

Viejo escenario, nuevos actores

**"Problemas y posibilidades
de la gestión municipal
en ciudades intermedias
en América Latina"**

*Luis Chirinos
Claudia Minoliti
Pedro Pérez
Humberto Vargas
Patricio Velarde
Fabio Velásquez
Darío Vergara*

Autores: Luis Chirinos, Claudia Minoliti, Pedro Pérez, Humberto Vargas,
Patricio Velarde, Fabio Velásquez, Darío Vergara

Primera Edición: CERES - CIUDAD- CIDAP - FORO - SUR - IIED

Copyright: CIUDAD

Quito, Ecuador, 1991

Portada: CIUDAD. Pieza de cerámica de Maite, Cuenca-Ecuador.

325.008

Ch 542p. Chirinos, Luis. Minoliti, Claudia. Pérez, Pedro. Vargas,
Humberto. Velarde, Patricio. Velásquez, Fabio. Vergara,
Darío.

Viejo escenario, nuevos actores. Problemas y posibilidades de la
gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina.

Quito. Ed. Ciudad- Ceres- Cidap-Foro-Sur- IIED

1991.160 p.

/GESTION MUNICIPAL//CIUDADES INTERMEDIAS/
/ DESCENTRALIZACION// DEMOCRACIA LOCAL/
/ GOBIERNOS LOCALES// AMERICA LATINA/

INDICE

● Presentación	9
● Democracia local y participación política en el gobierno local de ciudades intermedias en el Perú: hacia la construcción de modelos de gestión municipal democrática-participativa. <i>Luis A. Chirinos S.</i>	11
1. Elementos para un marco teórico de la participación política	12
2. Una tipología de los conceptos de participación política	13
3. Algunas conclusiones	30
● La gestión municipal en ciudades intermedias en Argentina. <i>Claudia Minoliti</i> <i>Pedro Pirez</i>	37
1. Aspectos conceptuales	38
2. La gestión urbana local en los casos argentinos	41
3. Pensando en transformaciones	52
Bibliografía	56

● Un gobierno local municipal democrático: "No es necesaria la mano de un padrino"	
<i>Humberto Vargas</i>	57
1. Democracia y gobiernos locales: un nuevo escenario	57
2. Autonomía vs. redistribución administrativa territorial	59
3. Los modelos de gestión municipal	66
4. Los actores y la gestión municipal	79
5. Un modelo de gestión democrática	81
Bibliografía	86
● Entre la encrucijada estatal y el clientelismo político: la gestión municipal en ciudades intermedias ecuatorianas.	
<i>Patricio Velarde</i>	87
1. Introducción	87
2. Problemas y limitaciones de la gestión municipal	88
3. Algunas reflexiones en torno a un modelo de gestión más democrático	99
Bibliografía	102
● Democracia vs clientelismo hacia un nuevo modelo de gestión municipal	
<i>Fabio E Velásquez</i>	103
1. Descentralización y democracia	103
2. El clientelismo como modelo de gestión municipal	107
3. Las contradicciones del modelo	121
4. Hacia un modelo democrático de gestión municipal	126
5. Gestión municipal y proyecto democrático popular	131
Bibliografía	133

●. Ciudadanía local y la reforma municipal en Chile	
<i>Darío Vergara</i>	135
1. El municipio como forma de acción del Estado	136
2. La construcción política del municipio chileno	140
3. El modelo de gestión municipal	147
4. Los problemas del modelo de gestión municipal	150
5. Las formas de ciudadanía local	158

*Luis A. Cbirnos Segura*¹

Democracia local y participación política en el gobierno local de ciudades intermedias en el Perú: hacia la construcción de modelos de gestión municipal democrática-participativa

La participación política es hoy en día un tema que aparece en un lugar privilegiado en la agenda de la Ciencias Sociales y Políticas en toda América Latina, así como en la de los partidos políticos que intervienen en la escena municipal. Ello no es de extrañar dada la reciente coyuntura política en la región. En efecto, la participación aparece tematizada en un contexto de redemocratización de nuestras sociedades, con énfasis particular en los Gobiernos Locales en la medida que éstos constituyen piezas estratégicas en dichos procesos. Pero también y fundamentalmente por el surgimiento de cada vez más vigorosos y fuertes movimientos sociales urbanos que, crecientemente incorporan a sus luchas reivindicativas, demandas de mayor participación política.

El tema parece haber inundado el espacio político social de la sociedad: es incluido como pieza fundamental en las estrategias de aplicación de los planes de desarrollo surgidos desde el Estado; por cierto, es punto clave en los planes de acción de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo. No sin razón puede decirse que el discurso participativo, ha alcanzado un alto nivel de legitimidad social y política. Ello es también una

1 Investigador del CIDAP, Lima-Perú.

reacción a las experiencias de participación desarrolladas en el pasado, la mayoría de las cuales provinieron del Estado -especialmente Gobiernos Centrales- y que terminaron en estruendosos fracasos, no sólo por su ineficacia, sino porque se relevaron como mecanismos de "coartada" (Borja, 1988, p. 27), con un evidente objetivo de manipulación y control de los sectores populares. Estas experiencias han sido calificadas como "seudo-participación" (Pateman, 1970).

La discusión sobre la participación ha reeditado, de otro lado, la vieja y clásica dicotomía de la teoría política democrático-liberal: la tensión entre la Democracia Representativa y la Democracia Directa. Este debate está también presente en la discusión científica y política de América Latina, cada vez planteándose en términos más complejos y con creciente nivel de antagonismo. El punto neurálgico del debate se ubica hoy en la problemática de los Gobiernos Locales.

Este artículo se ubica en el centro de esa discusión y quiere aportar a ella desde la perspectiva de los Gobiernos Locales en las ciudades intermedias del Perú. Da cuenta por tanto, de los resultados de una investigación realizada en tres Municipalidades en las ciudades de Arequipa, Ilo y Juliaca, centros medios ubicados al sur del país.

En la primera parte del artículo se presentarán los trazos fundamentales del marco teórico, para a continuación describir el contexto de las ciudades en las que se han analizado las experiencias participativas, buscando explicar sus características centrales, así como sus resultados. Seguidamente las discutiremos a la luz de nuestro marco teórico, para finalizar con algunas conclusiones y propuestas que surjan del análisis.

1. Elementos para un marco teórico de la participación política

Parece ser que la profusión de la discusión sobre la participación está en relación directa con la complejidad de su contenido. En efecto, el curso del debate ha puesto de manifiesto la **multivocidad** del concepto. Cada autor la define en función de su propio interés teórico-político y cada gobierno lo hace en función de sus propios objetivos políticos. A ello se añadá la enorme y creciente distancia que se da entre el debate teórico y los políticos y planificadores estatales.

