



**Paper prepared for the conference, “Democratic Deficits: Addressing the Challenges to Sustainability and Consolidation Around the World”  
Sponsored by RTI International and the Latin American Program of the Woodrow Wilson Center  
September 18, 2007  
Washington, DC**

*Please do not cite or distribute.*

## **Accountability, Participación y Vigilancia en el Perú**

**Luis Chirinos**

### **Perú: Transición a la democracia y crisis de gobernabilidad**

Seis años después de la caída de Fujimori, Perú sigue sufriendo las consecuencias de 12 años de dictadura, corrupción y violencia política. Ello se expresa claramente en la opinión ciudadana sobre el prestigio y aprobación del desempeño de las instituciones del sistema político y en los mecanismos como los sectores sociales, especialmente los más pobres y excluidos, se relacionan con el Estado.

95% de los ciudadanos piensa que la corrupción es un grave problema en el Perú (PUC, 2007; Proetica, 2007), y 50% que es una seria traba para el desarrollo (Proetica, 2007). Cerca de 73% considera que las personas se corrompen cuando ingresan a la política. Como consecuencia, el prestigio y aprobación de las instituciones públicas está en los niveles más bajos de la historia, como demuestra el Cuadro 1.

**Cuadro 1  
Perú: Confianza en instituciones públicas**

<b>Institution</b>	<b>Great</b>	<b>Some</b>	<b>Low</b>	<b>None</b>
--------------------	--------------	-------------	------------	-------------

Nacional Government	5	18	51	25
Congress	3	15	45	36
Judicial Power	2	12	39	45
Political parties	2	17	38	41

**Source: PUC, 2007.**

Igualmente preocupante es que el número de conflictos sociales que se expresan en mayor o menos grado, fuera de los canales institucionales del sistema político y legal, sigue en incremento. Sólo en Agosto, 2007, la Defensoría del Pueblo registró 76 conflictos: 29 de ellos en estado activo, y 49 en estado latente<sup>1</sup>. El registro anual indica que en entre Septiembre, 2006 y Agosto, 2007 se han producido 265 conflictos activos en un ritmo crecientemente en ascenso.

## **Cuadro 2**

### **Conflictos sociales activos Septiembre 2006- Agosto, 2007**

<b>Period</b>	<b>Number of active conflicts</b>
August – November, 2006	38
December, 2006 – February, 2007	53
March– May, 2007	84
June- August, 2007	90
<b>TOTAL</b>	<b>265</b>

**Source: Defensoría del Pueblo. Reportes de Conflictos Sociales.**

De otro lado, los datos sobre satisfacción ciudadana con el desempeño de la Democracia como régimen político indican que si bien 60% de la ciudadanía está insatisfecho con el funcionamiento de la Democracia, un sólido 56% considera que es el mejor régimen político.

Tales cifras no sorprenden si constatamos además, que casi 51% de los peruanos viven en situación de pobreza y aproximadamente 20% de ellos, en extrema pobreza. Ni la democracia, ni la bonanza económica reciente han sido capaces de superar las vallas dramáticas de la pobreza.

Los datos permiten deducir que, a pesar que tras Fujimori y la violencia terrorista, el Perú emprendió un proceso de transición a la Democracia, éste no parece aún capaz de encontrar un camino virtuoso. La crisis política heredada parece haber dejado una huella muy profunda difícil de remontar. Las raíces de la crisis podemos rastrearlas desde antes de Fujimori. En 1989, Izquierda Unida, coalición de diversos partidos de izquierda democrática, se disolvió dejando por lo menos a un tercio de los ciudadanos sin referente de representación política. En 2001, se quebró el Movimiento Libertad, una coalición de partidos de la derecha que vio a sus principales líderes y a los sectores empresariales que alegaba representar, aliarse en mayor o menor medida a Fujimori. Ya en 1994, Adrianzén (1994) indicó que estábamos frente a una crisis de

<sup>1</sup> Para la Defensoría del Pueblo, los conflictos activos son aquellos que se expresan abiertamente en el periodo, mientras los conflictos latentes son aquellos en los que las partes del conflicto no se manifiestan abiertamente, pero permanecen aun sin solución, y pueden estallar en cualquier momento.

representación, que involucraba a los partidos y a las organizaciones sociales. “(...) los partidos no organizan el espacio público, mediante una nueva normatividad universal y la creación de nuevos espacios de legitimidad del régimen democrático (...) que recoja (los) nuevos consensos y canalice los conflictos. (El caudillo) establece una relación fragmentada y clientelista con determinados grupos sociales; y circunstancial, momentánea y cuadillesca con una masa excluida de la economía...” (p. 17).

El problema implicó también, una crisis del sistema de partidos, entendido como un sistema capaz de ofrecer una oferta de identidad y representación a los ciudadanos. Las identidades políticas se resquebrajaron y los partidos pasaron a convertirse en meros cazadores de votos, y la política en un espectáculo mediático y de marketing. A ello se sumó el surgimiento de independientes en la política que actúan como outsiders oportunistas que a menudo levantan propuestas radicales, pero sin una oferta programática de visión compartida de futuro para el país.

El Perú es por ello, una democracia incompleta y frustrada. La democracia no es percibida por los ciudadanos como un régimen político capaz de resolver sus problemas y cunde una ola de disatisfacción y desafección a la democracia; y el estado se muestra ineficiente, no responsivo a las demandas y necesidades ciudadanas, sujeto a la corrupción y sobre todo unaccountable. Ello configura una crisis de gobernabilidad en dos dimensiones: la dificultad del gobierno de tener un manejo consciente de la gestión pública capaz de expandir la legitimidad del espacio público y agregar jerárquicamente las demandas sociales; y la incapacidad para satisfacer, diferir o serializar legítimamente las demandas sociales.

