



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy  
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau  
University of Zurich*

## **C2D Working Paper Series**

**Perú:**

Participación ciudadana y  
mecanismos de democracia directa

**Johnattan RUIRE**

**Johnattan Rupire**

**Perú:  
Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa**

**C2D Working Paper Series  
23/2008**

**C2D – Centre for Research on Direct Democracy**

Johnattan Rupire

Perú:

Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa

C2D Working Paper Series

23/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy

ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

## ABSTRACT

En el Perú han existido diferentes iniciativas de promoción de mecanismos de democracia directa, desde las muy antiguas prácticas políticas y el derecho consuetudinario en las comunidades indígenas en la sierra y selva del país, hasta proyectos ya más desarrollados desde los marcos conceptuales y políticos de la modernidad. Sin embargo, es durante el gobierno de Fujimori y Montesinos cuando se aprueba el marco constitucional que promueve y legisla sobre participación ciudadana, poniendo como centro político de la participación la acción directa de las y los ciudadanos, difundiendo y promoviendo un nuevo concepto de participación política que gira sobre la privatización de capacidad de propuesta, puesto que utiliza la promoción de la democracia directa como herramienta de deslegitimación de los partidos políticos tradicionales y de organizaciones como los gremios de trabajadores, etc. presentándolos como instrumentos que entorpecen la democracia y la gestión de la voluntad popular.

Posteriormente esta tendencia se mantiene pues se percibe una relación directa entre el Presidente del Estado y el aparato político creado por este para distribuir y administrar fondos del Estado hacia la satisfacción de demandas populares, reforzando con esto la construcción de relaciones de clientelismo entre los nuevos interlocutores que no pertenecían a los partidos políticos y el gobierno central.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Contexto histórico y difusión: las ideas que jugaron un papel importante en el desarrollo de iniciativas sobre democracia directa en el Perú.....	1
2. Contexto constitucional y legal: La institucionalización de los mecanismos de participación directa.....	3
3. Estrategias de los actores: En un lobby o en las calles.....	7
4. Efectos: las herramientas de participación directa y la legitimidad sobre relaciones de poder autoritarias.....	11
6. Niveles de análisis: Niveles para la incidencia de la democracia directa, invisibilizando las relaciones de poder con el Gobierno Central.....	13
6. El papel de las nuevas tecnologías: Una democracia directa virtual.....	15
7. Comentarios finales.....	16
8. Bibliografía.....	17



## **1. Contexto histórico y difusión: las ideas que jugaron un papel importante en el desarrollo de iniciativas sobre democracia directa en el Perú.**

En el Perú han existido diferentes iniciativas de promoción de mecanismos de democracia directa, desde las muy antiguas prácticas políticas y el derecho consuetudinario en las comunidades indígenas en la sierra y selva del país, hasta proyectos ya más desarrollados desde los marcos conceptuales y políticos de la modernidad. Algunos de estos proyectos, por ejemplo, de desarrollan con diferentes intereses y perspectivas por actores políticos desde arriba, desde la gestión política.