Mientras el debate teórico se ubica en el terreno de la Democracia y la Participación Política en una dimensión utópica, los políticos y planificadores estatales, nutriéndose de alguna manera del aporte de las Ciencias Sociales, tienen que enfrentar directamente (más allá de sus intenciones y objetivos) las tensiones, constricciones y rigideces de la realidad. Su dependencia respecto de la movilidad y aleatoriedad de las coyunturas políticas cumple en este problema un papel central. Desde este punto de vista, es evidente que se mueven entre dos polos: de un lado, las propuestas democráticas y participatorias en camino al incremento de la legitimidad estatal; y del otro, a las exigencias -también estatales- del control social y político de la población. El efecto de no resolución de estas tensiones han sido una de las causas principales del fracaso de los programas de participación generados desde el Estado, es decir, "desde arriba".

Esta singular **multivocidad** del concepto nos lleva entonces a tratar de proponer el carácter y alcances del concepto de **Participación Política** que usaremos en este artículo. Sin embargo, es preciso en ello tener en cuenta que se trata de un concepto **histórico-social**; es decir, que si bien siempre involucra la cuestión del poder y su redistribución, la asignación de responsabilidades nuevas y el mejoramiento y expansión de la calidad de la Democracia, está íntimamente relacionado con el tipo de fenómeno político-social que queremos analizar y a la coyuntura concreta en que se produce.

Para entrar a plantear a qué tipo de noción nos referiremos, es sin embargo necesario formular una ligera revisión de los principales contenidos que se atribuyen a la Participación Política.

2. Una tipología de los conceptos de participación política

Para efectos de nuestro estudio definiremos sucintamente seis tipos de nociones de Participación Política, tratando de enfatizar en su relación con la gestión local urbana.

1. Participación como voto. - La noción, siguiendo la clásica definición de Schumpeter define la Democracia como "aquel sistema institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los ciudadanos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo" (Schumpeter, 1984). Se trata nada más ni nada menos que la Democracia

consiste en un "método de selección de los gobernantes para que ellos, en nombre del pueblo, puedan tomar decisiones políticas en los organismos gubernamentales determinados por la ley" (Ibid.). Consecuentemente, el único espacio de participación del pueblo es la emisión del voto cada cierto tiempo.

De allí que los numerosos estudios -sobre todo de la sociología norteamericana- (Cf. Berelson 1952, 1954; Lipset, por ejemplo) tomen como núcleo central de análisis el comportamiento electoral, la afiliación a partidos y la participación en actos político-partidarios. La versión más radical de esta teoría se expresa en la llamada "teoría económica de la Democracia" cuyo mayor exponente es A. Downs (1957). Esta posición ha llegado a considerar saludable y democrática la anomia electoral: "...un alto grado de inacción o apatía puede incluso ser funcional para la estable continuidad del sistema político. Una amplia participación puede conducir fácilmente al aumento del conflicto social, desorganización excesiva y fanatismo" (Berelson y otros, 1954). Por su parte, Lipset afirma que "la apatía política puede reflejar la salud de una democracia" (Lipset, 1963; p. 32).

Numerosos estudios han enfilado una crítica sustancial a esta teoría de la Democracia y la Participación; especialmente a algunos aspectos centrales: el énfasis sobre la participación electoral individualista; la reducción de la participación al acto electoral; la distancia entre gobernantes y gobernados; la validación de la Democracia y la participación como un mero asunto de las élites; a la singular transformación de la descripción de la vida política norteamericana en una dimensión normativa de validez universal. (Cf. Macpherson, 1982; Bachrach, 1967; Cerroni, 1972; Pateman, 1970, por ejemplo). En lo fundamental, compartimos estas críticas aunque sin desconocer la importancia que tiene el derecho al voto en el proceso de consolidación democrática y de la participación. Es más bien, su insuficiencia y su rigidez las que terminan por invalidar su valor. En la experiencia peruana, esto se ha mostrado a la saciedad, tanto en el nivel nacional, como municipal.

2. Participación como irrupción de los movimientos sociales a la escena pública. - Esta posición asume que el proceso de irrupción de los tradicionalmente excluidos y marginados de la esfera pública, y sin acceso a ella, a través de organizaciones populares autogeneradas, implica sustantivamente demandas de mayor participación política. Su rasgo más impor-

tante fue el conjunto de acciones de "fuerza": huelgas, tomas de tierras o de fábricas, marchas, etc. con que pretendieron forzar su ingreso. Condiciones fundamentales para el desarrollo de este fenómeno han sido la creciente adquisición de una identidad colectiva, el surgimiento de organizaciones sociales representativas, la conciencia de ser excluidos así como de detentar un derecho aún difuso de participar en las decisiones del Estado (concebido básicamente como un ente redistribuidor de los bienes y servicios).

Es por ello que la participación aparece ligada estrechamente a la protesta y a las luchas reivindicativas de corte economicista. La estrategia combinó una curiosa simbiosis de exigencias al Estado de redistribución de bienes y servicios con un abierto rechazo y desconfianza frente al Estado y la búsqueda de autonomía.

Esta posición asume como dato de base la crisis y agonía del Estado Oligárquico tradicional y el pase a una sociedad urbano-industrial en la modalidad sustitutiva de importaciones, característico de las décadas del 50 y 60. Si bien para el período ella fue un importante eje analítico de la problemática de participación, ha ido crecientemente perdiendo valor frente al curso de los acontecimientos. Su impacto fue sin embargo, crucial pues implicó un salto cualitativo hacia una concepción más colectiva y popular.

3. Participación comunal como acción colectiva organizada y autonomía de organizaciones sociales en proyectos y acciones de los sectores populares. - Esta posición cruza transversalmente al sector campesino y obrero y, muy especialmente al sector barrial. Se recoge aquí la vertiente auto-gestionaria para calificar de participativa, la acción colectiva de los pobladores en términos de auto-ayuda y cooperación voluntaria a través de organizaciones sociales estructuradas o no. La noción clave en esta posición es que la población se convierte en "promotora de su propio proyecto" (Cf. Riofrío, 1986), recogiendo la histórica tradición participatoria de los campesinos y pobladores. Una consideración central en ella es que si bien enriquece la teoría democrático-participatoria relevando las capacidades y potencialidades de las organizaciones populares de construir autónomamente su propia historia y sus condiciones de vida material, no toma suficientemente en cuenta la intervención estatal, ni la relación de las organizaciones populares con éste, especialmente con los Gobiernos Locales, tan importante en el mundo.

4. Participación como estrategia gubernamental “desde arriba” a fin de controlar a las masas populares.- Esta posición ha sido clásicamente la de mayor vigencia en nuestros países, cuando han incorporado el elemento participatorio en las políticas estatales. Se trata de programas surgidos desde el Estado y que tienen el objetivo de distribuir bienes y servicios a la población meta, para adelantarse a la demanda, seleccionar “desde arriba” a los beneficiarios y poder convertirlos en sectores de apoyo político, asumiendo a menudo el rol de “masa de maniobra” frente a enemigos reales o supuestos. Esta ha sido la noción que tradicionalmente han manejado políticos y burócratas en América Latina.