La transición a la democracia iniciada en 2001 planteó el desafío de superar la crisis, lo que implicó el retorno al régimen democrático de elecciones competitivas y periódicas, con los partidos en el centro del espacio público, y un conjunto de reformas políticas que buscaban ampliar los espacios de ejercicio de derechos democráticos que hicieran al estado más responsivo, transparente y accountable. Entre ellas, una política de descentralización y participación ciudadana, así como de apertura de la información pública y transparencia de la gestión estatal que, como hemos visto, no han sido aún capaces de tener resultados positivos.

Este documento quiere sostener que en el contexto de la crisis política y de gobernabilidad peruana, los esfuerzos de democratización más importantes y significativos dependen de la acción de la sociedad civil y sus organizaciones. Las oportunidades abiertas por las reformas no han sido aprovechadas por el estado ni los partidos políticos. Ello ocurre en gran medida debido a que su acción se limita al cambio de las estructuras formales del estado, y no a las interacciones que es el campo en que actúa la sociedad civil. De hecho, las reformas configuran una estructura de oportunidades políticas que genera incentivos a la acción y movilización de la sociedad civil. Para ello, revisaremos algunas experiencias de las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar los objetivos de construir una democracia sólida y más equitativa en el Perú.

### **Transición a la democracia y reformas democráticas**

La transición a la democracia tras la caída de Fujimori abrió una oportunidad histórica al estado y a la sociedad peruana pues en el proceso se logró constituir un consenso entre partidos, instituciones y organizaciones sociales, Iglesias (Católica y Evangélicas)

y colegios profesionales para llevar adelante un conjunto de objetivos y compromisos para el periodo de transición. Ello no debería ser sorprendente: generalmente los procesos de transición a la democracia suponen un realineamiento de los actores sociales, económicos y políticos en torno de un conjunto de objetivos consensuados de reforma política.

Fue claro que no bastaba reconstruir las condiciones mínimas de la democracia liberal, es decir, el sistema de autoridad basada en la elección periódica y competitiva de autoridades presentados por los partidos políticos que garantice a los ciudadanos las libertades fundamentales de formular sus preferencias, manifestar sus preferencias y recibir igualdad de trato en la evaluación de sus preferencias. Era preciso avanzar en reformas que afectaran la estructura, dinámica y el rol del estado, y sus relaciones con la sociedad. La crisis de representatividad y de legitimidad que enfrentaban exigía cambios profundos. Ello indica que no estamos ante un proceso de corta duración, sino más bien, de largo plazo, en que los resultados consensuados no serán fáciles de alcanzar. En gran medida porque su instauración y su implementación estarán sujetas al conflicto permanente pues afectan a muchos de los participantes del pacto político de consenso.

Quizás los mas importantes temas del consenso de reforma post Fujimori fueron: a) Restablecimiento y consolidación de la democracia electoral; b) Reformas económicas que garanticen el desarrollo sostenido y que permitan la erradicación de la pobreza y la exclusión, así como la estabilidad de la economía de mercado; c) Descentralización política y económica que establezca gobiernos subnacionales (regionales y locales) sólidos, representativos, promotores del desarrollo y participativos; d) Apertura del estado a la ciudadanía a través de políticas de transparencia y de acceso a la información pública; e) Establecimiento de mecanismos de participación ciudadana que garanticen una mayor intervención de los ciudadanos en los procesos gubernamentales, desde la consulta, hasta la toma de decisiones, la vigilancia, el control y la gestión de programas.

Estas reformas responden a las nuevas ideológicas y políticas que desde fines de la década de los 60 favorecían la ampliación de los derechos democráticos a través de la participación ciudadana y mecanismos de vigilancia y control de la gestión pública (Offe: 1988; Bobbio, 2003). En América Latina estas corrientes llegaron incluso a tener expresión constitucional, como en las nuevas constituciones de Brasil y Colombia.

Las reformas tuvieron una doble dimensión: de un lado buscaron modificar las estructuras del estado, y del otro, cambiar el sistema de interacciones sociales y políticas. Ello las torna especialmente complejas pues en la práctica **significaron la apertura de un espacio de conflicto por redefinir las estructuras del estado, los actores de la política y las relaciones entre estado y sociedad, en que emergen nuevos actores, nuevos intereses, nuevas agregaciones y jerarquización de intereses.**

No sorprende que la promesa de democratización genere una revolución de expectativas en un contexto donde los partidos -mecanismos típicos de agregación, priorización y serialización legítima de intereses y demandas- se encuentran en crisis. Ya Dahl (1989: 196) había previsto este problema cuando señalaba que: "Al abatirse las barreras que impiden el debate público y la participación surgen nuevos intereses y demandas que hasta entonces eran totalmente desconocidos por el gobierno. A fin de que la participación y el debate público sean efectivos hay que aumentar la autoridad de

las instituciones políticas sensibles a estos nuevos intereses y demandas. Pero, para reducir la posibilidad del inmovilismo y el bloqueo, el ejecutivo debe conservar en sus manos el poder suficiente que le permita emprender una acción rápida y decisiva, especialmente en situaciones de emergencia. De manera que el ejecutivo debe poseer tanta autoridad que, en un sentido realista, sobrepase la capacidad restrictiva de las mayorías transitorias del parlamento, pero no alcance a influir en las coaliciones duraderas y de cierta entidad, sean mayoritarias o minoritarias.”

Un dato clave es que el proceso de reformas democráticas involucra a los actores e instituciones estatales. En otras palabras, el estado está atravesado por el conflicto político pues el diseño, aprobación e implementación de las reformas afecta el poder que tradicionalmente han tenido. Más aún, cuando reformas como la descentralización implican la transferencia de poder, funciones y recursos a gobiernos subnacionales, y cuando la participación de la sociedad civil significa que quienes antes tomaban decisiones amparadas en el carácter técnico burocrático del conocimiento ahora tienen que compartir el proceso con la ciudadanía bajo formas deliberativas (Fung & Wright, 2001: 20). El estado se convierte en un nuevo movimiento social como dice Santos (2005: 49). Esta situación plantea serios dilemas porque se trata de autoridades y funcionarios en búsqueda de relegitimar su poder o en el peor de los casos –como en Perú– de instituciones altamente desprestigiadas y con poca confianza de la ciudadanía.

