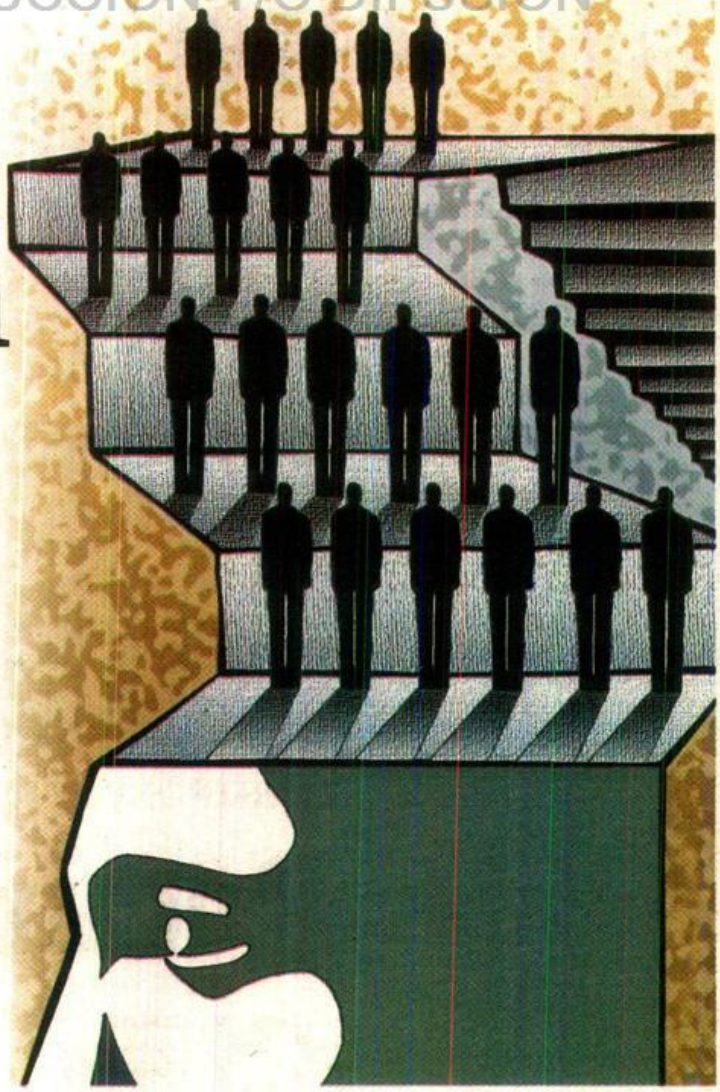
ADEX Columnas de Opinión	Medio Impreso	Página	Fecha
	El Peruano - Jurídica	8	31/05/2016
		Valorización	Medida (cm2)
		US $ 16,495.63	801.81 (77.00%)

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN Y/O DIFUSIÓN

EVALUACIÓN Y VISIÓN

Participación ciudadana





LUIS **CHIRINOS SEGURA**

Experto en gobernabilidad. Magíster en instituciones legales por la Universidad de Wisconsin-Madison.

La inclusión de la participación ciudadana en el marco legal de la descentralización fue un elemento clave del carácter de la reforma del Estado. Este contaba con importantes antecedentes; desde 1980, las municipalidades peruanas desarrollaron múltiples experiencias exitosas de participación que fueron clave para consolidarlas como órgano de gobierno local.

La importancia de la participación ciudadana está en su capacidad de legitimar a los gobiernos descentralizados con el aporte de las organizaciones sociales a las decisiones, implementación y vigilancia de las políticas públicas; tras 14 años del inicio de la descentralización, la participación ciudadana está devaluada, tiene una existencia precaria y atraviesa una dura crisis.

Son varios los indicadores: la participación de organizaciones sociales en los presupuestos participativos (PP) disminuye debido a su poco impacto en las decisiones y al incumplimiento de los acuerdos concertados; de hecho, el PP se ha convertido en un ritual formalista. Por otro lado, las restricciones impuestas por la política económica contribuyen a esta crítica situación.

