



ALBOAN

www.alboan.org

Los movimientos sociales y la participación ciudadana



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Experiencias ALBOAN

...

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)
8. ¿Tiene género la participación? Rompiendo barreras
en la participación de las mujeres. (2015)
9. Procesos participativos desde la sociedad civil
y las administraciones públicas. El caso de Perú. (2015)
10. Los movimientos sociales y la participación ciudadana. (2015)

Los movimientos sociales y la participación ciudadana



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.

ISBN: 978-84-942-938-7

Depósito Legal: BI-1995-2015

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

Contenido

Introducción	5
Democracia y movimientos sociales: crisis de representación y caminos de avance	7
<i>Javier Arellano Yanguas</i>	
La crisis de la democracia representativa	9
La crisis de la democracia representativa en el contexto español	12
Algunas ideas sobre el impacto político de los movimientos sociales	14
La evolución de los movimientos sociales en la última década	16
Movimientos sociales recientes en nuestro entorno	17
La evolución reciente del 15-M	22
Conclusiones y posibles líneas de avance	24
Referencias	26
Movimientos sociales, participación ciudadana e instituciones públicas, ¿es posible la integración? El caso de Perú	29
<i>Marisa Glave Remy</i>	
Los movimientos sociales o actores sociales en movimiento en Perú	29
¿Qué ha pasado en los movimientos sociales en Perú?	
Los principales movimientos	31
El sistema de partidos políticos	32
La conflictividad social en Perú	33

¿Qué ha permitido toda esta cantidad de protestas?	35
Otros actores o movimientos urbanos	36
¿Es posible imaginarse formas de participación que sirvan a los movimientos sociales?	37

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 problemáticas 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 asuman el protagonismo en la toma de decisiones sobre cuestiones que afectan a sus vidas.

En este cuaderno reflexionamos sobre el papel de los movimientos sociales en la construcción de ciudadanía y generación de cambios políticos. Para ello contamos con dos experiencias distintas realizadas en Perú y el País Vasco, de la mano de dos reconocidos investigadores sociales.

Democracia y movimientos sociales: crisis de representación y caminos de avance

Javier Arellano Yanguas.

Centro de Ética Aplicada - Universidad de Deusto

¡Que no, que no, que no nos representan! Ese fue el lema más popular durante las movilizaciones del 15-M. En mayo de 2011 miles de personas salieron a la calle y durante semanas ocuparon plazas en numerosas ciudades españolas. Sus quejas se centraban en el mal funcionamiento del sistema político, especialmente en la incapacidad de los cargos electos y de las instituciones democráticas para representar los intereses de la mayoría de la población¹. Las movilizaciones encontraron un alto grado de aceptación entre la opinión pública, poniendo de manifiesto que el malestar está ampliamente extendido en la sociedad².

Además de mostrar la creciente desafección de la población frente a las instituciones y la clase política, las movilizaciones del 15M volvieron a poner de actualidad el papel de los movimientos sociales (MS). Muchos de los participantes y algunos comentaristas defendieron que el 15M suponía una revolución -*the Spanish Revolution*- que marcaba un antes y un después en la historia política del país (Público, 2011; Taibo et al., 2011). Según ellos, el 15M, con sus dinámicas inclusivas y participativas, estrenaba una nueva forma de hacer política que acabaría por modificar el funcionamiento de las instituciones. Además, la movilización popular en las calles reapareció como el instrumento privilegiado para generar cambio social frente a la parálisis -y frecuente cooptación- de las

-
- 1 “¡Democracia Real Ya!”, un grupo hasta entonces casi desconocido, inició esa inesperada movilización con un manifiesto que, entre otras cosas pedía la reforma de la Ley Electoral, una verdadera separación de poderes, la democratización interna de los partidos políticos, la eliminación de los privilegios de la clase política, y la participación directa de la ciudadanía en la política a través de referéndums vinculantes (P. Velasco, 2011).
 - 2 El barómetro de junio de 2011 del Centro de Investigaciones Sociológicas indica que entre la población que había seguido los acontecimientos del 15M, el 70,3% tenía una valoración positiva de los mismos, frente al 12,7% que tenía una valoración negativa. Otros estudios sociológicos muestran una tendencia similar.

organizaciones que habían jugado ese papel en las últimas décadas (sindicatos, ONG, etc.).

¿Hasta qué punto esas predicciones se han cumplido o, al menos, están en camino de cumplirse? Más concretamente, ¿hasta qué punto y a través de qué mecanismos los movimientos sociales pueden ayudar a profundizar la calidad democrática de nuestras instituciones y a superar la crisis de representación? Para responder a esta pregunta hago un análisis en cinco pasos: (i) reviso brevemente la crisis de la democracia representativa; (ii) examino la crisis de la democracia representativa en el contexto español, para identificar los elementos específicos de nuestro sistema político; (iii) apunto algunos elementos sobre el impacto político de los movimientos sociales que emergen del estudio comparativo en distintos países; (iv) expongo algunas de las dinámicas de los movimientos sociales en nuestro entorno en los últimos años; y finalmente (v) recojo algunas conclusiones críticas y me atrevo a proponer algunas líneas de avance para una mayor implicación de la sociedad civil en la construcción de una democracia más inclusiva.

Adelanto aquí las conclusiones más generales que pretendo ir sustanciando a lo largo de este análisis:

- (i) La crisis de la representación está a la base de los procesos de profundización y perfeccionamiento de la democracia que se ha ido dando a lo largo de la historia. En las últimas décadas se están ensayando distintos caminos para la profundización de la democracia. Por una parte se están promoviendo métodos para incorporar de manera más activa a la población en la toma de decisiones. Por otro lado se intentan mejorar los procesos de rendición de cuentas (tanto verticales como horizontales). Ambos caminos pueden complementarse o llevar a dinámicas contradictorias.
- (ii) El contexto de cada país es muy importante. La manera en la que se diseñan y funcionan las instituciones tiene que ver con la coyuntura histórica en la que nacen. Así, la crisis de legitimidad de las instituciones políticas en España tiene componentes muy locales relacionados con el diseño institucional que se dio en la transición a la democracia.
- (iii) A pesar de las pretensiones de novedad, en las últimas cuatro décadas hay una fuerte continuidad en los temas abordados y en las propuestas realizadas por los movimientos sociales en los países occidentales. En

general las propuestas pretenden generar una sociedad “alternativa”. Esas alternativas han influido en aspectos muy diversos de la vida social, pero no han llegado a tener una influencia determinante en el diseño básico de las instituciones democráticas.

- (iv) En España, a pesar del impacto mediático causado por el 15M, el peso de los movimientos sociales es muy limitado. El propio impulso generado del 15M se ha ido decantando hacia dos direcciones diferentes. Por un lado manifestaciones de protesta frente a los recortes y las políticas de ajuste. Por otro lado, parte de los movilizados se han incorporado a movimientos sociales preexistentes, fundamentalmente alterglobalizadores. Aunque después de dos años los grupos que surgieron de las movilizaciones del 15M parecían perder vitalidad, su actividad ha catalizado la aparición de Podemos y de iniciativas políticas que han sacudido el panorama político español.
- (v) Hay algunos aprendizajes de los procesos de los últimos años: La sociedad civil debe asumir su responsabilidad y dar pasos. El ámbito de la transparencia es uno de los espacios donde hemos avanzado menos que en otros lugares.

La crisis de la democracia representativa

En las últimas décadas existe una creciente insatisfacción con el funcionamiento de las democracias representativas. Este tipo de democracias basadas en elecciones periódicas obliga a que los ciudadanos agreguen sus intereses, preferencias, preocupaciones y creencias sobre cómo se debe gobernar en una simple papeleta por la que delega su parte de poder en un partido o candidato. En ese modelo, frecuentemente las elecciones son vistas como el momento democrático cumbre, más que simplemente como una actividad más junto con otras a través de las cuales los ciudadanos participan en el gobierno. El descenso en los porcentajes de participación electoral en muchas democracias representativas es visto como una prueba de que el modelo necesita ser revisado para hacerlo más inclusivo y para legitimar la acción de los gobiernos que salen de las elecciones (Cornwall, 2002).