Un importante estudio de María Isabel Remy sobre la participación ciudadana en el Perú publicado por el IEP<sup>1</sup>, nos permite tener un panorama del proceso histórico en el que ésta se ha dado en el país así como las transformaciones que ha sufrido en distintos periodos. En este reporte, aludiremos en varios momentos a este trabajo debido a su relevancia y a la pertinencia que la información que presenta con respecto al tema que nos interesa. La imposibilidad de construir una democracia basada en un sistema de partidos por el desprestigio histórico que han tenido estas instituciones ha colaborado a que haya una exigencia desde la ciudadanía de acercarse más al control directo y sin intermediarios de las decisiones políticas en su comunidad. La vigilancia ciudadana en búsqueda de una relación más directa entre las demandas sociales y las políticas públicas, después de varias décadas de corrupción en la gestión estatal y de ideologización - politización - del Estado por los partidos ha promovido iniciativas que han tenido diferentes resultados. Aun cuando la exigencia es de abajo hacia arriba, las respuestas en la mayoría de veces ha venido desde arriba. La democracia directa en el Perú ha sido en varias ocasiones la propuesta que desde el Estado ha buscado desplazar la participación de los partidos políticos como interlocutores entre la voluntad popular y el poder, una de las primeras experiencias sobre este tema es la dictadura del General Juan Velasco que promovió a través del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) la creación de diferentes organizaciones que articulaban la demanda popular a las reformas que históricamente les había negado su participación en la distribución de la riqueza en el Perú. Es así, que durante este gobierno se crean las cooperativas agrarias, la Central Única de Trabajadores de la Revolución Peruana, la confederación nacional agraria, las empresas de propiedad social, etc. Posterior a la salida de Velasco la experiencia no logró continuidad<sup>2</sup>.

En 1980 la Izquierda Unida (IU) tiene por primera vez responsabilidades políticas en los gobiernos locales del Perú, para este momento la IU ya había desarrollado un proceso de aprendizaje previo en el que lograron articular a las organizaciones sociales “de base” a las decisiones sobre políticas públicas que se elaboraban en los

---

<sup>1</sup> Instituto de Estudios Peruanos [www.iep.org.pe](http://www.iep.org.pe)

<sup>2</sup> Remy, María Isabel. Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Lima: IEP 2005.

municipios y gobiernos locales como Villa El Salvador<sup>3</sup> y El Agustino<sup>4</sup> en Lima, e Ilo en Moquegua<sup>5</sup>. A diferencia de la experiencia de Acción Popular, partido de la derecha peruana, que incluía también a los campesinos y campesinas como mano de obra en la realización de obras sociales bajo el lema de “El pueblo lo hizo” la IU va más allá en la propuesta de participación directa y promueve los espacios de participación de organizaciones sociales en la construcción de políticas públicas locales, afianzando las relaciones de compromiso de los ciudadanos con el desarrollo de su comunidad.

Es durante el gobierno de Fujimori y Montesinos que el marco constitucional que promueve y legisla sobre participación ciudadana, poniendo como centro político de la participación la acción directa de las y los ciudadanos, difundiendo y promoviendo un nuevo concepto de participación política que gira sobre la privatización de capacidad de propuesta, puesto que utiliza la promoción de la democracia directa como herramienta de deslegitimación de los partidos políticos tradicionales y de organizaciones como los gremios de trabajadores, etc. presentándolos como instrumentos que entorpecen la democracia y la gestión de la voluntad popular, hacia este momento de la historia política peruana esta situación era tan explícita y real que el autogolpe que dirigió Alberto Fujimori con Vladimiro Montesinos<sup>6</sup>, fue apreciado como un acto para la protección de la democracia perjudicada por las mafias, la “politización” y la corrupción del Estado por parte de los partidos políticos<sup>7</sup>. Este autogolpe de estado fue aprobado por amplios sectores de la sociedad civil y también por amplios sectores de la clase política peruana. Después de esto el proceso de ajuste estructural fue promovido sin mayores contratiempos.

Posteriormente esta tendencia se mantiene pues se percibe una relación directa entre el Presidente del Estado y el aparato político creado por este para distribuir y administrar fondos del Estado hacia la satisfacción de demandas populares, reforzando con esto la construcción de relaciones de clientelismo entre los nuevos interlocutores que no pertenecían a los partidos políticos y el gobierno central.

Hacia la década de 1990 la cantidad de alcaldes que ven en la participación directa ciudadana y en su promoción una herramienta de enfrentamiento político contra el autoritarismo del gobierno Fujimorista aumenta considerablemente. Algunas iniciativas obtuvieron resultados sorprendentes y muy positivos, el más importante es quizá el logrado por la propuesta del alcalde de Tambo Grande una comunidad

---

<sup>3</sup> Sociedad y poder local: la comunidad urbana en Villa El Salvador. La Lima popular de fin de milenio. Antonio Zapata. En Territorio, cultura e historia: materiales para la renovación de la enseñanza sobre la sociedad peruana. Oliart, Patricia, editora. Instituto de Estudios Peruanos, Proeduca-GTZ, Promperú. Lima – 2003.