Experiencias innovadoras

En estos años, algunos gobiernos regionales y locales han emprendido experiencias innovadoras para democratizar el PP: apertura al debate público del reglamento; ampliación del monto de recursos; establecimiento de puentes del PP con los planes de desarrollo concertados; incremento de la participación de consejos sectoriales de concertación (salud, educación, ambiente), e incluso asignando recursos para PP "sectoriales": mujeres, microempresarios (Lima Metropolitana entre 2010 y 2014) y otras. El problema es que estas innovaciones, aunque fueran exitosas, no han sido sostenibles; la nueva autoridad suele cancelar la experiencia, incluso cuando hay ordenanzas que las aprueban.

Los consejos de coordinación regionales y locales se han convertido en meros ornamentos sin poder debido a las deficiencias del diseño institucional y la resistencia de la autoridad. Por su parte, los comités de vigilancia del PP carecen de reales condiciones de cumplimiento y enfrentan cotidianamente la ausencia de recursos, la falta de acceso a la información y la resistencia burocrática; y cuando, con esfuerzo y apoyo externo logran elaborar informes, nadie los toma en cuenta. Algo similar ocurre con la rendición de cuentas que, controlada por las autoridades, se reduce a un monólogo en el que no hay informe escrito ni diálogo posible.

A esta situación se añaden dos factores que tienen que ver con el Gobierno nacional. De un lado, el escaso aporte de la secretaría de descentralización a la promoción de la participación ciudadana; y del otro, la estrategia de Gobierno abierto, que a pesar de su potencial para articular espacios y mecanismos de participación, desarrolla su plan de acción en un cauce paralelo a los gobiernos regionales y locales, lo que implica perder la oportunidad de construir una política nacional de participación.

Reforma de la estrategia

Parece evidente la necesidad de una reforma integral de la estrategia, para lo cual es necesario identificar los problemas centrales. En primer lugar, el marco legal establece derechos que no tienen condiciones de cumplimiento; los ciudadanos no tienen posibilidades de exigir su cumplimiento, ni hay sanciones para el incumplimiento. Todo parece enderezado para que "se acate, pero no se cumpla". Un segundo problema es la desarticulación entre planes, presupuestos y políticas públicas en los tres niveles de gobierno, lo que hace inviable cualquier forma de participación. Otro problema es la rigidez de la política económica nacional, que dificulta el proceso del PP y, en general, la asignación del gasto público en los gobiernos descentralizados, limitando la oferta de participación. Por último, hay un serio problema de resistencia de las autoridades regionales y locales que enerva la viabilidad de la participación.

La problemática también involucra a partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, la crisis de los partidos y la emergencia de movimientos regionales y locales ha hecho que la participación pierda valor político y sea percibida como traba al ejercicio del poder y no como una herramienta para el buen gobierno. Las organizaciones sociales, finalmente, atraviesan una crisis de representación que las ha debilitado, lo que ha llevado a la desaparición de muchas, sobre todo, de segundo nivel.

Las propuestas

¿Qué hacer para enfrentar la grave problemática? En primer lugar, revisar la legislación a fin de dotarla de condiciones adecuadas de cumplimiento, generar incentivos (por ejemplo, a una mayor diversidad de formas de participación en gobiernos descentralizados) e incluso sanciones a su transgresión. Asimismo, es preciso rediseñar el rol de los consejos de coordinación regionales y locales. Por su parte, el Estado debe redefinir su política general y en particular, la económica, para que propicie y promueva la participación. Es necesaria finalmente, una efectiva articulación entre la Secretaría de Descentralización y la Secretaría de Gestión Pública a través del programa de Gobierno Abierto.

La viabilidad de la participación ciudadana depende en mucho del concierto de voluntades que incluya a partidos y organizaciones sociales.

La experiencia demuestra que no bastan las leyes; es preciso actores con capacidades reales, autoridades nacionales, regionales y locales democráticas y una vocación compartida de construir una sociedad democrática.

LA VIABILIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEPENDE MUCHO DEL CONCIERTO DE VOLUNTADES QUE INCLUYA A PARTIDOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES. EN LA PRÁCTICA, NO BASTAN LAS LEYES.