La revisión de las instituciones democráticas para hacerlas más inclusivas debería ser visto como un proceso normal. La historia de la democracia es la historia de la superación de la resistencia de los sectores privilegiados en cada momento

histórico a la extensión del derecho de participación en los asuntos públicos a otros sectores de la población. Los argumentos más frecuentes han tenido que ver con la incapacidad de agencia de esos sectores en función de su dependencia de otros, su falta de responsabilidad, de conocimientos, o de conciencia política (O'Donnell, 2007, p. 17).

En la superación de esas resistencias de los detentadores del poder político, la construcción de sistemas democráticos ha ido históricamente de la mano de la emergencia de una visión moral que reconoce la autonomía, racionalidad y responsabilidad de la persona. Sin embargo, el paso de esa conciencia subjetiva a la existencia de instituciones y marcos legales que posibilitan y garantizan una serie de derechos no es automático. El proceso ha estado frecuentemente mediado por la presión de distintos grupos, revoluciones, represión, etc. Por lo tanto, cabe esperar que también en nuestro tiempo, la profundización de la democracia no sea automática, ni “concedida” graciosamente por los que detentan el poder, sino de alguna manera conquistada por los grupos que se sienten excluidos. Esperemos que la historia nos ayude a recorrer ese camino de manera menos violenta y traumática de lo que ha sido habitual.

La promoción de la participación ha sido la estrategia más habitual para profundizar en la inclusión democrática. Entre sus promotores se pueden distinguir dos tipos de enfoques. El primero ve la participación directa de la población como una manera de superar la democracia representativa con todas sus limitaciones. Se trataría de estrenar un modelo completamente nuevo. El segundo enfoque no pretende arrumbar la democracia representativa sino perfeccionarla. La participación es vista como una condición necesaria para un buen funcionamiento de la representación. Por lo tanto, propone que distintos mecanismos de participación mejoren la rendición de cuentas de los poderes electos hacia la ciudadanía. En ambos enfoques, la participación se contraponen a un modelo de democracia de élites electas. Sin embargo, como analizaré más adelante, los MS tienden a privilegiar el primer enfoque alternativo que se distancia del statu quo, mientras que el segundo enfoque es adoptado por grupos que pretenden la reforma de las instituciones siguiendo una lógica gradual.

La promoción de la participación ha llevado al desarrollo de lo que se ha denominado democracia deliberativa, en la cual la ciudadanía se incorpora de manera activa al proceso de toma de decisiones. La participación a través de la deliberación tendría tres ventajas. Por una parte se da una mayor incorporación de

la ciudadanía a los procesos políticos, haciéndolos más legítimos y fortaleciendo el compromiso popular con la democracia. Por otro lado, la deliberación permite un mayor control social de las instituciones democráticas y la elaboración de leyes y políticas públicas más eficientes y adaptadas al contexto (Glenn, 2003, p. 18). Finalmente, la participación de la ciudadanía puede ayudar a superar el anquilosamiento y las limitaciones de las instituciones, generando movimientos de reforma del propio entramado institucional.

Las experiencias de promoción de la participación no son concluyentes sobre su eficacia a la hora de mejorar la calidad de la democracia. Distintos autores identifican al menos tres tipos de dificultades: (i) ligadas a los sujetos que participan; (ii) relacionadas con los canales institucionales de la participación; (iii) relacionadas con el contexto.

La primera dificultad tiene que ver con los sujetos que participan. Existe una cierta idealización de la participación y la deliberación que asume que los ciudadanos tienen capacidades, tiempo y energía para reflexionar sobre un amplio abanico de cuestiones públicas. En la práctica es imposible involucrar a la mayoría de la población en ese tipo de procesos institucionalizados de participación. Para superar esa dificultad, hay que tener en cuenta que existen otros métodos de participación que la población usa constantemente para influir sobre los que ostentan el poder: protestas, resistencia pasiva a la autoridad, etc. (Remy & Asencios, 2007; Scott, 1985).

La segunda dificultad tiene que ver con la manera en que se organiza la participación. Algunos autores diferencian entre espacios “invitados” y espacios “inventados” (o “conquistados”) de participación. Los primeros son los mecanismos puestos en marcha por los detentadores del poder para facilitar la participación. Los segundos son mecanismos de participación propuestos por sectores de la población que consiguen comprometer la participación de representantes de las instituciones. Hay bastantes estudios que ponen de manifiesto que frecuentemente los espacios invitados tienden a desmovilizar (Cornwall, 2002) porque los encargados de su gestión tienden a vaciarlos de capacidad crítica al fijar la agenda de temas a tratar, el tipo de grupos y personas invitadas, y la propia dinámica de la participación (Lukes, 2005). Así, una genuina profundización de la democracia requiere, cuando mínimo, que dentro de los procesos de participación institucionalizada, se generen espacios para que los participantes puedan “inventar” o modificar las propias reglas de la participación

a través de la deliberación. La experiencia dice que eso no se produce a menos que la sociedad civil, a través de sus diversos grupos, cree en paralelo sus propios espacios.

Finalmente, se está poniendo de relieve, que era excesivamente optimista pensar que la participación, independientemente de otros factores, podía catalizar reformas institucionales de profundización de la democracia. Más bien, las evidencias empíricas muestran que el contexto institucional y la economía política de cada país tienen un peso muy importante a la hora de determinar la cantidad y la calidad de la participación, y por lo tanto de su capacidad transformadora (Avritzer, 2009; Houtzager, 2003). Incluso experiencias relativamente exitosas como los presupuestos participativos de Porto Alegre han encontrado serias dificultades cuando se han tratado de extender a otros lugares sin tener en cuenta las diferencias de contexto.

En conclusión, la participación ciudadana es vista como la vía más promisoría de profundización de la democracia, bien sea para superar su forma “representativa” o para perfeccionarla, forzando a los representantes a responder ante la ciudadanía. Sin embargo, la promoción de la participación es más compleja de lo que a menudo se supone. Quizás lo más importante en este punto es reconocer que la eficacia de la participación no es independiente de los mecanismos institucionales a través de los cuales ésta se da y del contexto político más amplio en el que tiene lugar.

La crisis de la democracia representativa en el contexto español

España es un país con una corta historia democrática y hasta tiempos bien recientes las críticas “democráticas” a la democracia han sido más bien escasas. La instauración de la democracia después de la dictadura de Franco fue en general bienvenida por la población. Quitando los reproches de algunos grupos minoritarios, las nuevas instituciones gozaron de un alto grado de aceptación popular, que se ha mantenido hasta hace pocos años. Además, la mayoría de las críticas no tenía que ver con la forma de la democracia representativa, sino con su base territorial (nacionalismo vasco, catalán y gallego), o la forma del estado (república vs monarquía parlamentaria).

En los últimos años, ha crecido el descontento popular con el funcionamiento de la democracia. Por supuesto, ese malestar no es independiente de la crisis

económica. Los ciudadanos opinan que los cargos electos, los que ostentan el poder en su nombre, son responsables en buena parte de la actual situación. Los casos de corrupción, nepotismo y despilfarro aparecen por doquier. A mi parecer, la ciudadanía hace un diagnóstico adecuado al situar en la esfera de lo político la gravedad de la crisis. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones las críticas se centran en la “ética” personal de los políticos, más que en el diseño de las instituciones democráticas. En los próximos párrafos defiendo que, más allá de la ética personal, el contexto en el que se dio el proceso de transición a la democracia condicionó un diseño institucional que es el principal responsable de la falta de rendición de cuentas de los electos a la ciudadanía.

En el momento de la transición había una gran incertidumbre sobre la viabilidad del proceso democratizador. Los agentes reformistas provenientes del régimen franquista y las cúpulas de los partidos que habían sobrevivido en la clandestinidad diseñaron una transición basada en un consenso de las élites políticas (Linz, 1990). Para ello pretendieron dar estabilidad al sistema reforzando el papel de los partidos políticos, más concretamente, de sus cúpulas. Efectivamente, en el corto plazo la estrategia hizo viable la transición y generó estabilidad. Sin embargo, ahora sufrimos algunas de sus consecuencias negativas.

Las listas electorales cerradas y los déficits de democracia interna han convertido a los partidos políticos, especialmente a los mayoritarios, en vehículos para alcanzar el poder institucional. Las cúpulas partidarias se constituyen por cooptación y las listas electorales, que dan *de facto* el acceso a las instituciones, se determinan en función de la lealtad a los líderes. Así, no es extraño que se valore más la capacidad de repetir los eslóganes diseñados por los gabinetes de comunicación, que tener ideas propias. El resultado es el empobrecimiento de los análisis, la falta de rendición de cuentas a la ciudadanía, la mediocridad de muchos de los cuadros intermedios que pueblan las instituciones, y la poca importancia que tiene la vida parlamentaria más allá de la aritmética de las votaciones.