De otro lado, la forma como se introducen las reformas políticas tiene diversos efectos. Podemos identificar tres modalidades básicas (Chirinos, 2004: 199-200). El primero, es la reforma “desde arriba”, en la cual el gobierno toma la decisión a través de sus órganos legislativos (Congreso) mediante leyes de carácter general y obligatorio que hacen abstracción de situaciones particulares y heterogéneas. El problema de esta modalidad es que el resultado será siempre una solución negociada entre reformistas y conservadores, de manera que la norma termina siendo ambigua, con fisuras que limitan su aplicabilidad, con derechos sin sanción para los transgresores, y sin capacidad de prevenir la resistencia de las autoridades a la ley. La segunda modalidad, es la reforma “desde abajo”, cuando se establece por la presión de un movimiento social o político. Si bien este modelo es un triunfo de la movilización social, tiene escasas posibilidades de sostenibilidad en la medida que no llega a institucionalizarse legal y políticamente.

El tercer modelo que podemos denominar “acuerdo entre partes” alude a una situación en que la autoridad y los representantes de las organizaciones de sociedad civil concuerdan en una propuesta de consenso para introducir la reforma. Como consecuencia, la autoridad se compromete a institucionalizarla a través de una norma legal, y las organizaciones sociales, a ejercer su nuevo derecho a través de los mecanismos acordados. Una de las características centrales de las experiencias es su alta capacidad para innovar, para adaptarse a situaciones concretas y superar mediante nuevos medios los problemas que se encuentran. La experiencia demuestra que en el proceso las organizaciones de sociedad civil alcanzan un nivel relativamente alto de desarrollo de capacidades y de empoderamiento. Asimismo que, las reformas tienen mejores condiciones de viabilidad, garantía de implementación y sostenibilidad, pues cuentan con la participación de los involucrados (stakeholders). Las experiencias más significativas de participación ciudadana en los gobiernos locales en el Perú (Chirinos, 2003); y la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre (Santos, 2004) así lo demuestran.

En el caso peruano, la modalidad de introducción de las reformas democráticas fue el modelo “desde arriba”, es decir, fue resultado de una negociación entre los partidos representados en el Congreso. La consecuencia fue que las leyes fueron limitadas, llenas de ambigüedades y lagunas, con gran cantidad de fisuras (leakages), que enumera derechos pero que no establece sanciones para los transgresores. Ello fue consecuencia de que las reformas fueron percibidas por los partidos como amenazas a su poder y exclusividad de la representación política. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que estableció la participación ciudadana en el presupuesto participativo y en el Plan de Desarrollo Concertado es el ejemplo más claro de esta situación (Chirinos, 2004). En el caso de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública (Ley 27806), **el impacto fue menor ya que se benefició del efecto inicial del consenso político, y porque estaba asociada a la modernización del estado.**

A pesar que el impacto de la modalidad de introducción de las reformas democráticas es muy importante, y como hemos visto, en algunos casos podría ser negativo, la existencia de nuevos derechos en el contexto de la transición a la democracia, abre a la sociedad civil una novedosa y atractiva estructura de oportunidades políticas. El concepto de estructura de oportunidades políticas (EOP), aún cuando es utilizado por Sydney Tarrow para el análisis de los movimientos sociales, es pertinente en la medida que se refiere al marco general de la acción colectiva. Tarrow (1997:49) la define como: “dimensiones consistentes –aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales- del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva. El concepto de oportunidad política pone el énfasis en los recursos exteriores al grupo (...) que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados. Los movimientos sociales se forman cuando los ciudadanos, a veces animados por líderes, responden a cambios en las oportunidades que reducen los costos de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué son vulnerables las élites y las autoridades.”.

Los componentes más importantes de la estructura de oportunidades políticas (EOP) son:

- a) Un nuevo gobierno democráticamente elegido, que genera altas expectativas de superar el autoritarismo, la exclusión y la corrupción del gobierno anterior. El nuevo gobierno debe garantizar la sostenibilidad de su legitimidad en base a rendimientos rápidos y oportunos.
- b) Establecimiento de nuevos derechos y espacios políticos de deliberación y participación a través de reformas democráticas.
- c) Realineamiento de los partidos y las élites frente a la nueva situación, lo que provoca en la ciudadanía, la búsqueda de nuevos referentes de representación.
- d) Surgimiento de nuevos actores, nuevos intereses y nuevas demandas como producto de los cambios sociales y económicos, que bajo el anterior gobierno no habían podido expresarse por la ausencia de libertades y espacios democráticos.
- e) Surgimiento de nuevos aliados de las antiguas y nuevas demandas, especialmente de los sectores de menores recursos, excluidos y sin poder. En el Perú, los aliados más importantes de las organizaciones de la sociedad civil son la Iglesia Católica, las Iglesias Evangélicas, las ONG y la cooperación internacional.

La nueva situación se caracteriza por el surgimiento de estímulos e incentivos a la movilización social como producto de los nuevos derechos; y porque define nuevos campos de conflicto en torno de la aprobación e implementación de los derechos que se establecen. Sin embargo, la existencia de una EOP favorable no es garantía de éxito de quienes buscan la aprobación e implementación de los nuevos derechos democráticos. Simplemente implica que la acción colectiva de las organizaciones sociales tiene condiciones de viabilidad más propicias. De otro lado, significa que los sectores afectados buscarán oponerse a la aprobación y la implementación de las reformas, desde dentro y desde fuera del estado. El espectro de afectados negativamente incluye a las autoridades, los burócratas, los partidos políticos y sectores con poder económico y social.

En este contexto, la pregunta clave es si la sociedad civil y sus organizaciones, como beneficiarios de las reformas democráticas tendrán la capacidad de asumir con probabilidades de éxito, su empeño por la aprobación e implementación de las reformas. Esta pregunta nos remite a un concepto utilizado por los teóricos de los movimientos sociales: la movilización de recursos (McCarthy y Zald).