<sup>4</sup> Experiencia en El Agustino: Municipalidades y pobladores –El caso de las MIADES en El Agustino. Fernando Romero. Cuadernos SEA.

<sup>5</sup> Experiencia en Ilo: Desarrollo local y participación política en Ilo Nuevas formas de articulación y representación social y política. Carlos Vargas. Documento de Trabajo N° 95, IEP.

<sup>6</sup> Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. Informe Final, Cap 1 Los Periodos de la Violencia, 1.4 Los periodos del Conflicto Armado Interno en [www.cverdad.org.pe](http://www.cverdad.org.pe)

<sup>7</sup> Tuesta Soldevilla, Fernando. El Dañino legado de Alberto Fujimori. En El Comercio 12 de diciembre del 2005 y en <http://www.aprodeh.org.pe/fujimori/corrupcion/noticias/12dic2005.htm>

campesina del norte del Perú que convocó a “Consulta Popular”<sup>8</sup> (en la práctica un referéndum) sobre la voluntad del Pueblo de Tambo Grande sobre la concesión de los terrenos del mismo, incluyendo la parte urbana, a la Transnacional minera Manhattan – Sechura para la explotación de los yacimientos de oro que hay en el subsuelo. El resultado fue, a pesar de todos los problemas generados por esta nueva forma de abordar el problema, la participación de más del 90% de ciudadanos con mas el 93% de ellos en contra de la entrada de la transnacional<sup>9</sup>.

En términos generales se podría decir que lo hemos tenido hasta el momento son diferentes iniciativas para la democracia directa, entre las que se ha logrado hegemonizar la hipótesis que presenta la democracia directa o la posibilidad de incidencia directa en las gestión pública como herramientas técnicas y despolitizadas o como una herramienta metodológica de la sociedad civil, que han desarticulado en muchos casos las posibilidad de construcción de organización política.

## **2. Contexto constitucional y legal: La institucionalización de los mecanismos de participación directa.**

Legalmente la participación directa de los ciudadanos en el Perú, en su forma institucional, esta comprendida en la constitución política del país. Y recién desde 1980 en que el derecho a participar directamente en la elección de autoridades es ampliado a toda la ciudadanía superando la exclusión a los analfabetos, dos décadas antes se superó la exclusión por género a la participación en la elección de autoridades. Estos derechos son para todas las personas mayores de 18 años que cuenten con un documentos nacional de identidad (DNI). El derecho a la participación ciudadana se crea constitucionalmente como un derecho fundamental, es decir al mismo nivel que los derechos a la vida y a la libre expresión y a la libertad.

La constitución de 1993 aprobada por mayoría Fujimorista amplía los derechos de participación directa electoral a la propuesta ciudadana, la participación ciudadana se convierte en un derecho constitucional desde entonces, se añadió al derecho de participación el derecho a la iniciativa legislativa, se afirmó el referéndum y el control de autoridades locales, a la vez que se creaba un nuevo interlocutor como contrapropuesta al partido político, las Organizaciones Políticas “Independientes” para participar en los procesos electorales. Esto a la vez que incluía a las propuestas ciudadanas que no se veían representadas en los partidos también sirvió como el fortalecimiento de las relaciones de clientelismo entre las iniciativas

---

<sup>8</sup> Ardito Vega, Wilfredo. Consulta Vecinal en Tambo Grande. Ideemail N 221. Lima – Perú 2002.