El poder de las cúpulas partidistas y la falta de mecanismos eficaces de control han provocado abusos y generado una gran distorsión del funcionamiento de las instituciones públicas. Por desgracia, la bonanza fiscal de la década 1998-2008 hizo que muchas organizaciones de la sociedad civil fueran cooptadas y calladas a través de una generosa política de subvenciones. Muchas de esas organizaciones desarrollaron actividades socialmente valiosas; sin embargo, la dependencia de

los presupuestos públicos redujo su celo para controlar a las administraciones que les financiaban. Si eso fue posible es porque la inmensa mayoría de nuestras organizaciones sociales han priorizado en su misión la provisión de servicios sociales frente a la promoción de la participación democrática y el fomento de la cultura del control ciudadano. Por lo tanto, aunque es cierto que ha habido muchos casos de corrupción que son responsabilidad personal, no es menos cierto que el diseño de las instituciones y el desentendimiento de la sociedad respecto al control de la actividad de las instituciones tienen mucho que ver con la incompetencia y ligereza con que se ha gestionado lo público.

Algunas ideas sobre el impacto político de los movimientos sociales

Los nuevos movimientos sociales desde los años 70

A partir de los años 70 del siglo pasado surgieron lo que se denominaron “nuevos movimientos sociales” (NMS). El primer impacto de esos grupos fue politizar esferas que hasta ese momento estaban fuera del juego de la política institucionalizada: relaciones de género, liberación sexual, movimientos urbanos, asociaciones de consumidores, la protección del medio ambiente, la defensa de grupos étnicos minoritarios, etc. En este apartado recojo los análisis que Offe (1987) realizó de los NMS en los años 80. El interés de volver a los análisis de esos años reside en ver cómo existe un importante grado de continuidad entre esos NMS y los movimientos sociales más recientes.

Los NMS son profundamente políticos porque se proponen modificar normas e instituciones que afectan a toda la sociedad. En eso se diferencian de movimientos socioculturales que pretenden influir fundamentalmente en el comportamiento de las personas que participan en el mismo. Sin embargo, los NMS se diferenciaron de la manera tradicional de hacer política, tanto en los temas (como ya se ha nombrado) como por dos dimensiones de sus modos de acción: la forma en que las personas se coordinan para formar un sujeto colectivo y la forma en que se enfrentan a sus adversarios políticos.

Desde el punto de vista de la coordinación, los movimientos sociales se caracterizan desde su origen por la informalidad, la adaptación a cada situación y la tendencia a la horizontalidad. En otras palabras mientras que los NMS tienen objetivos, reglas para la admisión de miembros y algún tipo de estructura administrativa; lo

que realmente caracteriza a los NMS es la existencia de participantes, campañas, redes, portavoces y voluntarios. En general los NMS tienen un bajo nivel de diferenciación tanto horizontal (entre participantes y no participantes) como vertical (entre los líderes y las bases).

Desde el punto de vista de su actuación frente a los oponentes, los NMS se caracterizan por el uso de medios no convencionales como manifestaciones y otras formas de protesta. Esta forma de presencia pública canaliza demandas que son usualmente expresadas de forma negativa: *no a...*, *nunca...*, *prohibición de...*, *acabar con...* Ese tipo de formulación negativa permite que se asocien grupos y personas que coinciden en esa demanda, pero que pueden tener perspectivas muy diversas en otros temas (Tarrow, 1998). La forma de actuación de los NMS también enfatiza su defensa de convicciones y valores que no son negociables. Eso es en parte convencimiento y en parte necesidad de cohesionar grupos con estructuras organizativas muy frágiles. En cualquier caso, ese tipo de “principios” lleva a que los NMS se relacionen con sus oponentes marcando fuertemente la distancia, construyendo binomios opuestos e irreconciliables (nosotros y ellos, lo deseable y lo intolerable, ahora o nunca) y evitando involucrarse en negociaciones que lleven a concesiones o avances puramente graduales (Offe, 1987, p. 71). Este tipo de lógica suele llevar a reacciones vehementes por parte de los actores políticos tradicionales que los acusan de irracionales, incompetentes e irresponsables.

Respecto al contenido de sus demandas, los NMS ponen en entredicho la noción de progreso sobre la que se construye el ideal de sociedad que defiende la política tradicional. Más bien, su misión es frenar esa forma de desarrollo por destruir la naturaleza y las identidades colectivas. Por lo tanto, se trata de movimientos de resistencia que no necesitan tener un proyecto de futuro completamente diseñado y acabado.

El primer reto de los NMS es la supervivencia. Por definición los NMS tienen un alto grado de informalidad y su continuidad es precaria. A diferencia de las organizaciones institucionalizadas, los NMS necesitan que ocurran cosas a su alrededor para mantener la movilización y generar energía entre los activistas. Por eso es habitual que cuando algunos temas o problemas no tienen manifestaciones sociales claras, los NMS tiendan a reducir su actividad. Además, la frágil estructura organizativa de los NMS añade dos dificultades más a su supervivencia. Primero, los liderazgos son carismáticos, frecuentemente

voluntarios y basados en autonombramientos, lo cual lleva a que su legitimidad sea constantemente cuestionada. Por otro lado, al no haber procedimientos reconocidos para gestionar el disenso, cuando este se da las alternativas son o alcanzar la unanimidad o separarse.

A pesar de esas dificultades para la supervivencia, los NMS han conseguido algunos éxitos, se pueden diferenciar tres tipos. El primero es el *éxito de campaña*, en el que las élites políticas aceptan alguna de las demandas defendidas por el movimiento: por ejemplo la paralización de la construcción de una infraestructura o la aprobación de determinada legislación. El segundo tipo es el *éxito procedimental* en el que se incorporan a las instituciones mecanismos de toma de decisión defendidas por los NMS. Así ocurre cuando se aceptan consultas populares u otras formas de participación popular. Finalmente, está el *éxito político* que consigue determinado movimiento social cuando sus adversarios reconocen su legitimidad y encuentra aliados entre algunos actores políticos tradicionales (partidos, sindicatos, medios de comunicación, etc.) para incorporar a sus programas las demandas del movimiento.

La evolución de los movimientos sociales en la última década

En la última década distintos autores han diagnosticado la emergencia de un nuevo tipo de movimientos sociales caracterizados por su capacidad de articular de manera eficiente los movimientos locales con la movilización global a través del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación. Estos movimientos sociales del siglo XXI tendrían mayor capacidad de incidencia que sus compañeros del siglo XX por la mayor conectividad entre grupos operando en diferentes localidades, la posibilidad de incidir con sus protestas en organizaciones internacionales y corporaciones, y la mayor capacidad de divulgar sus demandas y actuaciones. Para estos autores la tecnología estaría modificando la naturaleza misma de los movimientos sociales (Castells, 2012).

Aunque no hay duda de que los cambios tecnológicos están influyendo en las formas de movilización social, otros autores tienden a relativizar la intensidad y dirección de esa influencia. Por una parte algunos investigadores resaltan la ambigüedad de la influencia de internet y ofrecen evidencias de cómo la red puede ser utilizada para contrarrestar los esfuerzos de democratización en los países árabes o controlar a los activistas por los derechos humanos en China (Morozov,

2012) . Por su parte, Tilly, uno de los grandes teóricos de los movimientos sociales pone en entredicho algunas de las supuestas novedades (2003, p. 4):

- (i) Hay que evitar caer en un determinismo tecnológico. La mayoría de las características de los movimientos sociales resulta de los cambios en su entorno social y político más que por las modificaciones tecnológicas en sí.
- (ii) Como ya ocurrió en los siglos XIX y XX, las innovaciones tecnológicas siempre operan en dos direcciones: por una parte facilitan la comunicación entre los activistas que están ya conectados entre ellos, pero por otro lado excluyen incluso de manera más radical a todos aquellos que no pueden acceder a las nuevas tecnologías.
- (iii) La mayoría de los movimientos sociales del siglo XXI continúan articulándose a nivel local, regional o nacional. Así, la importancia de la internacionalización es todavía muy incipiente.
- (iv) La globalización está modificando la distribución geográfica de los movimientos sociales, generando su expansión a distintos países; sin embargo, no hay evidencias de que la confrontación entre las tendencias globalizadoras y las alter-globalizadoras esté dominando la escena de los movimientos sociales. La mayoría de las movilizaciones y protestas siguen teniendo objetivos locales.