El concepto de movilización de recursos alude al hecho que las organizaciones de la sociedad civil se movilizan en la medida que son capaces de poner en movimiento un conjunto de recursos que les permiten una mejor posición de negociación relativa frente a sus adversarios. En nuestro caso son especialmente relevantes los recursos organizacionales y la capacidad para establecer alianzas para elevar el poder de negociación. En el caso de la acción de las organizaciones de la sociedad civil en torno de la aprobación e implementación de los derechos de participación y el control queremos enfatizar estas capacidades en la medida que la participación ciudadana institucionalizada y, la vigilancia y el control del cumplimiento de los derechos demanda capacidades organizacionales nuevas. No es posible suponer que estas capacidades son naturales en las organizaciones sociales, sino más bien que deben ser adquiridas, consolidadas y fortalecidas.

Como se ha mencionado, las organizaciones sociales en Perú atraviesan una seria crisis producto del impacto de la dictadura de Fujimori, y de la violencia terrorista de Sendero Luminoso, lo que plantea un serio problema. Por ello es conveniente revisar sus principales debilidades y fortalezas organizacionales.

Entre las principales debilidades encontramos:

- Crisis de partidos y del sistema de partidos, en la medida que es responsabilidad de estos agentes organizar, agregar, jerarquizar y priorizar las demandas sociales. Dada la crisis de los partidos esta función no es cumplida, o sólo precariamente. Como consecuencia, las demandas no están agregadas ni serializadas, y no están articuladas a visiones programáticas.
- Carácter adversativo de las relaciones de las organizaciones sociales con el estado y otros (empresarios especialmente) ocasionado sobre todo por su resistencia e impermeabilidad a los cambios. Ello hace que las demandas se convierten en conflictos de principios y no de intereses, dificultando la negociación y el acuerdo. La participación institucionalizada exige una modificación de este carácter.
- Los líderes y las estructuras organizacionales poseen bajas capacidades para ejercer los derechos en condiciones adecuadas. Ello incluye: procesos ágiles de toma de decisiones, un cierto grado de profesionalización de los líderes,

representatividad efectiva de los líderes, instancias con conocimiento y manejo de información (legal, económica, técnica), recursos económicos para sostener una acción y relacionarse con los medios de comunicación, entre otras. El rol tradicional de las organizaciones sociales como movimientos sociales no siempre les permitió adquirir estas capacidades.

- Los derechos establecidos tienen limitaciones de acceso. En el caso de la participación en el presupuesto participativo en los gobiernos regionales y locales, el requisito de personería jurídica para participar en los Consejos de Coordinación Regional y Local es un problema, ya que la mayoría de organizaciones no la poseen y, de hecho nunca la necesitaron para relacionarse y negociar con el estado.
- Las organizaciones sociales plantean nuevas demandas que no están aun en la agenda pública, como por ejemplo, los problemas ambientales causados por la minería. Ello dificulta la legitimación de las demandas y su capacidad de conseguir aliados.

Algunas de estas debilidades son nuevas y pueden considerarse los “costos de la legalidad”, en la medida que son requerimientos nuevos producto de la institucionalización de derechos.

Entre las principales fortalezas de las organizaciones de sociedad civil en relación a derechos de participación y control institucionalizados, encontramos:

- Existe una multitud de organizaciones sociales de muy diverso tipo que cubren una gran diversidad de áreas temáticas. A pesar de los problemas, existe un denso tejido organizativo especialmente en los sectores de menores ingresos.
- Las organizaciones de sociedad civil poseen una amplia tradición participativa que les permite una gran movilidad y versatilidad en su acción.
- Una fuerte identidad basada en lazos de diverso tipo: comunidad de territorio, trabajo, producción, étnico-cultural, género, generacional y otros.
- Una fortaleza clave de las organizaciones de sociedad civil es su propensión al diálogo. Las demandas se inician con una petición de diálogo (mesa de diálogo) que por lo general, no encuentran respuesta del estado.
- Alta capacidad de presión a través de los mecanismos habituales de los movimientos sociales.
- Alta capacidad para conseguir aliados estratégicos poderosos y con recursos. Entre los principales están las ONG, las Iglesias (Católica y Evangélicas) y organismos de la cooperación internacional. A través de los aliados, las organizaciones de sociedad civil pueden superar algunas debilidades como conocimiento y acceso a información, recursos logísticos, capacitación y otros.

Podemos concluir que la viabilidad de la acción de las organizaciones de la sociedad civil por la aprobación e implementación de los nuevos derechos democráticos depende en gran medida de la adecuada utilización de los incentivos y estímulos provenientes de la estructura de oportunidades políticas que el proceso abre, y a la adecuada movilización de sus recursos disponibles, de manera de minimizar sus debilidades y maximizar sus fortalezas. Ello sin embargo, es parte de un largo proceso. En el caso peruano, las debilidades prevalecen aun sobre las fortalezas, lo que obliga a un rol central las ONG y otros aliados.

### **La sociedad civil en la lucha por los derechos democráticos**

En esta sección exploraremos una variedad de respuestas que se han venido dando a este desafío. Se trata de experiencias concretas de rediseño de estrategias, innovaciones que expresan la energía y la influencia de los ciudadanos organizados en la aprobación e implementación de derechos democráticos institucionalizados. Estas experiencias aspiran a superar y profundizar la manera como los ciudadanos pueden participar efectiva y eficazmente en los procesos gubernamentales, y de esa manera influenciar las políticas que afectan sus vidas.