Es el gobierno -y no pocas veces el líder carismático- quien dirige y controla, a menudo clientelistamente, supeditando los objetivos de las organizaciones populares a los del gobierno de turno; por ello su interés tan manifiesto por “crear” organizaciones sociales en perspectiva corporativista. Ello es evidente si de lo que se trata es de controlar la emergencia de las masas. En el Perú, estos programas estatales recubiertos del manto de la participación se han desarrollado durante los gobiernos de Belaunde (1963-1968) mediante el sistema de Cooperación Popular, de Velasco Alvarado (1968-1975) a través del Sistema de Apoyo a la Movilización Social -SINAMOS; y de García (1985-1990) con el Programa de Apoyo Directo a los Clubes de Madres.

Es evidente que en estos casos no podemos hablar de auténtica y democrática participación popular. Se trata más bien de programas asistencialistas ubicables como “seudo-participación”, como los denomina Pateman, (1970). En todos los casos, estos programas no tuvieron objetivos más allá del control popular directo desde el gobierno central, por lo que obviamente prescindieron de los Gobiernos Locales.

5. Participación como los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control.- Esta definición que proponen Pearse y Stieffel (1980, p.92) constituye un avance en la integración de las diversas dimensiones antes señaladas, por cuanto supone la organización popular como agente participativo (recogiendo el enfoque de la irrupción de los movimientos sociales) y la búsqueda de incrementar el control sobre los recursos y las instituciones estatales. Sin embargo, la noción es planteada en términos tan generales que no es capaz de individualizar la naturaleza del vínculo entre

Estado y movimientos sociales, ni incorporar la "institucionalización" de la participación como objetivo explícito (aunque si bien, sin excluirla); ni tampoco de incorporar como exigencia de la participación, la intervención en los procesos de toma de decisiones en aparatos estatales.

Por ello, sin ser antagónica, y a pesar de haber constituido un marco eficiente para el desarrollo del Programa de Investigación que sobre el tema se planteará la UNSRID a inicios de la década del 80, demostró ser insuficiente para abarcar explícitamente el modo particular que la problemática de la Participación Política asume en procesos de redemocratización del Estado en América Latina.

6. Participación en estructuras estatales de gobierno, bajo modalidades diversas.- Este enfoque asume como válido los anteriores, salvo obviamente el cuarto, como ejes explicativos de fenómenos participativos en coyunturas históricas concretas, así como datos de base que avanzan en una concepción más compleja. Pero se distingue en que pone el foco en el terreno que corresponde a la actual coyuntura de redemocratización del Estado y la sociedad, recogiendo para nuestros efectos, el nuevo papel atribuido a los Gobiernos Locales en el mismo, así como en el grado de desarrollo de los movimientos populares. El concepto de participación se refiere a la incorporación de estos movimientos a instancias de participación en niveles gubernamentales bajo diversas modalidades, pero teniendo como horizonte, la participación en los procesos de toma de decisiones en ellos.

Este enfoque incorpora a la problemática a sujetos diversos: los órganos gubernamentales, los movimientos sociales y los partidos políticos. Un espacio particularmente privilegiado para el desarrollo de estas experiencias es el Gobierno Local. Es por ello que resulta ser la perspectiva que adoptamos en el presente artículo.

Los supuestos de hecho del enfoque son los siguientes:

- a) Una sociedad que se rige políticamente por los marcos de la Democracia Liberal y Representativa que garantiza la electividad de los gobernantes mediante elecciones periódicas en el contexto de un sistema competitivo de partidos. Es decir, que hace del voto el instrumento privilegiado, si no único de participación ciudadana. Como se ha argumentado, el funcionamiento de este tipo de régimen es notoriamente insuficiente para

garantizar una expansión de la participación. Sin embargo, en nuestro enfoque es una condición necesaria -aunque no suficiente- para desarrollar políticas participativas.

- b) Un proceso de reforma del Estado caracterizada por una aspiración de **Descentralización**, es decir, la creciente transferencia del poder político al interior del Estado, desde los órganos centrales hasta los de menor rango, v.gr. Gobiernos Locales. A menudo ello va acompañado de una legislación que establece la participación ciudadana como un derecho a ejercer cuando se cumplan requisitos establecidos y bajo las formas que las mismas normas estipulan.
- c) Un alto grado de desarrollo en el fortalecimiento y consolidación de los movimientos sociales y las organizaciones populares que los componen. La idea parte de una opción valorativa: los movimientos sociales populares constituyen hoy el **sujeto privilegiado** de la Participación Popular. Consecuentemente, no podrá tener lugar en la inexistencia de ellos; se trata de una condición necesaria para la posibilidad de desarrollar políticas participativas. Supone asimismo que ellos desarrollan crecientemente demandas de participación, asumiéndola como un derecho, presión que realizan ante los órganos gubernamentales a través de medios diversos.
- d) Presencia significativa de partidos políticos que portan en su discurso y sus programas, la ampliación y profundización de la participación como bandera y logran hacerla penetrar ideológicamente en los movimientos populares. En el Perú, como en el resto de América Latina, este rol le ha correspondido a los partidos de la izquierda legal. Ello ha permitido lograr un nivel de influencia en los movimientos sociales y asumir que éstos son actores centrales de la vida política, sin cuya presencia, el discurso democrático-participatorio no podrá hacerse realidad.

Estos supuestos son condiciones claves para que este enfoque se convierta en posible. Centrándonos en el caso peruano, podemos decir que tanto en nivel de Gobierno Local, como de los recientemente creados Gobiernos Regionales, se ha producido una legislación con un relativo componente participativo: la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 23853) dispone las formas a través de las cuales los vecinos participarán en la gestión local. Sin embargo, el fenómeno concreto que se ha dado en la realidad es que esta

legislación ha sido considerada por muchos alcaldes como un "corse" que ha impedido que las instancias de participación se diversifiquen con el pretexto de la ilegalidad.

De otro lado, este enfoque asume que la participación es un **proceso gradual e incremental**, es decir que la redistribución del poder que implica se desarrollará progresivamente, evitando un radicalismo que llevaría a frustraciones, pero, al mismo tiempo, ir incrementando sistemáticamente las esferas de participación hasta llegar al proceso de toma de decisiones. La perspectiva incrementalista asume que existen diversos grados de participación que van de menos a más. En otro trabajo, hemos planteado sobre la base de la experiencia de la Municipalidad de Lima Metropolitana cuatro tipos de participación a) Participación electoral; b) Participación Subordinada; c) Participación Colaborativa; y, d) Participación en la toma de decisiones. En todos estos casos se asume que la participación Política es un proceso permanentemente en movimiento y dinámico (Chirinos, en prensa).

En esta línea, suscribimos con Macpherson la afirmación de que "el principal problema de la democracia participativa no es cómo funcionará, sino cómo llegar a ella" (Macpherson, 1982). El punto es fundamental en la medida que, más que la construcción de un modelo normativo e ideal, la tarea del presente es diseñar las estrategias para avanzar en esa construcción.

Consecuentemente con el enfoque anterior, se asume que la participación no se ejerce a través de una única forma, sino diversas. Vale decir, que correspondiendo con coyunturas concretas o al desarrollo de los sujetos y con el resultado de experiencias anteriores, la estrategia puede adoptar diferentes formas institucionales.