Movimientos sociales recientes en nuestro entorno

La irrupción del 15-M en 2011 ha marcado la renovación del interés por los movimientos sociales en nuestro entorno. En este apartado en primer lugar sistematizo algunas conclusiones de los primeros meses de movilización y después planteo algunos apuntes y reflexiones sobre su evolución en el último año. Me centro aquí en los retos para las instituciones y organizaciones políticas.

Los retos planteados por la emergencia del 15-M³

Aunque es a todas luces exagerado identificar el 15-M con una revolución, sí que las movilizaciones y el eco social que suscitaron han puesto en el centro del

3 Tomado de Arellano Yanguas, Basterretxea & de la Cruz (2012).

debate público una serie de temas que afectan a las instituciones políticas, a los movimientos sociales y, más genéricamente, a la participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas. Algunos de estos debates se han suscitado directamente a través de las protestas y demandas explícitas del 15-M; otros, de forma más indirecta a través de sus mecanismos de actuación.

1) *Sobre las instituciones políticas*

Como ya se ha dicho al principio de este documento, el 15-M expresó la insatisfacción de una parte de la población con el funcionamiento del sistema democrático basado en la representación a través de procesos electorales. Es obvio que la crisis económica y sus consecuencias sobre el empleo y el recorte de servicios públicos es un factor fundamental a la hora de explicar ese descontento. Sin embargo, sería una equivocación pensar que el descontento es fruto únicamente de la coyuntura económica. La crisis ha hecho que emerjan como protesta procesos de desencanto y de rechazo de la política que llevaba muchos años incubándose y que en nuestro entorno no habían tenido una expresión pública significativa. Entre los elementos que pueden estar jugando un papel importante se pueden citar:

- (i) Percepción de que las instituciones políticas y, por extensión gran parte del aparato del estado, está incapacitado para representar el interés general de la población. La complicidad entre los representantes políticos y los poderes económicos (fundamentalmente financieros) para la defensa de los intereses de estos últimos sería una de las razones (D. Velasco, 2011). La población sospecha que tanto los grupos políticos como las personas que ostentan cargos en las instituciones políticas desisten de la defensa del interés público a cambio de ventajas privadas. Las revelaciones de WikiLeaks en las que los gobiernos aparecen como defensores de los intereses de grandes corporaciones privadas reforzaron esa percepción. De hecho, las movilizaciones del 15-M estuvieron repletas de lemas referidos a este tema.
- (ii) La falta de diligencia de los partidos políticos a la hora de tomar decisiones sobre casos de corrupción que les afectan también tiene una influencia importante en la deslegitimación de las instituciones políticas. Una de las principales propuestas de DRY que fue asumida por el 15-M fue la depuración de las listas electorales de candidatos implicados en casos de corrupción.

- (iii) La falta de debate público sobre los grandes temas que en los últimos años afectan a la vida de las personas. Una parte de la población tiene la sensación de que las cúpulas partidistas fijan las posiciones sobre temas clave para ganar ventajas políticas en el corto plazo, reduciendo la toma de decisiones a una guerra de guerrillas entre un reducido grupo de políticos. Además, la definición de políticas se tiende a hacer sin base empírica respaldada por la investigación social, lo que lleva a la población a desconfiar de los políticos y de la política para reclamar soluciones “técnicas”.

La situación parece demandar alguna iniciativa por parte de los gobiernos, más todavía cuando es muy posible que la duración de la crisis económica y la salida elegida a la misma agudice las tensiones. Relegitimar las instituciones políticas parece demandar acciones que neutralicen los problemas señalados:

- (i) Son necesarias reformas institucionales que fomenten la transparencia tanto en el acceso de la ciudadanía a datos de la gestión pública como en los procedimientos para la toma de decisiones.
- (ii) Establecer y hacer visible una mayor autonomía de los poderes políticos frente a los intereses económicos. Aunque la colaboración entre Estado y empresas es necesaria para el desarrollo económico (Evans, 1996), si esta no se hace con las necesarias salvaguardas, control social y rendición de cuentas, la percepción de subordinación de lo público frente a lo privado acaba erosionando la legitimidad del Estado de tal manera que cualquier ventaja obtenida por la colaboración acaba siendo destruida. Para ello ayudaría mayor transparencia y control sobre la financiación de los partidos y sobre las relaciones de las autoridades con las empresas. También procesos de elaboración de políticas donde se incorpore a distintos actores sociales.
- (iii) Modificar el discurso sobre la impotencia del Estado. En muchas ocasiones los políticos justifican sus decisiones haciendo referencia a la inevitabilidad de las mismas. Estas vendrían exigidas por los mercados, los socios comunitarios o la hostilidad del entorno. Ese tipo de argumentos alimenta el mito del Estado impotente (Weiss, 2002), que a la larga acaba erosionando su propia legitimidad y la del sistema representativo: ¿Para qué necesitamos un sistema representativo si las decisiones que nos afectan se toman en otra parte? ¿Nos valdría con técnicos que apliquen

las políticas “inevitables”? Ese tipo de argumentos acaban alimentando la búsqueda de salidas al margen de la política.

2) *Sobre los movimientos sociales*

El 15-M también nos dice algo sobre los movimientos sociales. Los denominados “nuevos” movimientos sociales –feminismo, ecologismo, pacifismo, derechos humanos, solidaridad internacional– surgieron en torno a ejes de conflictividad social (*cleavages* en su expresión inglesa) alternativos/complementarios a la división social tradicional entre capital y trabajo en torno a la cual habían desarrollado su trabajo los sindicatos en la primera parte del siglo XX. Como ya hemos explicado, el surgimiento del 15-M dejó inicialmente descolocados a estos ya no tan “nuevos” movimientos. Por una parte se sentían incómodos por cómo se ignoraba su trabajo de muchos años en temas que ahora el 15-M asumía con una mezcla de ingenuidad, desconocimiento y descaro. Por otra parte se quedaron perplejos ante una capacidad de movilización que ellos no habían llegado a tener. Del análisis de las distintas visiones tanto de los participantes como de contactos con gente de los movimientos sociales surgen algunas reflexiones que tienen más de hipótesis para ser estudiadas que de afirmaciones empíricamente fundamentadas:

- (i) Algunas personas participantes en el 15-M comentaron que el exceso de ortodoxia les desanimaba a participar en los movimientos sociales. Tenían la percepción de que acercarse a estos grupos les obligaba a asumir su discurso ideológico y no se sentían con libertad para expresar con libertad sus opiniones y puntos de vista. Además, en su experiencia del 15-M valoraban la oportunidad de participar en la construcción de algo colectivo. Algunas personas llegan a decir que es la primera vez que sienten que están construyendo algo ellas mismas sin tener que asumir estructuras predeterminadas.

Más allá de la visión ingenua sobre el funcionamiento de las organizaciones y los procesos sociales, las percepciones de la gente del 15-M ofrecen una oportunidad a los movimientos sociales de reflexionar sobre sus prácticas y estrategias de fomento de la participación social. Especialmente, al igual que los partidos políticos, podrían plantearse hasta qué punto siguen siendo espacios de debate, abiertos a distintas ideas y la innovación o si los procesos de institucionalización han anquilosado su discurso y sus prácticas. Por otra parte, el 15-M también da que pensar

sobre el papel que juegan las emociones y la creatividad en la generación de procesos colectivos (Jasper, 2007), lo cual puede llevar a resituar la primacía de lo ideológico.

- (ii) El 15-M plantea la hipótesis del resurgimiento de las tensiones distributivas como el eje central para la articulación de la acción colectiva. Así como los “nuevos” movimientos sociales tendieron a relativizar la primacía del conflicto de clases al visibilizar otras tensiones sociales, es posible que los cambios sociales de las dos últimas décadas, en las que la desigualdad social ha aumentado en casi todos los países de la OCDE, estén reforzando la importancia de esa fractura social a la hora de articular la política (OECD, 2011). El 15-M podría ser una manifestación incipiente de esa tendencia y pondría de relieve las limitaciones de las organizaciones sindicales para realizar el trabajo de representación de los intereses de los trabajadores en las nuevas circunstancias históricas en las que el capital parece haber ganado poder a costa de la precarización del trabajo (Díaz-Salazar, 2011).