En este sentido, de lo que se trata es de promover la ciudadanía activa en contraposición a la ciudadanía pasiva y meramente reactiva que ha caracterizado a los sectores sociales de menor poder y recursos. En el logro de este objetivo, el surgimiento de derechos de participación y control en los procesos gubernamentales son, como hemos visto una oportunidad cuya viabilidad depende en gran medida de la adecuada utilización de los incentivos que provee la estructura de oportunidades políticas y el eficiente uso de los recursos disponibles. Revisaremos por ello, la experiencia de la participación ciudadana en el presupuesto participativo en los gobiernos regionales y la vigencia de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública.

#### Participación ciudadana en el presupuesto participativo

La Ley de Bases de Descentralización estableció el derecho de participar en el presupuesto participativo de los gobiernos subnacionales. Ello comprendió la participación en la formulación del presupuesto participativo y plan concertado de desarrollo; y la vigilancia de su cumplimiento a través de comités ad hoc<sup>2</sup>.

Se trata de un típico ejemplo de un derecho democrático aprobado “desde arriba” con todos los problemas que ello supone: una ley general que abstrae las situaciones diversas (lo que es grave en un país tan heterogéneo como Perú); una legislación ambigua, con grandes lagunas y fisuras, y con escasos mecanismos de coerción y sanción para los transgresores. Los problemas mas graves del modelo legal son los siguientes:

- Condiciones restrictivas de acceso por la exigencia del requisito de personería jurídica lo que deja fuera a la gran mayoría de organizaciones sociales populares que carecen de ella;
- El Consejo de Coordinación Regional (CCR) tiene una composición heterogénea: 60% son alcaldes y 40% son representantes de organizaciones de sociedad civil. Este mecanismo responde más a la lógica un órgano de decisión por votación, que a una instancia de concertación.
- El presupuesto participativo solo incluye los gastos de inversión, básicamente de infraestructura, dejando de lado la inversión en servicios sociales y capital social;
- Paralelismo institucional pues simultáneamente al CCR se estableció un procedimiento de llamado “agentes participantes” donde no hay limitaciones de acceso y donde realmente se lleva a cabo el proceso. El procedimiento de

---

<sup>2</sup> La legislación descentralista también estableció otros derechos que no discutimos aquí: audiencias públicas de rendición de cuentas, referéndum para la integración territorial, vigilancia de los programas sociales y alimentarios y consulta ciudadana en casos de conflictos limítrofes entre jurisdicciones.

“agentes participantes” debido a su configuración permite mayor control de la autoridad.

- Las decisiones consensuadas pasan por la aprobación técnica del comité técnico que tiene gran autonomía incluso para modificar los acuerdos.
- La representación ciudadana es principalmente de organizaciones territoriales, dejando de lado la dimensión sectorial.
- Ausencia de sanciones para las autoridades y funcionarios que transgredan la norma.
- Las autoridades no tienen estímulos a conducir un proceso participativo y además, no hay estándares de medición y benchmarking.

De otro lado, la ley privilegia excesivamente al presupuesto como el foro de la participación ciudadano, lo que induce a las organizaciones de la sociedad civil a focalizar en este tema sus iniciativas, dejando de lado otros problemas. Por lo general, las organizaciones de sociedad civil asumen estas demandas e iniciativas bajo la forma tradicional de acción de los movimientos sociales. El modelo de participación ha incurrido en el reduccionismo economicista que Kliksberg identifica como amenaza a la participación (Kliksberg: 186).

Tras 4 años de experiencia, la evidencia demuestra que han surgido múltiples problemas de implementación. Entre ellos, podemos mencionar:

- El CCR ha perdido importancia porque los agentes participantes son los verdaderos actores del proceso, y los alcaldes pueden hacer forum shopping para obtener recursos directamente con el gobierno regional.
- Las autoridades regionales solo toman en cuenta al CCR en el momento de firmar los acuerdos de la autoridad con los agentes participantes.
- Los empresarios no participan porque no lo perciben como una instancia atractiva para sus intereses. En gran medida por su poder económico, y sobre todo porque pueden obtener beneficios y recursos directamente con el gobierno regional.
- Los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertados no tienen relación entre si, ni están articulados.
- Resistencia de las autoridades regionales que a menudo convierten el proceso en simbólico.
- A menudo, el criterio de asignación de recursos es clientelista por unidades político territoriales.
- Baja capacidad de las organizaciones de sociedad civil para presentar perfiles de proyectos, lo que los hace vulnerables a la comisión técnica;
- Los comités de vigilancia no funcionan, ni tienen recursos ni poder para cumplir su propósito.
- Al no estar agregadas, jerarquizadas ni serializadas, las demandas aparecen en tropel, sin orden y como puntos de principio. En estos casos, la deliberación efectiva se hace difícil y se genera una propensión a convertir los debates en conflictos de principios, y no de intereses. Esto es una consecuencia de la crisis de los partidos políticos que en una democracia tienen la responsabilidad de ordenar, agregar y jerarquizar las demandas.
- Las autoridades no proveen información adecuada y oportuna sobre el presupuesto a los participantes.

En este caso nos encontramos frente a una situación en que la precariedad del derecho y la debilidad de las organizaciones sociales aparecen como los principales problemas. Para enfrentarlos, las organizaciones de sociedad civil han recurrido a sus aliados (ONG, proyectos de la cooperación internacional –Participa Perú-, Iglesias, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza<sup>3</sup>, redes como Red Perú) que les proveen de apoyo de diverso tipo: difusión de la ley, capacitación para la formulación de propuestas y para la vigilancia del proceso, información relevante para la negociación y toma de decisiones, fortalecimiento de las estructuras de la organización, iniciativas de incidencia para modificar los aspectos mas negativos de la legislación, e incluso apoyo para el acceso a la personería jurídica.<sup>4</sup>

Un aspecto central de la acción de las ONG ha sido la formulación de iniciativas de incidencia política con el objeto de suspender algunas condiciones restrictivas, como el caso de la personería jurídica y para crear nuevos mecanismos de participación en los gobiernos regionales que han sido exitosas en numerosas regiones (Ballón & Chirinos, 2007). Otro logro importante ha sido la promoción de modificaciones adaptativas del procedimiento del presupuesto participativo mediante negociaciones entre las autoridades regionales y organizaciones de sociedad civil, especialmente en los gobiernos locales.

