-08-03*, <www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>.
- Mangabeira, R. (2000). *La democracia realizada: la alternativa progresista*. Buenos Aires. Editorial Manantial.
- Monedero, J.C. (2009). *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión*. Madrid. Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid. Fondo de Cultura Económica de España.
- Ramiro Rico, N. (1980). *El animal ladino y otros estudios políticos*. Madrid. Alianza Editorial.
- Rendueles, C. (2013). *Sociofobia*. Madrid. Capitan Swing.

Rifkin, J. (2014). La sociedad de coste marginal cero: el internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo. Barcelona. Paidós.

Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, 74, pp. 16-35.

Todorov, T. (2012). Los enemigos íntimos de la democracia. Barcelona. Galaxia Gutenberg.

Wright, E.O. (2014). Construyendo utopías reales. Madrid. Akal.