3) La participación política

Casi todas las encuestas sociológicas de los últimos años apuntaban a un proceso sostenido de desmovilización política, especialmente intenso entre la población joven. La emergencia del 15-M parece contradecir esas encuestas ¿Existe realmente esa contradicción? Creemos que no. El 15-M es una manera de hacer política que sospecha de la política y que trata disimular su propia naturaleza política. Las personas entrevistadas durante la movilización, aunque de hecho hablaban constantemente de política, se sentían incómodas cuando se les identificaba con un movimiento de naturaleza política. Enseguida trataban de tomar distancia poniendo “peros”: nos interesa la política pero somos “no partidistas”, pero somos “diferentes de los políticos”, etc. La reacción no es extraña. Durante al menos un par de décadas la política ha sido puesta bajo sospecha desde diferentes perspectivas. Por una parte el neoliberalismo trató de vaciar la política de su contenido conflictivo para convertirla en la gestión técnica de lo público a través de principios de eficiencia económica. Cualquier referencia a la existencia de diferentes intereses, formas de hacer, asimetrías de poder, etc. fueron despreciadas como politiquería pasada de moda. La mayoría de la ciudadanía nos convertimos en espectadores cínicos de una realidad que no nos gustaba pero con la que transigíamos a cambio de un aparente

bienestar. En ese contexto surge el 15-M y su protesta no puede escapar a esa sospecha de lo político. En su seno coexisten defensores de la reforma de las actuales instituciones democráticas con demócratas radicales que propugnan la participación directa y la descentralización del poder del Estado, libertarios que defienden la autorregulación y neoliberales que están convencidos de que hay que reducir el ámbito de la política para dar más espacio a los técnicos. Eso sí, todos quieren que el Estado defienda y financie los servicios sociales. Es la ambigüedad de lo que todavía necesita decantarse.

La evolución reciente del 15-M

En el momento de las movilizaciones del 15M se formulaban una serie de cuestiones que el tiempo ha ido respondiendo: ¿Acabará el 15-M siendo un movimiento social? ¿Fundará un partido político? ¿Se integrará en otras plataformas existentes? ¿Se diluirá con el tiempo? ¿Encontrará en las redes sociales una plataforma de continuidad y consolidación? Con un poco más de perspectiva, basándonos en la información acumulada y en la evolución del último año podemos apuntar algunas tendencias.

El 15-M nace a partir de una protesta promovida desde internet y las redes sociales por un pequeño grupo de personas, Democracia Real Ya, para denunciar la incapacidad de las instituciones políticas de representar la voluntad y los intereses de la mayoría debido a su subordinación a los poderes financieros. Esa protesta acaba por desbordar los límites de la convocatoria de DRY, expandiéndose con rapidez y de manera poco planificada. La movilización convoca a un grupo muy diverso de personas que dejan inicialmente de lado sus diferencias para unirse en la indignación común y la protesta. Las emociones y las expresiones de creatividad jugaron un papel más importante en las primeras etapas de la movilización que la identificación con un conjunto bien definido de ideas y propuestas. Los intentos de llegar a formulaciones consensuadas sobre los objetivos del 15-M estuvieron plagados de dificultades y, aunque finalmente se escribieron unos cuantos documentos programáticos, no parece que éstos se hayan convertido en referencia para los grupos que siguieron movilizados tras el 15-M.

El proceso de clarificación de la naturaleza del 15-M se ha producido a través de las decisiones cotidianas de los distintos participantes y más bien por la persistencia en la movilización de determinados grupos. Teniendo en cuenta que

no existía ninguna organización formal que pudiera reclamar para sí la herencia del 15-M ni el uso de su nombre y su historia, parece normal que aquellos que perseveraron en la movilización acabaron ganando el “derecho de sucesión” y la legitimidad asociada a ella. La naturaleza descentralizada del 15M ha hecho que el proceso de decantación por “perseverancia” haya sido heterogéneo y muy diferente de unas ciudades a otras.

Por una parte está la participación en algunos grupos que lidian con problemas concretos generados por la crisis, como por ejemplo *STOP Desahucios*. Este tipo de grupos han tenido el mérito de identificar un problema social urgente y presionar para modificar la legislación. También hay una parte del 15-M que en algunas ciudades están recreando grupos vecinales para abordar problemas del vecindario desde lógicas participativas. Por último, hay una línea, quizás mayoritaria en nuestro entorno que se han acercado a la izquierda alterglobalizadora. Especialmente al movimiento de decrecimiento y en general a las corrientes post-desarrollistas que apuntan a la superación del actual modelo económico y social a través de la generación de alternativas completamente al margen del statu quo. La radicalidad de los planteamientos alterglobalizadores en un contexto de crisis económica le ha dado a esos grupos procedentes del 15-M una cierta coherencia ideológica y la capacidad de galvanizar y unificar los movimientos de descontento. En ese contexto hay que entender la irrupción fulgurante de Podemos como fuerza política que impugna el estatus quo con un discurso radical frente a las élites políticas y económicas. Las propuestas iniciales de Podemos apuntaban a derruir el viejo sistema institucional nacido en la transición a la democracia y construir nuevas instituciones prácticamente desde la nada. Sin embargo, su participación en la política institucional a partir de las elecciones municipales y autonómicas de 2015 y sus expectativas positivas para las elecciones generales han temperado sus propuestas que han pasado a tener un tono reformista y de mejora del funcionamiento de las instituciones.

La historia del 15-M muestra que una movilización masiva consiguió activar y consolidar la capacidad de acción colectiva coordinada en determinados momentos. Una vez que la gente ha salido a la calle, la movilización ha generado una pulsión por el cambio en algunos grupos sociales que ha sido aprovechado para articular una fuerza política que representa esa necesidad de cambio. Para ello, Podemos y sus líderes usan la bandera del 15-M cultivando una imagen de pluralidad y manteniendo un estilo pacífico y festivo en sus reivindicaciones.

Conclusiones y posibles líneas de avance

En esta sección extraigo algunas conclusiones del recorrido que he realizado, a la vez que expongo mis propios puntos de vista sobre alguno de los temas y me arriesgo con algunas propuestas.

Está claro que existe una crisis de representación en los sistemas democráticos. Eso no es algo novedoso. Los avances democráticos a lo largo de la historia han sido la respuesta a las demandas de inclusión de sectores cada vez más amplios de la población. En este momento histórico, cuando la democracia se define por la existencia de sufragio universal, el problema está en cómo garantizar que los representantes electos respondan y rindan cuentas a la ciudadanía. Hay dos posibles formas de responder: la participación directa de la población y la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas. Como ya he comentado, estas dos líneas de actuación pueden ser complementarias o contradictorias. Me parece que puede ser mucho más fructífera una concepción de la participación que no trate de sustituir la legitimidad de la representación, si no de fortalecer la representación a través de la rendición de cuentas.

En ese sentido, se puede achacar a los movimientos sociales que en su intento de construir una sociedad “alternativa” hayan asumido una visión de “todo o nada”, que renuncia a los procesos de reforma. En el fondo de esa posición subyace un idealismo extremo que presenta el horizonte final, deseable y compartido por muchas personas, como si fuera una realidad alcanzable sin analizar en detalle la actual situación y la viabilidad de los pasos necesarios para avanzar.

También es importante reconocer que el contexto de cada país es determinante a la hora de fomentar la rendición de cuentas y la profundización democrática. En el contexto español, además de la crisis general de la representación, nos encontramos con factores propios de nuestra historia. La centralidad otorgada a las cúpulas de los partidos políticos ha llevado a funcionamientos muy opacos y al debilitamiento de los procesos de rendición de cuentas. La solución sería fomentar un sistema político más transparente.