Otros ejes centrales a tomar en cuenta en este enfoque son:

- a) La propuesta define la Participación Política **en y con** el Estado, es decir, cómo la organización popular se incorpora a estructuras estatales, sin perder sin embargo, su autonomía.
- b) Es un enfoque que integra las estrategias participatorias surgidas de "abajo arriba" con las iniciativas estatales, de "arriba abajo". La concibe como un **lugar de encuentro** entre el Estado y la sociedad civil organizada.

- c) La Participación supone una estrategia deliberada de redistribución del poder, así como de la dotación de un cada vez mayor control de los recursos por parte de los marginados y excluidos.
- d) Se trata por tanto, de una forma de acción claramente **política** que posee una vocación de **institucionalización jurídica** y una aspiración a convertirse en un derecho conciente y ejercitable de manera permanente.
- e) Se trata de un proceso caracterizado por la **politización de las necesidades** que es el carácter de las reivindicaciones de participación de los movimientos sociales (Cf. Dietz, 1986; p. 226).
- f) Incorpora un reconocimiento de la importancia de la participación en el plano personal; ello es así pues incorpora el sentido de pertenencia e identidad, la de asunción de la persona individual como sujeto conciente de derechos, del valor de la voz propia, la importancia de la autonomía individual y el sentido de responsabilidad personal y ciudadana.
- g) Asumen que en la participación está inserto profundamente en la tensión entre Consenso y Conflicto, mediante el reconocimiento que se trata de un **proceso conflictivo** por definición, en la medida que implica redistribución del poder. Lo importante radica en que incorpora **los mecanismos y reglas de juego** para alcanzar el consenso (aunque obviamente, ello no es absolutamente necesario).
- h) Finalmente, y desde la perspectiva de la autoridad, el enfoque asume que las estrategias participativas constituyen elementos fundamentales de la legitimación democrática del Estado.

Los elementos mencionados son constitutivos del enfoque asumido sobre la Participación Política. Como se puede ver no es una cuestión simple. Lo es menos aún, en la medida que la participación, es un acto eminentemente **político** y no **natural**. Ello significa que su viabilidad está sujeta a condiciones que permitirán desarrollarla en mayor o menor grado. Esto nos lleva a un tema clave relacionado con las constricciones para su viabilidad. Surge así el tema de la **Propensión a la Participación**.

El tema alude al conjunto de condiciones que favorecen y estimulan o restringen la posibilidad de estrategias participatorias, tanto desde el punto

de vista individual o colectiva. El análisis parte de preguntarnos si algunos de los supuestos que damos como válidos por sí mismos, existen realmente en la sociedad. Veamos.

Todas las teorías de Participación Popular asumen como válidos, varios supuestos. En primer lugar, que la participación es un valor en sí misma y que el acceso a ella, es percibido universalmente como un beneficio. Que por ello, constituye un derecho conciente de la población, y es objeto de demanda de las organizaciones populares. Esta demanda se supone además como homogénea y permanente. Imputamos generalmente al Estado, la falta de una "oferta" participatoria capaz de satisfacer adecuadamente la demanda; lo que equivale a decir que carecen de voluntad política. Ello explica por qué los programas de participación lanzados por el Estado han tenido por objeto la manipulación y el control de las masas. Por tanto, la tarea es cómo impulsar a las autoridades estatales a formular estrategias participatorias democráticas. Si ello fuera posible, el acceso de las organizaciones populares a las instancias participatorias sería inmediato y masivo.

Estos supuestos no han sido cuestionados, a pesar de su importancia en la construcción de modelos normativos de participación. Una teoría de la propensión a la participación tendría que partir por evaluar la validez de dichos supuestos. A partir de la experiencia peruana es posible preguntarse si la Participación Popular es percibida individual y colectivamente como un derecho conciente; si ha venido siendo efectiva y realmente demandada por las organizaciones populares y si la demanda -en caso de existir- es homogénea y permanente. Si bien no existen estudios empíricos que respondan a estas cruciales interrogantes, encontramos indicios que tales supuestos no corresponden totalmente a la realidad.

Por esta razón, creemos que resulta importante determinar -a manera de hipótesis de trabajo- los factores que consideramos como condiciones claves para favorecer la propensión a la participación. Estos son:

- a) La existencia de un movimiento popular activo, consolidado y en alza; ninguna estrategia participatoria será exitosa de faltarle este elemento.
- b) Que haya de parte de la instancia gubernamental, una "oferta" clara y precisa de participación democrática, institucionalizada y de largo plazo.

- c) Que esta "oferta" garantice el acceso progresivo a formas superiores de participación hasta llegar a los procesos de toma de decisiones en aquellos asuntos que tengan directamente que ver con los intereses y necesidades inmediatas del pueblo organizado.
- d) Que la participación popular signifique mayor acceso a bienes y servicios concretos y tangibles que actualmente no tiene la población, lo que es dificultoso en contextos de crisis, especialmente para los Gobiernos Locales.
- e) La Participación supone un proceso de mediano y largo plazo de construcción, plagado de contradicciones y conflictos; es preciso que los actores tengan clara conciencia de ello.
- f) Que se minimice el **costo de participar** tanto a nivel individual como colectivo. Estos costos incluyen la asunción de responsabilidades nuevas, la tensión que ello produce, costo económico (muchas veces los dirigentes tienen que poner de su dinero para el sufragio del transporte, papelero y demás), sacrificio del tiempo libre y familiar, la asistencia a actos de masas (marchas, mítines, etc.) y la necesidad de adquirir conocimientos nuevos previamente no adquiridos y otros.
- g) Que la oferta" de participación involucre una efectiva redistribución de poder del Estado, o que, por lo menos que se avance en esa dirección.
- h) Que haya una tradición participatoria previa de la población organizada.
- i) Que las autoridades no entiendan la legislación existente como un "corse" legislativo, sino como el conjunto de derechos y garantías mínimas de participación.
- j) Finalmente, que el órgano estatal "ofertante" esté relativamente consolidado tanto en términos de poder efectivo, como de recursos económicos y funciones.

Estas condiciones son fundamentalmente para la viabilidad de las estrategias participatorias, maxime si hemos señalado antes, que de lo que se trata es de ubicar los "puntos de encuentro" entre el Estado y la Sociedad Civil. Como se puede deducir, las principales constricciones son el reverso de la medalla de las condiciones mencionadas.

Es en este marco teórico que entraremos a analizar las experiencias de Participación Política en los Gobiernos Locales de las Ciudades Intermedias estudiadas: Arequipa, Ilo y Juliaca.

Las experiencias participatorias en Ciudades Intermedias.

Tras 12 años de gobierno militar, el Perú logró instaurar en 1980, un régimen demoliberal. Ello fue producto de un intenso proceso de movilización y lucha político social popular que llegó a "forzar" la salida de los militares. El paro nacional de Julio de 1977 fue la muestra clara del rechazo popular al régimen; por ello no es casual que sólo un mes más tarde, el gobierno convocara a una Asamblea Constituyente para elaborar una nueva Constitución.