También en <http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/tambogrande7.html>

<sup>9</sup> Asociación Civil Labor. Tambo Grande, Pueblo Agrícola. <http://www.labor.org.pe/campanas/campanas-01.php?kdigo=254>

Equipo Nikzor. Tambo Grande Optó por el agro en <http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/tambogrande4.html>

Factor Tierra, El día que Tambo Grande movió al mundo. <http://www.geocities.com/FactorTierra/TG/03/06011158.html>

ciudadanas y el gobierno central, de cualquier forma los partidos fueron fuertemente debilitados y con ellos las posibilidades de una oposición orgánica.<sup>10</sup>

El 18 abril de 1994 se promulga como resultado del proceso de desarrollo de los derechos de participación la ley 26300 “Ley de derecho de participación y de control ciudadano” este es un punto importante en el desarrollo de estos derechos puesto que incluye en la ley el derecho de los ciudadanos a participar y promover propuestas inclusive en contra de sus autoridades. Las nuevas atribuciones de la ciudadanía con el concepto de Control Ciudadano garantizaba las posibilidades de cambiar a una autoridad puesta por el gobierno central así como de revocar a una autoridad elegida en proceso electoral. Es necesario señalar aquí que los requisitos para la viabilización de alguna propuesta ciudadana en contra de sus autoridades tiene elevados costos, los que dificultan el ejercicio de estos derechos y que la revocatoria de autoridades solo funciona con respecto a autoridades locales y regionales más no al presidente o a los congresistas.

En los últimos años en el Perú se han desarrollado diversas propuestas que desde el marco jurídico y legal han promovido la participación directa de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones en algunos espacios de gestión. En prácticamente todas las dependencias publicas se expresan diferentes espacios par la participación de la ciudadanía, existen desde oficinas para la participación hasta diferentes herramientas para la participación directa. El Congreso de la República<sup>11</sup> e incluso el mismo poder ejecutivo tienen varios mecanismos y espacios concretos para la participación de representantes de la “sociedad civil”, Inclusive el poder judicial, que cuenta con la más alta desaprobación por la ciudadanía cuenta también en diferentes niveles con espacios para la participación de la ciudadanía, aun con la existencia de estos espacios muchas veces los mismos no son utilizados por diferentes razones.

Las posibilidades de ejercer los derechos de iniciativa ciudadana necesitan de un amplio esfuerzo y participación, para viabilizar una propuesta legislativa por ejemplo, es necesario que la misma sea presentada por el 0.3 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente, que representa a unos 36 000 firmas. Luego de presentarla el Congreso puede aceptarla, modificarla o rechazarla, es en concreto el derecho a presentar una iniciativa. Si se rechazara una iniciativa el ciudadano puede ejercer su derecho a proponer también un referéndum sobre el mismo tema, para el uso de esta herramienta la propuesta tiene que ser presentada por el 10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, actualmente esta cifra rodea el 1 200 000 ciudadanos. Una vez lograda esta meta el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)<sup>12</sup> está obligado a convocar a referéndum y si en este proceso la propuesta es respaldada por el 50% más uno de los ciudadanos la propuesta será promulgada sin que el Gobierno Central o el Congreso pueda modificarla o observarla. Sobre estos datos los requisitos para generar una iniciativa legislativa se presenta como la más viable, sin embargo después de una década de vigencia esta ley solo ha permitido la propuesta de ocho iniciativas bajo el entendimiento de los derechos de participación

---

<sup>10</sup> Un importante estudio sobre este periodo es, Degregori, Carlos Iván. La Década de la Antipolítica, auge y huída de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Lima – IEP 2006.