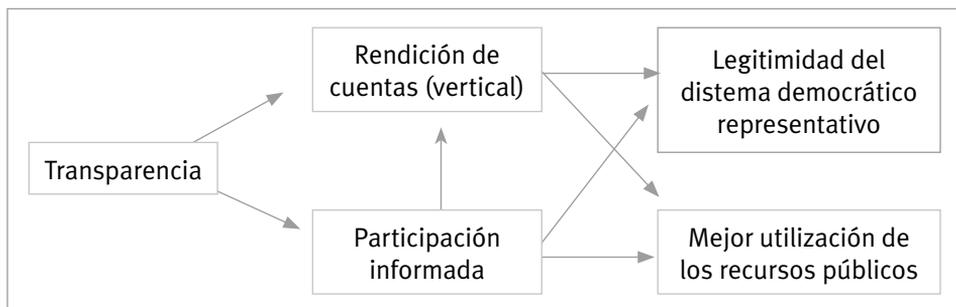
Para avanzar en una propuesta práctica, expongo primero cómo entiendo la rendición de cuentas, la transparencia y su relación. Entiendo aquí la *rendición de cuentas* como el proceso de exigir a las personas e instituciones que tienen algún tipo de poder público que respondan por la manera en la que ejercen

su poder de acuerdo a una serie de estándares éticos y de eficiencia. Existe un amplio consenso de que la rendición de cuentas incluye dos dimensiones: (i) la obligación de aquellos en posiciones de poder de aportar información y justificar de manera creíble sus acciones, y (ii) la posibilidad de sancionar a aquellos que no respondan de acuerdo a unos estándares mínimos (Gaventa & McGee, 2012, p. 13).

Además, es ya un clásico considerar que hay dos formas de rendición de cuentas: la *horizontal* es la que se da entre distintos órganos o instituciones del estado (por ejemplo el control interno ejercido por el tribunal de cuentas), mientras que la *vertical* es la que se da entre los ciudadanos y el estado (O'Donnell, 1998). Las dos inciden en la legitimación social del ejercicio del poder por parte de las instituciones públicas, pero la segunda es la que está conectada directamente con el nuevo *ethos* que demanda un mayor control social de las instituciones como manera de garantizar la representatividad de las personas elegidas para gestionar lo público.

Transparencia, en su definición más básica, hace referencia a un estilo de gobierno que permite a los ciudadanos examinar la actuación de las instituciones públicas y de todas aquellas personas que ostentan algún tipo de poder en su interior, mediante la existencia de procedimientos y criterios claros que son sistemáticamente documentados y el fácil acceso a la información pública (Kim, Halligan, Cho, Oh, & Eikenberry, 2005, p. 649).

De una manera simplificada, la cadena causal que une la transparencia con los resultados positivos que se han enunciados sería la siguiente:



Los últimos estudios sobre el impacto real de las políticas de transparencia muestran que los resultados positivos no son automáticos. La conexión entre la promoción de la transparencia y la mejora en la rendición de cuentas es el paso crucial, y también el más problemático de esa cadena (Fox, 2007; Gaventa & McGee, 2012). La transparencia es una condición necesaria, pero no suficiente. Existen otros condicionantes importantes tanto del lado de la actuación de las instituciones públicas como del de los distintos grupos sociales que pueden demandar la rendición de cuenta (Bovens, 2007).

Desde el punto de vista de las instituciones, la transparencia tiene que cumplir una serie de características: (i) exhaustividad; (ii) exigibilidad; (iii) accesibilidad; y (iv) facilidad de uso. Además, deben existir mecanismos institucionales que sancionen actuaciones inapropiadas e ineficientes. Por otra parte, desde el punto de vista de los grupos sociales es necesario que exista la capacidad y la voluntad de hacer uso de los datos, analizarlos, convertirlos en información relevante y difundirlos.

Por desgracia, en nuestro entorno el tema de la transparencia no está de moda. A diferencia de lo que ocurre en muchos países con una mayor historia democrática, la sociedad civil ni ha sido muy exigente en sus demandas de transparencia, ni se ha organizado para analizar la información disponible. Una sociedad civil más involucrada en la demanda de transparencia y en el trabajo en la rendición de cuentas sería una forma de participación que ayudaría a profundizar en la representatividad de las instituciones democráticas.

Referencias

- Arellano Yanguas, J., Basterretxea, I., & de la Cruz, C. (2012). *15-M Bilbao: Estudio de dinámicas sociales en torno a las movilizaciones del 15-M en Bilbao*. Bilbao: Gobierno Vasco.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cornwall, A. (2002). *Making spaces, changing places: situating participation in development*. Brighton: Institute of Development Studies.

- Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24(6), 1119-1132.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17(4-5), 663-671.
- Gaventa, J., & McGee, R. (2012). Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives. Londres: Transparency & Accountability Initiative.
- Glenn, J. K. (2003). Contentious politics and democratization: comparing the impact of social movements on the fall of communism in Eastern Europe. *Political Studies*, 51(1), 103-120.
- Houtzager, P. (2003). Coalition building from below. In P. Houtzager & M. Moore (Eds.), *Changing paths: international development and the new politics of inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Jasper, J. M. (2007). *The art of moral protest: culture, biography, and creativity in social movements*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kim, P. S., Halligan, J., Cho, N., Oh, C. H., & Eikenberry, A. M. (2005). Toward participatory and transparent governance: report on the sixth global forum on reinventing government. *Public Administration Review*, 65(6), 646-654.
- Linz, J. (1990). Transitions to democracy. *Washington Quarterly*, 13(3), 143-164.
- Lukes, S. (2005). *Power: a radical view*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Morozov, E. (2012). *El desengaño de internet: los mitos de la libertad en la red*. Barcelona: Ediciones Destino.
- O'Donnell, G. A. (1998). *Horizontal accountability and new polyarchies*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- O'Donnell, G. A. (2007). *Dissonances: democratic critiques of democracy*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- OECD. (2011). *Divided we stand: why inequality keeps rising*. Paris: OECD Publishing.

- Offe, C. (1987). Challenging the Boundaries of Institutional Politics: Social Movements since the 1960s. In C. Maier (Ed.), *Challenging the Boundaries of the Political* (pp. 63-106). Cambridge: Cambridge University Press.
- Público. (2011, 26 Mayo). Cayo Lara: “Con el 15-M va a cambiar el curso de la historia” Retrieved 8 Diciembre, 2011, from <www.publico.es/espana/377067/cayo-lara-con-el-15-m-va-a-cambiar-el-curso-de-la-historia-elecciones2011>.
- Remy, M. I., & Asencios, D. (2007). *La otra cara de la luna: participación conflictiva en sociedades rurales*.
- Scott, J. C. (1985). *Weapons of the weak: everyday forms of peasant resistance*. New Haven ; London: Yale University Press.
- Taibo, C., Antentas, J. M., Vivas, E., Mateo, J. P., Domènech, A., Giménez Chueca, I., & Monedero, J. C. (2011). *La rebelión de los indignados*. Madrid: Editorial Popular.
- Tarrow, S. (1998). *Power in movement : social movements and contentious politics* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (2003). *Social movements enter the twenty-first century*. Paper presented at the Contentious Politics and the Economic Opportunity Structure: Mediterranean Perspectives, Rethimno.
- Velasco, D. (2011). La creciente deslegitimación de la política. *Iglesia Viva*(246), 7-28.
- Velasco, P. (2011). *No nos representan: el manifiesto de los indignados en 25 propuestas*. Madrid: Planeta.
- Weiss, L. (2002). *States in the Global economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Movimientos sociales, participación ciudadana e instituciones públicas, ¿es posible la integración?

El caso de Perú

Marisa Glave Remy.

Política peruana, ex regidora de la Municipalidad Metropolitana de Lima

Los movimientos sociales o actores sociales en movimiento en Perú

Hay cierto debate en Perú sobre si lo que hay alrededor de los nuevos conflictos se pueden considerar movimientos sociales o no, si han logrado romper la lógica puntual o territorial para dar saltos a la agenda nacional o si han alcanzado ciertos niveles de consolidación que permitan constituirse como actores nacionales con capacidad de agenda. Este es un tema de intensa discusión en las ciencias sociales, por eso, se centrará la ponencia, en la acción colectiva en Perú que intenta procesos de transformación que están siendo protagonizados por ciertos grupos sociales que tienen algunos mecanismos institucionalizados (CEOP-ILO, CIPCA...).