Es necesario mencionar que el régimen militar peruano tuvo un corte distinto al resto de dictaduras de la época: si bien fue autoritario, se propuso -por lo menos en la primera fase 1986-1975- implementar un conjunto de reformas, la mayoría de las cuales implicaron transformaciones en la propiedad de los medios de producción; ello se evidencia en la Reforma Agraria, la creación de las Comunidades Laborales como órganos de cogestión empresarial y la creación del sector de Propiedad Social. Ello implicó una propuesta reformista que introdujo el ideal de una "sociedad de participación plena", como anunciaron los gobernantes. Para su implementación se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social -SINAMOS.

Más allá probablemente de la voluntad política de los gobernantes, la propuesta estuvo ligada al objetivo de crear bases de apoyo político al gobierno y de centro de las organizaciones populares. El controlismo de las masas devino en objetivo fundamental de la estrategia. (Para una exposición de la posición gubernamental cf. Franco, 1979). Tal situación generó dos efectos: de un lado, que los sectores populares atravesaran una experiencia inédita de participación y que en el proceso, encontraron caminos para desarrollar sus luchas reivindicativas y por su autonomía organizativa. Del otro, que pasaran por una experiencia de control político de sus organizaciones.

De modo que, cuando se ingresa al régimen demo-liberal en 1980 se había logrado desarrollar un movimiento popular con una fuerte ideología participatoria, una alta conciencia del valor de su autonomía organizativa y la experiencia frustrada de un proyecto de participación impulsado "desde arriba".

Un aspecto singular a resaltar es que, a pesar que SINAMOS intervino fuertemente en el ámbito urbano a través de los "Pueblos Jóvenes", la estrategia reformista no tocó para nada a los Gobiernos Locales, quienes se mantuvieron en la vieja crisis que los atravesaba desde hacia más de medio siglo (Chirinos, 1980), agravada en ese período por la cada vez más aguda crisis económica y social de la que el Perú aún no logra salir.

En relación a los Gobiernos Locales, el nuevo régimen inició una audaz política de revalorización y democratización, tal como lo disponía la Constitución de 1979. Al mes de ascendido, se convocó a elecciones municipales para Noviembre de ese año. Las autoridades electas asumieron su cargo de 1 de Enero de 1981 y en Marzo de ese año, el gobierno promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades.

Es en este contexto -al que se añade la crisis económica y social mencionada- que se inicia el proceso de **Reforma Municipal**. Nuestro estudio sobre Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias se centró en tres ciudades del sur del país: Arequipa, Ilo y Juliaca. A continuación expondremos los casos, con una breve caracterización de las ciudades.

Arequipa es la segunda ciudad del Perú; con casi medio millón de habitantes es, desde la década del 60, un importante centro industrial y el eje del comercio exportador de lanas. La ciudad se ha caracterizado como un bastión de una clase media progresiva y emprendedora, lo que le ha dado un carácter aristocratizante y le ha otorgado de un importante rol en las luchas descentralistas. Su dinamismo demográfico se ha debido fundamentalmente a la alta migración desde Puno, lo que ha producido una gran diversificación de sectores sociales y una multiplicación de los intereses.

A pesar de haber sido siempre un bastión de Acción Popular, la modificación de la estructura poblacional la hizo girar hacia la Izquierda, lo que se evidenció ya en las elecciones a la Asamblea Constituyente y las presidenciales de 1980. Consecuente con esa modificación, el primer alcalde electo fue de Izquierda Unida. Su fracaso llevó en 1983 a que el pueblo optara, en un contexto de alza del APRA, por un alcalde de ese partido. A su vez, su fracaso durante el período 1984-1986, condujo a la elección de un alcalde del Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos -FRENATRACA, un partido regionalista constituido como representación política de la población de Puno, que aprovechó a lo largo de su campaña de la gran cantidad de migrantes puneños a Arequipa.

En cuanto a tradición organizativa, Arequipa tiene una poderosa central obrera: la Federación Departamental de Trabajadores —FDTA—, hoy en crisis; y una central de organizaciones barriales de alta representatividad: la Asociación de Urbanizadores Populares de Arequipa -AUPA. Ello durante largo tiempo significó que Arequipa tenía una sociedad civil relativamente poderosa, a lo que añadía, en el otro lado del espectro, una organización empresarial de alta representatividad: la Cámara de Industrias y Comercio de Arequipa que reúne a la mayoría de empresarios de la región.

Una especial referencia de la AUPA merece destacarse: surgida en 1955 como una central de barriadas que asumía las luchas populares por terrenos, vivienda y servicios, al ascenso del gobierno militar en 1968 se ligó a SINAMOS con quien desarrolló una relación clientelista. A partir de entonces, la AUPA ha consolidado la tendencia de aliarse con los gobiernos nacionales y locales de turno, a lo que se añade una dirigencia caudillista, cooptada y teñida a menudo de corrupción, especialmente en lo tocante al tráfico de lotes en los barrios. Hoy día la AUPA se encuentra severamente cuestionada por las bases, quienes han ido optando por constituir centrales zonales, de las cuales la más importante es el Frente de Defensa del Cono Norte - FREDICON.

Arequipa ha pasado en la década, por tres alcaldes de distintos partidos, con tres estrategias diferentes en lo tocante a cómo enfrentar los problemas de la ciudad y la cuestión de la participación Popular. Veremos a continuación estas tres estrategias.

Villalobos (1981-1983) fue elegido como representante de Izquierda Unida, quizás la organización política que más fuertemente insistía en la necesidad de una propuesta participatoria. La falta de experiencia de gobierno local, derivada también del desdén con que la IU trató el tema municipal, lo llevó a plantear una estrategia que, bajo el manto de la participación, se redujo a un conjunto de prácticas simbólicas y clientelistas: ferias populares, entrega gratuita de materiales de construcción a algunas organizaciones, una relación con AUPA en materia de desarrollo urbano y titulación, que le permitió a esta organización adquirir mayor poder y control sobre sus bases; consultas esporádicas a algunos sectores organizados y una política de "puertas abiertas" que le permitió desarrollar una relación directa con la población que no siempre se tradujo, sin embargo, en formas estables de participación. La magra experiencia se complementó con las cada vez mayores fisuras al

interior del equipo gobernante; crecientes conflictos fueron minando la legitimidad de la autoridad, al extremo de pelearse con toda la fracción municipal de IU. En suma, Villalobos careció de estrategia conciente y el inicial entusiasmo de los sectores populares se fue convirtiendo en frustración y desencanto.

Por su parte, Bragagnini del APRA (1984-1986) careció así mismo de una estrategia de participación. Se limitó a la donación de materiales de construcción (cemento, ladrillos) a organizaciones barriales, a la utilización de mano de obra comunal en la ejecución de algunas pequeñas obras, convocatoria popular a actos de protesta municipal (marchas, mítines) y consultas con algunas organizaciones, especialmente aquellas cuya dirigencia era de su partido. Finalmente mantuvo la relación privilegiada con AUPA, dotándola de mayor poder. Es precisamente a través de este mayor poder que la dirigencia de AUPA asume en mayor tinte caudillista y logra penetrar y conseguir una posición significativa en el tráfico de lotes y en los beneficios que ello reporta. Quizás la experiencia más importante de Bragagnini en materia de participación fue el avance que le dio a la creación de la Municipalidad Delegada del Cono Norte, lo que se consiguió definitivamente en la gestión posterior.