<sup>11</sup> Congreso de la República del Perú [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

<sup>12</sup> JNE Jurado Nacional de Elecciones [www.jne.gob.pe](http://www.jne.gob.pe)

incluidos en esa ley. Un conjunto de tres reformas constitucionales, una primera presentada por el Foro Democrático para el reestablecimiento de la constitución de 1979 presentada en el 2002, la cual fue rechazada. Posteriormente en enero del 2003 nuevamente se presentó una iniciativa que proponía la nulidad de la constitución del 2003 y la vigencia de la constitución de 1979, esta aun se encuentra en la Comisión Constitución del Congreso. Del mismo modo, desde marzo del 2003 permanece en esta comisión la iniciativa de la Asociación civil “Dignidad Humanidad” que propone la modificación de algunos artículos de la constitución referidos a la protección de la dignidad humana. Otras tres iniciativas tuvieron éxito, la presentada por “Veeduría ciudadana” en enero del 2004 dio vida a la Ley 28278<sup>13</sup> de Radio y Televisión, una segunda que proponía que el dinero del Fondo Nacional de Vivienda<sup>14</sup> sea devuelto a los trabajadores, concluyó en la Ley 27677<sup>15</sup> a través de la cual se reconocía la deuda pública pero se canalizaban estos fondos a proyecto Mi Vivienda recursos que serían administrados por una comisión de alto nivel que incluía a la Asociación Nacional de Fonavistas y a la Unión de Pueblos del Perú quienes propusieron la iniciativa. Otra experiencia exitosa es la Ley que excluye a la Empresa PetroPerú de la lista de empresas a privatizar, esta iniciativa fue del Sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo energía y derivados afines de la Región Grau al norte del Perú<sup>16</sup>. Fue rechazada la iniciativa promovida por FENTAP<sup>17</sup> la Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable para impedir la privatización de las empresas de agua y alcantarillado.

Algunas herramientas jurídicas garantizan la existencia de espacios de diálogo con las autoridades, como un derecho del ciudadano o como un deber de la autoridad, por ejemplo, la rendición de cuentas o las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAS) en las escuelas. Otras herramientas que garantizan la prerrogativa de las y los ciudadanos de obligar a las autoridades a cambiar o a tomar determinadas decisiones. permiten a la ciudadanía una participación directa en las mismas. Por

<sup>13</sup> Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social. Campaña Ciudadana, afirma tus derechos, por una comunicación de calidad <http://www.veeduria.org.pe/campanas/campanas3.htm>

Iniciativa Legislativa. Postura de la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social sobre la nueva Ley de Radio y Televisión <http://www.veeduria.org.pe/iniciativa.htm>

Ley 28278 Ley de Radio y Televisión en Comisión Andina de Juristas <http://www.cajpe.org.pe/guia/Ley28278.htm>

Congreso de la República del Perú <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/leyes/28278.htm>

Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. Veeduría se pronuncia sobre dictamen de Ley de Radio y Tv [http://www.calandria.org.pe/bol\\_corporativo/bc\\_02/veeduria\\_se\\_pronuncia.html](http://www.calandria.org.pe/bol_corporativo/bc_02/veeduria_se_pronuncia.html)

<sup>14</sup> Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú – ANFP. Campaña final de recolección de firmas para la convocatoria del referéndum nacional democrático legislativo promovido por la ANFP en <http://www.geocities.com/fonavistas/>

Revista Caretas. La rebelión del FONAVI en <http://www.caretas.com.pe/1453/fonavi/fonavi.htm>

<sup>15</sup> Ley N 27677 en [www.mivivienda.com.pe/NR/rdoonlyres/415434FC-9D74-45D1-B69C-29FB4701822B/572/Ley27677.doc](http://www.mivivienda.com.pe/NR/rdoonlyres/415434FC-9D74-45D1-B69C-29FB4701822B/572/Ley27677.doc)

<sup>16</sup> Sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, Energía y Derivados Afines en <http://www.viso.plades.org.pe/contenido/htm/petroleros.htm>

<sup>17</sup> Federación Nacional de Trabajadores del Agua Potable y Alcantarillado del Perú en [www.fentap.org.pe](http://www.fentap.org.pe)

ejemplo, por ley, los presupuesto de mas de 2000 gobiernos locales se elaboran participativamente, y la revocatoria de autoridades locales regionales en un derecho constitucional de los ciudadanos. En algunos casos la participación deja de ser un derecho pasa a ser un deber de las autoridades, como por ejemplo la Rendición de cuentas, que aun cuando es un derecho del ciudadano también es y sobre todo, un deber de las autoridades quienes están obligadas a presentar estas rendiciones de manera pública y en tiempo determinados.