A ello se suma la creación por los gobiernos regionales de comités sectoriales con participación ciudadana en áreas específicas de gestión. Si bien hoy su alcance es limitado, la perspectiva de mediano plazo es hacerlos partícipes del proceso de presupuesto participativo para incrementar la calidad de la participación en el presupuesto participativo, incluyendo la inclusión de otro tipo de gastos en el proceso participativo

Estas experiencias son importantes porque: a) van mas allá de la ley, en ejercicio de la autonomía de los gobiernos regionales; b) las “sub-reformas” son producto del acuerdo entre partes y por tanto, poseen gran legitimidad, a lo que se añade el que son aprobadas mediante ordenanzas regionales; c) en la medida que los comités sectoriales con participación ciudadana accedan al proceso, se generaran incentivos a la participación del sector privado empresarial; y se balanceara el componente de representación territorial limitando las posibilidades de una distribución clientelista de los recursos en unidades político territoriales; d) las decisiones de presupuesto participativo son mas deliberativas en términos de racionalidad (Fung & Wright); e) las decisiones del presupuesto participativo tienden a una cobertura territorial mas amplia por su carácter temático-sectorial; g) Las decisiones logran una mayor articulación del presupuesto participativo con el plan de desarrollo concertado; y, h) El proceso permite un mayor empoderamiento y autonomía de las organizaciones sociales.

Fung & Wright dicen que estas reformas pueden denominarse *Empowered Deliberative Democracy (EDD)* porque tienen el potencial de ser radicalmente democráticas pues dependen de la participación y las capacidades de los ciudadanos. Son *deliberativas*

---

<sup>3</sup> La Mesa de concertación de lucha contra la pobreza es un instancia publico-privada cuyo objetivo es propiciar el dialogo y la concertación de la sociedad civil con el estado en la formulación e implementación de las políticas sociales contra la pobreza.

<sup>4</sup> En el marco del proyecto Participa Perú se implemento un exitoso programa de formalización de las organizaciones de mujeres de Junín que ha dado como resultado que buena parte de ellas tengan personería jurídica.

porque incluyen procesos de toma de decisiones basados en el razonamiento, y *empoderadas* porque buscan amarrar la acción a la discusión (Fung & Wright, 7). Sin embargo, en los casos que ellos analizan, la acción de las organizaciones sociales esta también apoyada por agentes externos. En el presupuesto participativo de Porto Alegre, es clave el apoyo del Partido de los Trabajadores, así como de ONG locales.

El análisis evidencia que la participación de las organizaciones de sociedad civil en el presupuesto participativo, a pesar de ser una de las reformas consensuadas de la transición a la democracia, tiene grandes dificultades para tener una real vigencia. Ello se explica en gran medida, por su introducción “desde arriba” y las restricciones legales a su ejercicio. La participación en el presupuesto regional tiene el objetivo de limitar el irrestricto poder de las autoridades y funcionarios, y es percibido por ellos como una amenaza. Hemos visto también que el establecimiento del derecho abre una estructura de oportunidades políticas a las organizaciones sociales, las que sin embargo por las debilidades –especialmente en relación a sus capacidades organizativas- han requerido el apoyo de aliados que a través de diversas acciones suplementan los necesarios recursos para permitir el ejercicio real del derecho.

Vigilancia ciudadana, transparencia y acceso a la información publica

La democracia liberal posee dos grandes mecanismos de accountability. De un lado, la accountability “vertical” que consiste en el poder que tienen los ciudadanos de cambiar las autoridades en la siguiente elección como sanción a la deficiente performance de la gestión. De otro lado, la accountability “horizontal” que se expresa a través de los organismos públicos que vigilan y controlan el desempeño del estado. Entre ellos se encuentran, el Congreso, el Poder Judicial, la Contraloría General, el Consejo Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del estado, los organismos reguladores de servicios públicos y otros. Mención particular merece la Defensoría del Pueblo que siendo un organismo público, tiene como misión, la defensa de los ciudadanos frente a los abusos e infracciones del estado.

En términos generales puede decirse que hoy en el Perú, salvo quizás la Defensoría del Pueblo, los organismos de accountability “horizontal” están sumidos en un gran desprestigio en la sociedad civil. Las cifras de confianza en ellas se encuentran en los niveles más bajos de la historia. La percepción ciudadana es que son instituciones ineficaces y a menudo, corruptas. A ello se suma su formalismo, su alta burocratización, su parcialidad política e incluso, la captura por los regulados.

De otro lado, la vigencia de los mecanismos de accountability “vertical” reducidos a la elección de autoridades ha demostrado ser un mecanismo insuficiente para controlar al estado, puesto que no es capaz por su propia naturaleza de corregir oportunamente las transgresiones. A ello se suma un factor clave. Las elecciones, en el contexto de crisis de representatividad de los partidos políticos, han perdido significación y relevancia. En buena medida, el surgimiento de los movimientos sociales y el incremento de conflictos se explican por las limitaciones de este mecanismo. Ello por cierto no significa que no es importante y crucial en una democracia.

Un factor clave de la debilidad de la ciudadanía y sus organizaciones para controlar y vigilar al estado es la falta de acceso a la información pública y la falta de transparencia de los organismos públicos. Ello sin duda, limita la acción ciudadana, pero sobre todo, es un incentivo a la corrupción. Por esa razón, una de las medidas clave en el consenso

de la transición a la democracia fue la Ley de Transparencia y acceso a la información pública (27806).