Finalmente, Luis Cáceres del FRENATRACA (1986-1989 y 1990-1992), tampoco ha tenido -ni le ha interesado- una política de participación. Su carácter caudillista tradicional y clientelista se ha combinado con una fuerte dosis de autoritarismo, desarrollando una estrategia dictatorial al interior de la Municipalidad y en su relación con la población. En este terreno se ha limitado a seguir el ejemplo de su predecesor; entrega de materiales de construcción, mantención de la relación con AUPA que la ha conducido a convertirse en un organismo clave en el tráfico de lotes y titulación, lo que linda cada vez más con la corrupción; un alto nivel de selectividad en materia de consultas con organizaciones, relación siempre llevada con un alto componente clientelista. El logro más significativo en este terreno, ha sido la creación de la Municipalidad Delegada del cono Norte y la designación de un alcalde a partir de una terna presentada por el FREDION. Ello ha permitido a los dirigentes del Frente tener una experiencia de relativa auto-gestión de su hábitat, puesto que luego de creada, Cáceres prácticamente lo abandonó, dejándola sin recursos económicos, materiales y humanos. La experiencia participatoria sólo puede parcialmente atribuirse a Cáceres. Lo significativo de ella -con sus aciertos y errores- le pertenece a la dirigencia del FREDICON.

Un balance de la experiencia participativa en Arequipa a lo largo de la década arroja un saldo negativo. Prácticamente han concurrido todas las condiciones desfavorables para el desarrollo de políticas participatorias: falta de voluntad política de los Alcaldes, ausencia de una estrategia deliberada y conciente, clientelismo "escondido" o abierto, de las autoridades, una noción de participación basada en la subordinación de las organizaciones populares, la decadencia y crisis por la que atraviesan las principales organizaciones de centralización popular: FDTA y AUPA; el no reconocimiento de la legalidad de las organizaciones existentes, y especialmente durante Cáceres, el abierto rechazo a ellas. Se trata de una reedición del viejo modelo de participación como estrategia gubernamental para controlar políticamente a las masas. En síntesis, la experiencia arequipeña en materia de participación, salvo el caso del Cono Norte, ha sido prácticamente inexistente.

El caso de Ilo es sustantivamente diferente. Una ciudad cuya función hasta la década del 50 fue de un pequeño puerto pesquero con un entorno de agricultura especializada (olivos) que sobrevivía merced a la escasa rentabilidad que dichas actividades producían, adquirió importancia desde los 50 debido a la instalación de la refinería de cobre de la Southern Peru Copper Corporation - SPOC. A partir de ese momento, se produjo una importante transformación: adquirió una mayor significación en la región debido al dinamismo que le imprimió la SPOC, de la cual se convirtió en enclave; su población se incrementó debido a la migración puneña atraída por la intensificación de la actividad empresarial. En 1970, la instalación de la refinería de Minería Perú -una empresa pública- y de otras empresas estatales como Pesca Perú, produjo un fenómeno similar de incremento de la población por vía migratoria. Hasta 1980, Ilo no pasó de ser un quasi "territorio libre" donde la SPOC ejercía el dominio casi absoluto.

En 1980, las elecciones municipales llevaron a Julio Díaz Palacios de IU a la Alcaldía, a la que fue reelegido sucesivamente hasta 1990. Ello permitió, en un país donde el período municipal es tan sólo de 3 años, que un mismo alcalde detentara el poder municipal por 9 años, lo que le permitió desarrollar una estrategia participatoria de largo alcance. Un análisis de la gestión permite afirmar que Díaz Palacios implementó una estrategia gradualista e incremental de Participación Popular. Frente a la ausencia de un proceso de organización popular consolidado empezó por darle un fuerte impulso y apoyo municipal a la constitución de organizaciones populares en el ámbito barrial. El resultado ha sido un proceso en cual se han llegado a constituir

la Federación de Pueblos Jóvenes, la Federación de Promoción y Desarrollo de la Mujer lleña -FEPRODEMI, los Comités del Vaso de Leche y los Comedores Populares. La Municipalidad les ha dotado de pleno reconocimiento legal como las instancias de representación oficiales de dichos sectores.

El primer paso del proceso, como vemos, fue constituir sujetos populares colectivos con alto nivel de representatividad capaces de convertirse en sujetos de las políticas de Participación Popular. A ello añadió el desarrollo de prácticas asambleísticas a fin de mantener permanentemente informada a la población de los avances de su gestión y tomar algunas decisiones claves respecto de ella.

Adicionalmente desarrolló una política de permanente coordinación con las organizaciones constituidas para aportar desde la Municipalidad en el desarrollo de sus luchas reivindicativas en torno de servicios públicos, así como para la ejecución de obras públicas de interés general, como la construcción del Malecón Intermedio en el Pueblo Joven Kennedy (Neira y Ramos, en prensa).

Sin embargo, el logro más importante fue la constitución de los **comités de gestión**, organismos mixtos compuestos por representantes de la Municipalidad y de diversos sectores involucrados en problemas específicos. Los principales fueron los de Transportes, Alimentación y Salud, y Sanidad y Medio Ambiente. La función de los comités de gestión fue recibir por delegación expresa del Alcalde y del Concejo Municipal, el poder de tomar decisiones sobre las materias que se les encargara. La condición era que los acuerdos se adoptaran por consenso; si ello no funcionaba, el poder regresaba al Alcalde y/o al Concejo. La evaluación de su funcionamiento arroja resultados sumamente positivos en la medida que se ha logrado avanzar en la concentración entre la Municipalidad y los sectores afectados, como lo fue a propósito de la delegación respecto del alza de pasajes urbanos. Con ello, las decisiones han ganado en legitimidad y consenso lo que ha tenido por consecuencia el fortalecimiento del Gobierno Local.

De otro lado, mediante la redistribución del poder se ha logrado minimizar los costos de la participación a nivel individual y colectivo; se ha utilizado las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades como un marco de referencia general para avanzar en el desarrollo de nuevas formas de

participación que expanden los ámbitos de participación de la población. En este sentido, se ha optado por valorar la autonomía municipal en lo referente a su capacidad legislativa. Hoy día, Ilo cuenta con un denso y tupido tejido social consolidado, dado el apoyo y reconocimiento municipal. En suma, la experiencia de Ilo demuestra la validez y la viabilidad de una apuesta participativa auténticamente democrática.

El caso de Juliaca es el inverso. Se trata de una ciudad serrana de un rápido e intenso crecimiento poblacional, caracterizada por su función comercial, de punto intermedio del comercio intra e inter-regional, a lo que se añade un sector creciente de comercio informal abastecido en gran medida por el contrabando desde Chile y Bolivia. El rápido desarrollo de Juliaca ha carecido sin embargo, de directrices claras, lo que le hace una ciudad caótica y desordenada con una importante cantidad de asentamientos populares que han avanzado incluso sobre terrenos de vocación agrícola, disminuyendo así su capacidad productiva.