Por otro lado en los espacios de participación local las posibilidades para la ciudadanía de participar directamente y con relativo éxito en las decisiones de su comunidad tienen muchas posibilidades, que están siempre en función a las determinaciones políticas y sociales de la propia localidad.

Cuando la ciudadanía logra superar los requerimientos de ley para la realización de un cambio en el marco jurídico aprobado por el congreso (leyes) o la revocatoria de alguna autoridad – solo local o regional – entonces la decisión de la ciudadanía no necesita pasar por negociación política para que sea ejecutada.

Sin embargo quizá el medio de participación ciudadana directa que más efecto tiene en la incidencia de la sociedad en el cambio de las políticas pública o de la coyuntura política del país está por fuera de la formalidad o institucionalidad de la participación, las movilizaciones y la violencia pública siguen siendo el mecanismo quizá más efectivo para el inicio de procesos que busquen dar soluciones a un determinado problema. Esto se explica por las diferentes dificultades que existen para la utilización de las herramientas institucionales de participación directa.

Las iniciativas más importantes de referéndum que se presentaron fueron la que solicitaba la nulidad de la ley llamada de “interpretación auténtica” que daba posibilidad a Fujimori de postular nuevamente a la presidencia por tercera vez consecutiva, esta iniciativa fue exitosamente presentada pero rechazado por el congreso, en las nuevas atribuciones que se auto-concediera luego de que en el proceso de recojo de 1 200 000 firmas el congreso incluyera como nuevo requisito que la iniciativa además de esto debería de ser aprobada por la mayoría del congreso. El congreso de ese momento funcionaba sobre los intereses de Fujimori y Montesinos, al no poder ejercer su derecho al referéndum la ciudadanía que había sido bastante activa en el recojo de las firmas enfocó sus energías a la participación no institucional, la protesta. Sería en un marco de grandes movilizaciones nacionales, presión internacional y la aparición de un video en que se observaba a Montesinos pagando a un congresista de oposición para que se incorporara a la línea Fujimorista, que Alberto Fujimori renuncia a su presidencia a través de un fax<sup>18</sup>. La movilización, que fue una de las más grandes de la historia peruana se denominó Marcha de los cuatro Suyos<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> APRODEH Asociación Pro Derechos Humanos, Noticias sobre la renuncia de Fujimori <http://www.aprodeh.org.pe/noti-apr/2000/21nov2000.htm>

<sup>19</sup> APRODEH Asociación Pro Derechos Humanos, Noticias sobre la Marcha de los Cuatro Suyos <http://www.aprodeh.org.pe/noti-apr/2000/26jul2000.html>

### 3. Estrategias de los actores: En un lobby o en las calles.

Para la participación en espacios de decisión de políticas nacionales, la existencia de las mesas de concertación y de diálogo han facilitado la participación de la sociedad, el único requisito aquí es ser miembro de una organización de la “sociedad civil”. Sin embargo aun cuando las esferas más altas de toma de decisiones del gobierno esta abierta a la participación directa de la sociedad civil, es el mismo gobierno quien invita a los representantes de la misma, con los criterios que mejor le convienen para la selección de participantes y para la construcción de la agenda a tratar. El resultado es que generalmente estas mesas de concertación y de diálogo carecen de legitimidad y sus acuerdos luego ni siquiera terminan de ser vinculantes para el desarrollo de políticas públicas nacionales de largo plazo. Sin embargo, estos mismos espacios han funcionado en determinados momentos de la coyuntura política nacional para la resolución de situaciones de emergencia, por ejemplo, un caso en el que un espacio como éste adquirió legitimidad fue con la creación de la mesa de diálogo de la OEA que se creó durante la crisis política del año 2000. “Para la OEA el Perú es modelo de transición democrática gracias a la mesa de diálogo que, con participación ciudadana, hizo posible el fin del gobierno mafioso de Fujimori – Montesinos dentro de marcos constitucionales”.<sup>20</sup>