La Ley 27806 fue aprobada por el Congreso al inicio del gobierno de Alejandro Toledo en 2002 y estableció el derecho de los ciudadanos para acceder a la información de gestión de los organismos públicos a través de diversos mecanismos. En primer lugar, a través de la demanda, mediante una solicitud que puede presentar cualquier ciudadano, de información sobre cualquier aspecto de la gestión, salvo aquellas que la ley califica como restringida. Para ello, todas las instituciones públicas deben designar un funcionario responsable. En segundo lugar, estableció la obligación de todos los organismos públicos de abrir un portal de Internet en el que incluya toda la información relevante de la gestión. Y en tercer lugar, que los organismos públicos registren en el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF- el movimiento y la ejecución presupuestal, de manera que la información este disponible y en tiempo real. Los dos últimos mecanismos se incorporaron al programa de e-gobierno que ejecuta una comisión multisectorial adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

El primer aspecto clave de esta reforma es que permite el acceso a la información pública que tradicionalmente ha sido considerada como secreta. En segundo lugar, que el titular del derecho es el ciudadano. Y en tercer lugar, que abre las puertas para que los ciudadanos puedan acceder a la información para ejercer el derecho de monitorear y vigilar el desempeño de los organismos del estado; es decir, que se convierta en un mecanismo de accountability. Ello permite que con dicha información, el ciudadano pueda fiscalizar y vigilar al estado, y además, convertirlo en instrumento para exigir el cumplimiento de sus derechos.

Si bien la implementación de los mecanismos de la ley por los organismos públicos fue al inicio desigual e irregular, en la actualidad la mayoría tiene instalados los sistemas de acceso a la información.

El acceso a la información por demanda ciudadana ha encontrado dificultades debido a tres factores: a) la resistencia de las autoridades a proveer la información, sin que haya un sistema claro de sanciones a la trasgresión, lo que es un defecto de la ley; b) el alto costo que a menudo ponen las autoridades a la provisión de la información. Esta dificultad ha sido enfrentada en diversas ocasiones, lo que ha provocado una disposición que establece que el costo de acceso no puede ser mayor al costo físico de entregarla; y c) la demora de la autoridad en entregar la información lo que ha ocasionado denuncias de ciudadanos que han sido canalizadas a través de la Defensoría del Pueblo. En algunos casos, la resistencia de la autoridad a entregar la información se ha expresado en el alegato que la información es reservada. Una reciente sentencia del Tribunal Constitucional ha establecido que, de no estar entre aquellas que la ley determina como tales, los organismos públicos están en la obligación de entregarla al solicitante. De todas formas, aun cuando no hay información estadística, los ciudadanos individuales no parecen ser usuarios permanentes de este derecho.

En relación de los Portales de transparencia en Internet, si bien no hay estadísticas recientes, se puede decir que casi todos los organismos públicos han cumplido con crearlos. Sin embargo el problema es que no incluyen toda la información necesaria, ni actualizan la información. Un sondeo de la ONG Calandria indico recientemente que el 50% de las municipalidades distritales de Lima tienen este problema. De otro lado, el

proyecto Participa Perú (hoy a través del Grupo Propuesta Ciudadana) realizó a lo largo de 3 años, un seguimiento permanente en 13 gobiernos regionales que permitió introducir correctivos a la situación. De manera similar, la Defensoría del Pueblo hace un seguimiento similar.

En cuanto al SIAF, el Ministerio de Economía ha establecido una estrategia progresiva de incorporación de las municipalidades debido a sus precarias condiciones económicas y a las dificultades de acceso a Internet. Esto permite prever que en no más de dos años, todas estarán integradas al SIAF.

Una pregunta clave respecto al ejercicio de este derecho es quienes, en que áreas temáticas y para que están ejerciendo el derecho a solicitar y utilizar la información pública.

La evidencia muestra que los principales usuarios de este derecho, en orden de importancia, son las ONG, los centros académicos y universitarios, los organismos de cooperación internacional, las organizaciones de consumidores y las organizaciones sociales de base. De ello se deduce que los usuarios más importantes son instituciones de la sociedad civil que poseen capacidades técnicas, organizacionales y políticas, con capacidad de utilizar la información para la elaboración y publicación de informes y estudios. Asimismo, se trata de instituciones que tienen altas capacidades para desarrollar metodologías e instrumentos para el recojo, monitoreo y sistematización de la información. A menudo, la información sistematizada es difundida a la sociedad civil o es trabajada con organizaciones sociales para motivar a la acción social o política. En este sentido, es notorio el esfuerzo de los informes por ser accesibles a la ciudadanía, pero aun hay un largo camino por recorrer para hacer accesible el lenguaje técnico. Salvo el caso de algunas asociaciones de consumidores y de las organizaciones femeninas en el caso de los programas alimentarios, las organizaciones sociales de base tienen importantes déficit en estas capacidades.

En la perspectiva de diseminar las experiencias de vigilancia ciudadana en las organizaciones sociales de base, algunos organismos multilaterales han diseñado programas novedosos, como el Sistema de Vigilancia Social- SIVISO promovido por el Banco Mundial. Si bien los resultados son desiguales, abren espacios para incrementar las capacidades de estas organizaciones para la vigilancia.

Las áreas temáticas en las que se recoge información para la vigilancia son diversas. Lo importante es que abarcan temas que afectan los derechos de los ciudadanos, como derechos democráticos, gestión presupuestal, uso de recursos tributarios mineros, funcionamiento del Congreso, programas de desarrollo social, gestión pública regional y local, justicia, educación, salud, servicios públicos, ambiente y temas de género. Más allá de la diversidad de temas, parece relevante que buena parte de ellos tienen que ver con temas de eficiencia de la acción gubernamental, corrupción y eficacia de los derechos ciudadanos básicos.

En relación al objetivo de utilizar el derecho de acceso a la información, conviene mencionar tres instituciones que tienen programas permanentes de vigilancia ciudadana, y de difusión de información. Ellos son, el proyecto Participa Perú, Proetica y Ciudadanos al Día- CAD.