De otro lado, Juliaca carece de una red de organizaciones populares consolidadas. Ni los sectores barriales, ni los comerciantes informales, ni las mujeres, ni los trabajadores, ni la juventud ha logrado constituir organizaciones mínimamente representativas. Ello la pone en situación de debilidad extrema de su sociedad civil, que termina siendo arrasada por el poder estatal, no tanto por la fortaleza de éste, sino por la debilidad de las organizaciones sociales. De allí que, a pesar de que la Municipalidad se encuentra en permanente crisis económica y de legitimidad, constituye el más importante órgano regulador de la vida social.

Durante la década, Juliaca ha tenido un primer Alcalde perteneciente al FRENATRACA (1981-1983 y 1984-1986), otro del APRA (1987-1989) y finalmente el alcalde elegido para el período 1990-1992, pertenece a los registros del FRENATRACA. En materia de participación la experiencia de los tres alcaldes es prácticamente similar. Ninguna estrategia, ningún plan de acción, nulo apoyo a la consolidación de las organizaciones populares, ausencia de Cabildos Abiertos u otras formas de participación asambleística y una permanente propensión a desarrollar una relación con la población caracterizada por una combinación entre Clientelismo y Autoritarismo. No se trata que no hayan problemas -y los hay y sumamente graves-, sino más bien que la autoridad municipal no está en absoluto interesada en hacerlo. El ejemplo más significativo de participación alegado por los alcaldes ha sido

la entrega de materiales de construcción a organizaciones seleccionadas con criterios políticos o de compadrazgo y la utilización de mano de obra gratuita de los pobladores para las obras municipales.

Podemos sintetizar la experiencia juliaqueña como una muestra de cómo a pesar de la existencia de graves problemas en la ciudad, el autoritarismo y el clientelismo termina imponiéndose ante la población, lo que se explica por la ausencia o debilidad de las escasas organizaciones sociales existentes. Concurren aquí todas las condiciones que hacen difícil o imposible la viabilidad de cualquier perspectiva participativa, y ninguna que la favorezca. El balance pues, arroja un saldo negativo.

3. Algunas Conclusiones

La evaluación de las experiencias revisadas nos presenta un panorama diversificado y complejo. La conclusión más evidente parecería ser que los procesos de incremento de la Participación Política en y con el Gobierno Local son caminos plagados de dificultades y obstrucciones. Ello no sólo por las limitaciones legales y de poder efectivo de las Municipalidades, sino sobre todo porque se mantiene en las autoridades elegidas por voto popular, una ideología que desdeña la participación como elemento crucial en la construcción de la Democracia y que incluso llega a considerarla subversiva. El caso no se presenta sólo en las ciudades analizadas, sino en la mayoría de Gobiernos Locales peruanos. Ello se debe en lo fundamental, al carácter profundamente autoritario de la sociedad peruana, que tiene además en la Sierra un exponente particular. Al autoritarismo se debe añadir la larga tradición de estilo populista de hacer política desde el Estado.

En este complejo fenómeno de autoritarismo y caudillismo se produce una diferenciación entre los diferentes partidos políticos. Es claro que la derecha conservadora y por cierto, la nueva derecha neoliberal poseen una ideología marcadamente anti-participatoria, debido a que no están dispuestos a lanzar ni desde su plataforma política, ni desde el Estado, una estrategia de participación popular masiva que busque redistribuir el poder social, económico y político. Por su parte, el APRA particularmente desde su experiencia de gobierno entre 1985-90, ha demostrado ser el máximo exponente de tal estilo de hacer política. Tanto desde el nivel central, como desde el nivel local, el APRA se ha caracterizado por desarrollar hasta sus

máximas expresiones esta combinación entre caudillismo y autoritarismo. En los partidos de la Izquierda si existe un discurso y una plataforma profundamente impregnada por la ideología participatoria-democrática, en gran medida desarrollada al calor de su estrecha relación con el movimiento popular. De hecho, las experiencias más positivas de participación corresponden a autoridades locales pertenecientes a estos partidos, como es el caso de Ilo y de Lima entre 1984-1986 (Cf. Chirinos, en prensa).

Sin embargo, es evidente también que no basta tener un discurso participatorio para garantizar su puesta en práctica. El caso del alcalde izquierdista de Arequipa y muchos otros en diversos lugares del país demuestran la validez de dicha afirmación. En los demás partidos políticos peruanos, la ideología anti-participatoria es fruto de sus convicciones, plataformas y programas, pero en la Izquierda es inconsecuencia.

Es fundamental condición -aunque no suficiente- para el desarrollo de experiencias participatorias en el nivel local la existencia de un régimen político democrático que garantice las libertades fundamentales, los Derechos Humanos y la periodicidad electoral. En la medida sin embargo, que la legitimidad primera de las autoridades es el voto popular, su consolidación sólo es posible a través de dos vías: si se trata de un Municipio de habitantes de clases altas, dotado de grandes recursos económicos, humanos y materiales, el incremento y mantención de la legitimidad dependerá de la cantidad de obras que ejecute y servicios que preste, aún cuando no se desarrollen políticas de participación; quiero decir, que un sistema político como el peruano, la participación Popular no es la única fuente de legitimación; es el caso de ciertos distritos limeños en los que la autoridad municipal opera en calidad de representante y donde los vecinos esperan que ellas hagan todo.

Pero, en otros caso, que son ciertamente la mayoría, la parquedad de recursos de todo tipo, impide que la legitimación se incremente sólo a través de obras y servicios; es allí donde la política de participación cumple un rol fundamental en la medida que supone niveles crecientes de coordinación y consenso entre población organizada y autoridades locales.

Los casos analizados nos permiten verificar la propuesta que no es posible viabilizar políticas participatorias en ausencia o al margen de organizaciones populares consolidadas. La evidencia de Arequipa y Juliaca nos demuestra

que un punto de debilidad central en este problema. En el caso de Ilo se presentó el mismo problema de debilidad organizativa popular, pero también que fue enfrentado desde la Municipalidad con una intensa política de apoyo a la constitución de sujetos populares colectivos y su reconocimiento legal a nivel municipal. Es claro que si la Municipalidad no hubiera adoptado tal línea de acción, la política participativa hubiera devenido en imposible. A su vez, nos demuestra las maneras cómo la autoridad local es capaz de promover y apoyar el proceso de constitución de organizaciones, a partir del reconocimiento de su autonomía y no con una estrategia de control político.

Ilo nos permite validar otra de nuestras proposiciones: aquella referida al carácter gradual e incremental de las políticas participativas. En efecto, en Ilo no se optó por crear los comités de gestión desde el inicio. De hecho, recién se constituyeron a partir de 1988, luego que la población hubiera atravesado por diversas y sucesivas experiencias de participación previas, que cumplieron la función de allanar el camino hasta el punto más alto de la estrategia, es decir, la participación en los procesos de toma de decisiones.