Existen mecanismos de participación ciudadana, que dependiendo del nivel de gobierno y de la coyuntura pueden ser más de concertación de políticas públicas o de democracia más directa, estos últimos más limitados que los otros. Pero, es importante plantear que estos espacios institucionalizados de participación excluyen explícitamente el debate, el conflicto. Así, los cuestionamientos al orden establecido, al *status quo*, no pasan por estos canales institucionales de participación. La acción colectiva de estos actores en movimiento, de estos nuevos movimientos sociales pasa, casi siempre, por fuera de esos canales institucionalizados. Por tanto, sus principales características son:

- No tienen un vínculo muy formal con lo establecido o institucionalizado.
- Tienden a no tener representantes políticos en el Congreso, que permitiría tener una agenda más nacional.

- Tienen alianzas sólidas con actores locales (alcaldes, presidentes regionales...) pero sus agendas no pueden ser debatidas en esos espacios.
- Su única acción termina siendo disruptiva, un desafío al Estado, al orden establecido.
- Buscan llamar la atención sobre un conjunto de problemas concretos, buscan romper lo cotidiano.
- Intentan generar solidaridades o alianzas con otros para lograr que esto forme parte de la agenda pública formalmente.
- Son muy costosos, en tiempo y en vidas (hay muchas muertes de personas por la situación de criminalización de la protesta y de represión).

La Participación Ciudadana en Perú

Se puede decir que ha tenido éxito, ya que hay leyes y mecanismos establecidos formalmente de participación ciudadana, y esto ha sido así porque se han encontrado dos corrientes que promueven la participación:

1. Desde la lógica de resolver el déficit democrático, conscientes de que el Estado tenía límites y que la democracia era débil, se buscaba mejorar la gobernabilidad y la legitimidad de los espacios de gobierno y, así, intentar redistribuir el poder, los recursos en la ciudadanía.
2. Desde un punto de vista más tecnocrático o neoliberal, lo que busca es discutir el déficit económico y social, el tema de la provisión de servicios o la participación de los pobres en los asuntos que se supone les conciernen.

Mecanismos de participación:

- En los 3 niveles de Gobierno (nacional, regional y local) se tiene la posibilidad de tener iniciativas legislativas, esto es, el derecho del ciudadano de reunir un número de firmas determinadas para poder cambiar políticas públicas, presentando nuevas iniciativas al congreso o los espacios de decisión en los gobiernos regionales o locales.
- Espacios de concertación por invitación. (Consejo Nacional de Educación...).

- Espacios más consultivos. En los Gobiernos Subregionales o locales existen dos mecanismos planteados obligatoriamente por ley:
 - Consejos de concertación regional.
 - Consejos de concertación local.

Se obliga en los territorios a tener esos espacios de sociedad civil para consultar algunas políticas, aunque luego el peso que esto tenga depende de la voluntad política.

- Presupuesto Participativo. Permite a la población discutir de una parte del uso de los recursos.
- Revocatoria de autoridades.

¿Qué ha pasado en los movimientos sociales en Perú?

Los principales movimientos

- Movimiento campesino muy importante. Hubo una reforma agraria importantísima y una de las más radicales de América Latina, que permitió una eliminación del latifundio y una entrega de la tierra a quien la cultiva. Ya no tienen ese peso que tuvieron antes.
- Movimiento obrero muy fuerte a finales de los años 70. La recuperación de la democracia fue en parte gracias a la organización de los sindicatos que salieron a la calle.
- Movimiento magisterial tuvo y tiene una fuerza muy importante.
- Existen otros nuevos movimientos con contenidos más directos y preocupación por:
 - La territorialidad.
 - La mujer.
 - La salud.
 - La seguridad ciudadana.
 - La vecindad o el entorno inmediato.

- Los recursos eco sistémicos (tierra, agua, etc.).
- La identidad, cultura, lengua.

Los movimientos más tradicionales tuvieron su auge en los años 60, mientras que los nuevos movimientos son fruto de la globalización, pero en Perú tardaron más en aparecer. Este hecho para algunos tiene que ver con cómo se introdujo el modelo neoliberal en la dictadura de Fujimori. A finales de los 90, se recuperó la democracia en Perú gracias a una fuerte movilización, y tras recuperar la democracia se advirtieron otras debilidades y problemas del país. Había un debilitamiento de la sociedad y de la institucionalidad, junto con una crisis de la representación, de la que no se ha logrado salir, por la ruptura de lazos sociales, que tiene mucho que ver con la dictadura de Fujimori, pero va mucho más allá, tiene que ver con la guerra interna en Perú. Hubo una Comisión de la Verdad y Reconciliación en la que se mostraron datos de la cantidad de gente que murió en la guerra interna, más de 70.000 personas, y esa guerra interna hizo que se rompieran una gran cantidad de lazos sociales y de tejido social de la que todavía no se han recuperado. La clientela que generó Fujimori, la relación que estableció con los “sectores populares” en una lógica de clientela y no de derechos, que intentó romper la recuperación de la democracia, no pudo ser reemplazada por otra forma de relación y se creó un vacío en la relación Estado-Sociedad. Los movimientos sociales (obrero, campesino, magisterial...) quedaron muy debilitados, un ejemplo claro es que la cantidad de gente sindicada en el Perú es cada día menor a pesar de que las condiciones laborales van cada día a peor. Hay poca articulación y peso entre los nuevos movimientos sociales. Hay un nivel de corrupción en el Estado muy elevado (en el Congreso se está investigando, una presunta corrupción en el anterior Gobierno, de hecho, el presidente Alan García, está involucrado en algunos de estos casos).

El sistema de partidos políticos

Es débil; de hecho, no se puede hablar de un sistema de partidos en Perú. En los años 80 se tuvo una recuperación de la participación, había sectores más institucionalizados, parecía que se iba prefigurando un sistema de partidos, pero fue entonces cuando llegó Fujimori y sembró la “*antipolítica*”, creó un desprecio a la clase política y a la política como un espacio de servicio, de diálogo y de procesamiento del conflicto. Y post – Fujimori no se logró recuperar una recomposición real de las organizaciones políticas, que puedan representar

a la población, sino que se ha creado un sistema de “*franquicias electorales*”, es decir, personas que han logrado inscripción electoral y que venden estas franquicias para los procesos electorales. Por todo ello, no se puede hablar de tendencias claras en esas organizaciones y la ley permite tener organizaciones políticas locales y regionales lo que hace que haya una fragmentación política muy grande. Hay un límite muy grande al proceso de descentralización y hay un debilitamiento del Estado. Tras Fujimori, y la implementación del neoliberalismo en Perú, se extendió la idea de que el Estado se tiene que meter lo menos posible en la economía y en cualquier otro aspecto social. Además, la descentralización, que era la gran promesa de la democratización de Perú, no avanza. En 2002, arranca el proceso de descentralización nuevamente, se crean los Gobiernos Regionales, con mecanismos de descentralización importantes, y se plantea la idea de un reparto del poder en el territorio, pero lo que ha ocurrido es que se está retrocediendo. No hay claridad en las competencias de los gobiernos locales y regionales frente al Gobierno nacional, que está recentralizando competencias. Un ejemplo es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que centraliza las políticas sociales como los desayunos escolares, volviéndose a concentrar el presupuesto en el gobierno central. Así hay una pérdida de legitimidad de las Instituciones. Es decir, la gente no cree en la política, en la justicia ni en las Instituciones. Esto no se ha logrado resolver con la llegada de la democracia en el país.

La conflictividad social en Perú

La conflictividad crece en ese escenario político. Así por ejemplo, según la defensoría del pueblo de Perú en el 2005 el número de conflictos denominados “generales” fueron de 59 y en enero del 2015 se reportaron 210 conflictos. Algunos de ellos han aumentado significativamente como los socio-ambientales. En Enero de 2015, había 140 conflictos socio-ambientales, 23 conflictos que tienen que ver con asuntos de Gobierno Local, y 15 con problemas de demarcación territorial. El avance de los conflictos socio-ambientales tiene que ver con el avance de las industrias extractivas. Fujimori, además de romper el orden democrático, impuso el neoliberalismo muy centrado en el modelo extractivo, primario y exportador. Así, según van creciendo las concesiones extractivas, aumentan los conflictos. Algunos de los más destacados son:

- En 2001, cuando se recuperó la democracia, estalló el conflicto de Tambogrande (Piura), en torno a recursos naturales.