La articulación institucional con actores que desde el gobierno puedan generar cambios reales en las políticas públicas es relativamente complicada. La influencia de la ciudadanía se da más a través de la incidencia de congresistas a propósito de algún proyecto de ley o del gobierno central o regional a propósito de algún proyecto de desarrollo. Este tipo de participación es de altos costos, y generalmente esta efectuada por organizaciones que logran percibir financiamiento de la cooperación internacional, ya que en su mayoría estas propuestas tienen un alto contenido técnico. Esta relación también determina en varios casos que las propuestas que se presentan están en función a la agenda de las instituciones que financian los proyectos. Teniendo en cuenta que en el Perú el sistema de partidos es bastante débil y que la institucionalidad de los mismo así lo constituyen, este tipo de participación encuentra en la incapacidad de los congresistas de articularse incluso dentro de sus propias bancadas para proponer iniciativas legislativas un gran momento de potencialidad puesto que al presentarse con una propuesta no partidaria no “politizada” sino técnica ha logrado cierto resultados importantes.

Ante el poder fáctico la herramienta de mayor incidencia en la vida política del Perú sigue siendo las realizadas fuera del marco de la institucionalidad de la participación, las acciones colectivas de fuerzas en su mayoría expresan los límites de la participación directa institucional, que muchas veces es sobrepasada por la realidad, sea por la dificultad de la ciudadanía de lograr los requerimientos legales para realizarlas, sea por el alto costo que pueden tener algunas de ellas, o sea por la diferencia en las prioridades entre la agenda política de gobierno y los requerimientos sociales de la comunidad, o sobre todo por la imposibilidad de participar en ella a quienes carecen de poder y de dinero para lograr una gestión adecuada y continua de sus reclamos. La irrupción en la vida cotidiana por medio de la fuerza colectiva obliga a la autoridad a extremar las medidas represivas sobre los

<sup>20</sup> Remy, María Isabel. Los Múltiples Campos de la participación ciudadana en el Perú: Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Lima, IEP – 2005.

demandantes o a iniciar un proceso de diálogo, de cualquier forma, la posible satisfacción o no de las demandas sociales se dan ya fuera del marco institucional de participación directa. Esta herramienta también ha demostrado ser utilizada desarticuladamente en un contexto de política nacional, las demandas y los demandantes en su mayoría de casos no han logrado articularse entre ellos para lograr una mayor incidencia, han demostrado también ser medidas de corto plazo que no logran mantenerse luego de la protesta como cuerpo orgánico para darle seguimiento a los resultados obtenidos con la medida de fuerza, tampoco lograron, en su mayoría, organizar alguna iniciativa que los representara en los espacios institucionales de participación.