La existencia de movimientos y organizaciones populares planteando -aún cuando sea implícitamente, como fue en el caso de Ilo- demandas de participación "desde abajo" fue factor clave para que se abriera el "espacio de encuentro" con la estrategia trazada desde la Municipalidad por las autoridades. En el caso de Juliaca es evidente que se trata de una situación de inexistencia de tejido organizativo popular, mientras que el de Arequipa constata el agotamiento y la crisis de representatividad de las organizaciones existentes. Crisis y decadencia debidas a los conflictos políticos internos -reflejo muchas veces de las pugnas inter-partidarias- y/o al ingreso de la organización al aparato estatal en vía de clientelismo y cooptación. Es evidente que en tales circunstancias, y más allá de las voluntades políticas de las autoridades, cualquier política participativa hubiera sido imposible de llevar adelante.

Queremos relevar asimismo, la enorme importancia que adquiere el nivel de "institucionalización" propuesto por la política de participación. En efecto, quizás una de las claves cruciales de la viabilidad y éxito de la experiencia de Ilo fue el alto grado de institucionalización y legalidad que ofrecía la propuesta municipal. Ello responde al incremento de la ideología popular con respecto a la ciudadanía: no basta en nuestros países la ciudadanía

individual; ella no ha sido suficiente para poder mejorar sus condiciones de vida ni de participación política, ni la calidad de la democracia. Por ello, se ha venido desarrollando en los sectores populares organizados, una creciente conciencia de la necesidad de una **ciudadanía colectiva** que se concreta en el reconocimiento jurídico de las organizaciones populares, a fin de asumir claramente el papel de sujeto detentador de derecho, entre ellos, de participación, de allí entonces la importancia de tomar en cuenta, la variable jurídica en la implementación de estrategias de participación.

Como hemos dicho antes, la participación supone no sólo la redistribución del poder político, sino el acceso a beneficios tangibles y concretos que tengan efectos positivos sobre sus necesidades o intereses. Es evidente que los casos de participación mediante la prestación de mano de obra para la ejecución de obras municipales, generalmente implican un beneficio concreto, pero el grave problema consiste en que también generalmente en estos casos, la población no es consultada respecto de sus necesidades -éstas son definidas por la autoridad-, ni sobre la obra a ejecutar y mucho menos sobre los costos de la misma o a quien contratar para qué. De este modo, en términos netos, quien sale ganando es la autoridad municipal pues de esa manera logra reducir sus costos. Lo mismo podemos decir respecto de las donaciones tan frecuentes de materiales de construcción a pobladores. Es obvio que mediante este expediente no se accede a ninguna forma de participación, sino tan sólo un apoyo material para la auto-construcción de la vivienda. Ello adicionalmente significa que la Municipalidad puede justificar u opacar su inacción en materia de desarrollo urbano, lo que también constituye un beneficio para ella.

El caso del Malecón Intermedio del Pueblo Joven Kennedy en Ilo, se planteó sin embargo de una manera diferente. En este caso, la población participó en todas las fases de la decisión. Desde la discusión en torno de qué obra ejecutar, pasando por la revisión de costos hasta la ejecución y las acciones de control para garantizar el buen mantenimiento de la obra. A diferencia de las anteriormente señaladas, se trata de una experiencia participatoria que combina diversas dimensiones y que genera una dinámica participatoria más intensa en la población y de relación mayor con la Municipalidad.

Un aspecto singular que queremos resaltar del caso de Ilo es el grado de avance al que se llega con la experiencia de los comités de gestión. Se trata de una real transferencia de poder de decisión de la autoridad a una instancia

mixta entre el Gobierno Local y las organizaciones populares. Nótese que además es una delegación sujeta a condiciones: que el acuerdo se haga por consenso y en determinados plazos. De no cumplirse estas condiciones, la delegación se revoca y retorna a la autoridad. Ello implica adicionalmente que esta estrategia participatoria incluye la potenciación del sentido de responsabilidad de los “participantes”, no sólo en el nivel individual, sino también en el colectivo; y, de otro lado, el impulso a la necesidad de acuerdos consensuales entre partes con intereses diferentes y a menudo antagónicos.

Finalmente queremos resaltar el conjunto de elementos relativos a las condiciones estimulantes de la participación, es decir, de la propuesta de la necesidad de construir una teoría de la Propensión a la participación. Queremos señalar la importancia del estímulo que significa la existencia de una estrategia participatoria proveniente del Estado; en este caso, el Gobierno Local, así como el hecho que se considere a la participación como un proceso pedagógico. El ejercicio del derecho a la participación no es en absoluto un dado natural: se tiene que “aprender” en la práctica. El éxito de una política de este tipo, como en el caso de Ilo, depende en gran medida que asuma conscientemente esta perspectiva educativa. Un último punto se refiere a la importancia crucial de la minimización de los costos individuales y colectivos que tiene la participación. La experiencia de Ilo nos demuestra como la estrategia incorporó esta dimensión, lo que contribuyó significativamente a su viabilidad.

En este artículo hemos querido presentar un cuadro concreto respecto de las condiciones en que se desarrollan las políticas de participación, a partir de las experiencias de tres ciudades intermedias: Arequipa, Ilo y Juliaca. Hemos enfatizado el hecho que no se trata de cualquier política participatoria; se trata de aquella que se define por una participación **en y con** el Gobierno Local. Nuestro análisis nos ha permitido detectar, desde nuestro marco teórico y desde las experiencias revisadas, los principales factores que la afectan positiva o negativamente y el delineamiento de alternativas concretas para enfrentarlas.

Una exigencia que surge del trabajo es la necesidad de avanzar más profundamente sobre el marco teórico de la Participación Política. Quedan aún muchas dimensiones por explorar y analizar. Un ejemplo concreto es la necesidad de redefinir el rol del Estado y sus relaciones con la sociedad civil; ello es particularmente importante en la actual coyuntura de crisis por la que

atraviesa el Perú que ha afectado dramáticamente tanto a los Gobiernos Locales, como a las organizaciones populares. Las respuestas tradicionales con que nos satisfacíamos hasta hace algunos años se han agotado, junto con los paradigmas de interpretación de nuestras realidades. Otro tema crucial es el desarrollo de una teoría de lo que hemos llamado la Propensión a la Participación. En este artículo hemos dado algunos pasos, aún insuficientes en este camino que, por otro lado debe ser de abordaje interdisciplinario. Como estas, muchas otras pistas se abren de nuestro análisis.

La esperanza de la Democracia en el Perú, máxime en nuestros días de crisis y de creación de Gobiernos Regionales -un salto cualitativo en el proceso de Descentralización-, depende en gran medida de la viabilidad de los Gobiernos Locales. A su vez, ello depende en sustancial grado que sean capaces de democratizarse a través de estrategias participatorias auténticamente democráticas. De allí la enorme importancia política del tema de Participación. Esta esperanza se tiene que construir políticamente; no viene como algo natural, ni cae de milagro. Por ello, nuestra responsabilidad ciudadana pasa por aportar estos elementos de discusión en la esperanza de ir progresivamente construyendo nuevos modelos de gestión local democráticos y participativos.