Participa Perú en el marco de un proyecto financiado por USAID ha desarrollado un programa de vigilancia de la gestión regional en 13 gobiernos regionales utilizando una matriz de 65 indicadores que cubren 6 áreas estratégicas de gestión. El programa se llama *Vigila Perú*. Los informes tienen una periodicidad cuatrimestral y son elaborados utilizando los mecanismos de acceso a la información establecidos en la ley. Desde 2003 ha publicado 12 informes regionales que han sido insumos clave al debate político regional y que han servido como mecanismos de corrección a la gestión. A ello se suman las acciones de capacitación para la vigilancia que se han desarrollado en estos años. Si bien Participa Perú ha culminado, el Grupo Propuesta Ciudadana (socio local del proyecto) ha garantizado su sostenibilidad.

Ciudadanos al Día –CAD es una ONG que desarrolla trabajo de análisis de información y publicación de informes en áreas clave: contratación del estado, uso del canon minero, transparencia de la administración tributaria municipal, simplificación administrativa municipal, deuda pública y transparencia de los ingresos del estado. También realiza acciones de capacitación a través de talleres y manuales de capacitación. CAD se ha convertido en un referente importante de la vigilancia sobre los organismos públicos.

Proetica- Consejo Nacional para la Ética Pública, el capítulo peruano de Transparency International, es una asociación conformada por la Asociación de Exportadores, la Comisión Andina de Juristas, el Instituto Prensa y Sociedad y la Asociación Transparencia. Su eje está en el tema de corrupción sobre lo cual hace encuestas anuales y un informe anual que son fuentes cruciales de información, mantiene bases de datos actualizada sobre denuncias de corrupción, promueve la transparencia a través de convenios de asistencia técnica con gobiernos regionales y locales, publica materiales de capacitación sobre el tema de anticorrupción, y hace vigilancia sobre casos seleccionados de contratación pública. Recientemente ha publicado un mapa de riesgos de corrupción que es una herramienta invaluable para la prevención de la corrupción.

La Ley de transparencia y acceso a la información pública ha jugado un papel muy importante en las acciones de estas instituciones. Ello se debe a que tienen las capacidades y los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Es importante señalar sin embargo, que las tres proveen información a la ciudadanía y a sus organizaciones para que mejoren su acción social y política, en diversas modalidades.

De otro lado, es importante señalar que por lo menos, Participa Perú y CAD no solo atienden el lado de la demanda, sino también el de la oferta a través de concursos de buenas prácticas de transparencia. En 2006, Participa Perú hizo un concurso para premiar a los gobiernos regionales que a lo largo del periodo de vida del proyecto hayan tenido un desempeño adecuado en el acceso a la información. Y desde hace varios años, CAD celebra un concurso de buenas prácticas gubernamentales que incluye la transparencia y el acceso a la información. Ambos concursos han pasado a ser importantes referentes para las instituciones públicas y para la ciudadanía. La mención de una política de estímulo a las buenas prácticas es importante porque contrasta con la inacción del gobierno en este sentido. No parece haber en el estado una vocación a generar incentivos ni estímulos en este tema.

## **Una reflexión final**

Este documento ha planteado que en las actuales condiciones de la transición a la democracia en el Perú, las organizaciones de la sociedad civil son las que tienen mayores intereses y posibilidades para garantizar que los derechos democráticos – como la participación en el presupuesto participativo de los gobiernos regionales y la vigilancia ciudadana utilizando los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública- tengan posibilidades de aprobación, cumplimiento y sostenibilidad. Como hemos visto, ello se debe a la persistencia de la crisis de los partidos políticos, y a la percepción de las autoridades gubernamentales de que el ejercicio de tales derechos es una amenaza a su poder.

Esta evidencia plantea adicionalmente que en los procesos de transición a la democracia no basta con la reforma de las estructuras y aparatos del estado para lograr una efectiva democratización. Es preciso también que el establecimiento de nuevos derechos incorpore un cambio sustancial en el sistema de las interacciones políticas. En este campo, debido a la apertura de estructuras de oportunidades políticas favorables y a la movilización de los recursos de las organizaciones sociales, las organizaciones de sociedad civil tienen las mejores condiciones para lograr el objetivo. En la eterna tensión de la vida política, el rol de la sociedad civil y sus organizaciones asume en la presente coyuntura política en el Perú, tiene una gran responsabilidad.

## REFERENCES

**ADRIANZEN, Alberto (1992)** *Democracia y partidos en el Perú*. Pretextos, 3-4; Lima, DESCO.

**BALLON, Eduardo y CHIRINOS, Luis (2007)** *La incidencia política en la Descentralización peruana*. (A ser publicado)

**BOBBIO, Norberto (2003)** *Democracia Representativa y Democracia Directa*. In: El futuro de la Democracia; México, Fondo de Cultura Económica.

**DAHL, Robert (1989)** *Poliarquía. Participación y Oposición*. Madrid, Tecnos, 1989.

**CHIRINOS, Luis (2004)** *Participación ciudadana en los Gobiernos Regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional*. In: La Participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina; Lima, Participa Perú.

**CHIRINOS, Luis (2003)** *La estructura de oportunidades políticas de la participación ciudadana en gobiernos locales*. Lima, Calandria-DFID.

**FUNG, Archon... & WRIGHT, Eric Olin (2001)** *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Government*. Politics and Society, Vol. 29, No. 1, March, 2001.

**KLIKSBERG, Bernardo (2000)** *Seis tesis no convencionales sobre la participación*. In: Kliksberg Bernardo y TOMASSINI, Luciano... Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo.

**MCCARTHY, John y ZALD Mayer (1977)** *Resource mobilization and social movements*.

**OFFE, Claus (1988)** *Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional*; En: Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid, Editorial Sistema.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU. Instituto de Opinión Pública.**  
[www.pucp.edu.pe](http://www.pucp.edu.pe)

**PROETICA.** [www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)

**SANTOS, Boaventura de Sousa (2004)** *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México, Fondo de Cultura Económica.

**SANTOS, Boaventura de Sousa (2005)** *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*. Buenos Aires, CLACSO.

**TARROW, Sidney (1997).** *El poder en movimiento*. Madrid, Alianza Editorial,