- En 2003-2004, estalló otro gran conflicto en la zona de Piura. En el Cuzco también explotó un fuerte conflicto. Y en ese mismo año 2003, se logró crear un Convenio Marco, para poder destinar una parte de las ganancias de la empresa a la gestión directa en la zona.
- Con la llegada de Alan García, en lugar de cumplir sus promesas electorales, generó la política del “*perro del hortelano*”, que señalaba que el modelo de desarrollo del Perú necesitaba alejarse de los ambientalistas para generar desarrollo en el país, porque ellos hacían como el perro del hortelano, que ni comían ni dejaban comer. Asimismo, el presidente Alan García firmó el Tratado de Libre Comercio con EEUU (TLC), y publicó un conjunto de decretos legislativos para poner en práctica el TLC, y promulgó la conocida como “ley de la selva”, que debilitaba el control de las comunidades nativas y pueblos originarios sobre su propio territorio, y como consecuencia de esto, estalló un conflicto en Amazonas con un saldo de muertes muy trágico.
- También durante el Gobierno de Alan García se desató un conflicto en Arequipa, el conflicto “Tía María”, con una movilización muy grande, una represión muy violenta y un gran número de muertes. Por todo ello, el Estado acepta enviar a revisar el estudio de impacto ambiental de este nuevo proyecto minero a un organismo independiente, pero como presenta muchas observaciones al estudio (138 observaciones), el Estado decide no aceptarlo, y suspendió transitoriamente el proyecto.
- En 2010, hay elecciones y gana Ollanta Humala, con un discurso muy cercano a estas organizaciones sociales, planteó un modelo diferente, que debía hacer la gran transformación, pero al comienzo de su legislatura se desata el conflicto de Conga en la zona de Cajamarca, una de las explotaciones mineras de oro más importantes del país, que hasta ahora permanece abierto.
- Conflicto en “Madre de Dios”, un conflicto diferente porque se trata de mineros informales, ilegales, que son muchos pequeños mineros unidos a grandes capitales, que tienen una depredación muy grande del área de bosque de la Amazonía y con consecuencias de impacto social muy importante, vinculado al tema de trata de personas. Hay una gran organización detrás muy importante porque mueve a una gran cantidad de gente y los mineros están organizados en *lobbies*. Este conflicto también terminó con un saldo de muertes muy grande por la forma en que se enfrentó el problema.

- En la zona de Loreto, hay un conflicto por la concesión de esta zona petrolífera, y comienzan las discusiones de la remediación ambiental de la zona, quién se va a hacer cargo de los pasivos, cuánto dinero se va a quedar en la zona para hacer frente a las necesidades propias, etc.

El tema de la consulta previa, es algo que también surge en ese territorio, porque existe una discusión sobre quién es indígena y quién no. Se plantea si solo son los pueblos originarios de la Amazonia o también los de la zona de Sierra o si la comunidad campesina se pueden considerar o no como indígenas y, por tanto, deben ser consultadas. Todo este debate se zanja con una interpretación más restrictiva.

La organización para hacer frente a estos conflictos es muy territorial, responde a la necesidad surgida en ese mismo territorio. No hay un gran movimiento nacional que atienda a todos estos conflictos con una agenda muy clara. Por tanto, como se ha visto, por tipo de actividad son los mineros los que más fuerza tienen en los conflictos.

¿Qué ha permitido toda esta cantidad de protestas?

- Ha permitido mostrar o poner límites en las políticas públicas, límites en la política de ordenamiento territorial, límites en la política de concesiones mineras y límites en los estudios de impacto ambiental.
- Hay agendas muy claras de políticas y propuestas de lo que se debe hacer, pero son producidas por la academia o las ONG, no son fruto del trabajo de los actores que están vinculados a los conflictos. Son las ONG las que elaboran la agenda programática.
- Hay un cuestionamiento de lo que se entiende por “*licencia social*”. Es decir, todo estudio de impacto ambiental tiene una fase previa que son unos talleres públicos que se deben hacer para permitir que la población exprese sus dudas. El conflicto de Tía María se ha reabierto por no respetar esta fase.
- Algunos Alcaldes y Presidentes Regionales encabezan las protestas y están en alianza con los actores en movimiento de estos conflictos, pero las decisiones las toma el Gobierno Nacional, así que, por más que estén aliados no tienen poder para hacer un canal institucional para procesar el conflicto.

Otros actores o movimientos urbanos

- Movimientos de género. Se ha trabajado con fuerza la violencia contra la mujer. Hay una campaña muy fuerte cuyo eslogan es “un hombre no viola”. Perú tiene un índice muy alto de violencia machista.
- Campaña por el aborto terapéutico (en caso de violación), “Déjala decidir”. Está recibiendo un fuerte rechazo por los sectores más conservadores con una iniciativa legislativa en contra del aborto terapéutico.
- Campaña de unión civil. El movimiento LGTBI, ha recogido firmas para dar apoyo a la unión civil pero no se ha logrado aprobar el proyecto.
- Movimientos juveniles.
 - “La repartija”, contra el reparto de cargos en instituciones importantes entre los partidos. Los jóvenes se movilizaron a través de las redes sociales.
 - Movilización sobre el régimen laboral juvenil. Como entre los 18 y 23 años, hay más dificultades para acceder al mercado laboral, la manera de promover su acceso es que fuesen mano de obra más barata y menos protegida. Finalmente el proyecto de ley que recortaba los derechos laborales de los jóvenes ha sido paralizado por estas protestas juveniles. A pesar de haber logrado su objetivo, estos jóvenes continúan organizados en algo que ellos llaman “*las zonas*”, y están creando su propia agenda.
- Incipientes movimientos por el “derecho a la ciudad” en Lima.
 - Movimiento *Sin techo*. Pero está totalmente fragmentado, algunos tienen dudosos vínculos con traficantes de tierras.
 - Campaña contra el bloqueo de proyectos para la ciudad de Lima promovido por el alcalde.

Desde la municipalidad de Lima en la anterior legislativa se trató de desarrollar algunas políticas, entre otras las siguientes:

- Presupuestos participativos. Se logró dividir en dos este presupuesto, porque Lima es muy grande y la municipalidad de Lima tiene competencias provinciales, tiene competencias en el distrito del Cercado, y tiene también competencias del Gobierno Regional, entonces como parece que tiene

competencias para todo pero no se hace nada, se destinó un presupuesto sólo para el distrito del Cercado de Lima. Además, se ha incrementado el presupuesto de 22 a 80 millones.

- Se hizo el Plan de Desarrollo Concertado.
- Se creó el CODEL, Consejo de Desarrollo Local del Cercado de Lima.
- El mecanismo “Lima Informa”, se crea para intentar descentralizar la rendición de cuentas, organizando diferentes asambleas ciudadanas descentralizadas para explicar lo que hacía la municipalidad de Lima.
- Se intentó concertar algunas políticas. Por ejemplo, se intentó hacer una política de renovación urbana para mantener a los vecinos en el centro de la ciudad y una política de vivienda social.

Pese a que fue el Gobierno más participativo tuvo un proceso de revocatoria, entre otras cosas porque no hubo una buena política de comunicación, porque el ser participativo no es ser eficiente y porque el Alcalde Castañeda había estado manchado por temas de corrupción.

¿Es posible imaginarse formas de participación que sirvan a los movimientos sociales?

Sí, es posible y necesario, a pesar de estos escenarios grises. Se tiene que tener en cuenta quien decide y cómo se organiza la participación. Algunas referencias para lograrlo:

- Todo debe pasar por agendas nacionales, aunque hay una relación tensa entre lo local y lo nacional se debe tratar de resolver este problema.
- Sin organizaciones políticas no se puede hacer participación, si no hay actores políticos que sustenten el proceso no sirve de nada, tienen que estar presentes.
- Se necesita solidez en los actores sociales para que, por ejemplo, no cambie la portavocía cada dos por tres, o la persona no represente realmente al movimiento social.
- Tiene que haber voluntad política de las Autoridades, no sirve de nada que sólo haya leyes.

- Tiene que haber ciudadanía activa, preocupada por la democracia y la gobernanza, es decir, tiene que haber una masa ciudadana formada y con conciencia.
- Capacidad de comunicación pese a los bloqueos mediáticos que se suelen producir,

*Tú participas
Él participa (a veces ella, participa)
Ustedes participan
Pero aún... ellos deciden*
(Eduardo Ballón)