Aun cuando la nueva y amplia institucionalización de los derechos de participación esta misma amplitud deja varios vacíos en la definición de atribuciones que se han ido superando con diferentes resultados en beneficio de la ciudadanía. La única experiencia que tuvo éxito en el ejercicio de participación directa de la ciudadanía fue convocada por el alcalde de Tambo Grande, comunidad campesina de Piura, al norte del Perú. Esta iniciativa que convocó a pesar de la negativa de participar del Jurado Nacional de Elecciones de la Defensoría del Pueblo<sup>21</sup>, y de una organización no gubernamental (ONG) que gozaba con la legitimidad de haber observado los procesos electorales en Perú, y las varias interpretaciones a favor y en contra sobre la competencia del alcalde para desarrollar esta iniciativa, la población participo masivamente y el resultado de la consulta fue contundente, el 95% de los ciudadanos rechazó el desarrollo de un proyecto minero que vulneraba su sistema productivo principalmente agrícola. Sin embargo esta iniciativa fue una entre las estrategias de incidencia que desarrolló la comunidad de Tambo Grande, una fuerte articulación con la Mesa Técnica, que agrupaba a algunas ONGs que aportaban con estudios sobre el impacto ambiental del proyecto minero, y sobre todo la articulación política con la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI)<sup>22</sup> y la difusión de la problemática de Tambo Grande en el marco internacional, iniciativas todas que tuvieron la participación permanente de la comunidad y la posibilidad de tener permanencia durante todos los momentos del proceso de lucha fueron las razones que le dieron éxito a la iniciativa, y por lo que Centromin Perú, sin relacionar los efectos del proceso de lucha con la decisión final sino más bien tratando de no mostrar el carácter vinculante de la decisión popular, canceló el permiso par el desarrolló del proyecto de la transnacional minera Maniatañ - Sechura. Luego el término "consulta" sería eliminado de la Ley de participación.

Es un problema que las organizaciones regionales de ciudadanos que llaman a movilizaciones no contemplan entre sus objetivos la consecución de 36 000 firmas para la propuesta de una iniciativa, para todos los casos las posibilidades de ejercer incidencia directa a través de actores concretos o de acciones de fuerza para lograr decisiones favorables tienen la prioridad.

Procesos bastante interesantes nacen y se desarrollan colateralmente desde la iniciativa presentada para la realización de un referéndum sobre la nulidad de la Ley

---

<sup>21</sup> Defensoría del Pueblo <http://www.ombudsman.gob.pe/>

<sup>22</sup> CONACAMI Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería [www.conacami.org.pe](http://www.conacami.org.pe)

de interpretación auténtica que permitía la postulación de Fujimori por tercera vez. El Referéndum se convirtió en una posibilidad para salir de situaciones de entrapamiento en contextos concretos. A pesar de no ser legal en algunas circunstancias la legitimidad que tenía esta herramienta era tan alta que le permitió funcionar y dar soluciones a situaciones que de otro modo no hubieran tenido en sus resultados la legitimidad suficiente como para perdurar en el tiempo. En algunas Facultades Universitarias las elecciones para decanos luego de la salida de la intervención política y militar del gobierno de Fujimori resultaron en la dispersión de las propuestas y la incapacidad de los actores de ampliar la articulación contra Fujimori hacia propuestas de consenso paralelas al gobierno de las universidades, en este contexto la propuesta de referéndum estudiantiles para la elección de autoridades fue más que factible. Sin embargo para que los resultados del mismo sean vinculantes con la decisión que se tomaba en los Consejos de Facultad también era imprescindible la participación activa de los estudiantes, a veces organizando medidas de fuerza para viabilizar los resultados de los referéndum. La participación en este tipo de iniciativas fue mayoritaria y gozaba de una popularidad que lo hacía bastante legítimo aun cuando esta fuera de todos los marcos legales para la participación de los estudiantes en este tipo de decisiones.

Los mecanismos de Control Ciudadano en el Perú contemplan básicamente tres posibilidades, la rendición de cuenta, la revocatoria de autoridades y la remoción de funcionarios. Entre estas, la rendición de cuentas ha sido incluida en la nueva Ley descentralista como un deber de las autoridades que están obligadas por ley a convocar dos veces al año para esto. Con respecto a la remoción de autoridad elegidas por el gobierno central el proceso para realizar una remoción, han hecho que este derecho no sea ejercido puesto que para que sea viabilizado exige el apoyo de por lo menos el 50% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Ante esta dificultad las organizaciones sociales han enfocado sus recursos y fuerzas a medidas de presión más directas, organizando movilizaciones y tomas de locales públicos y privados así como también el bloqueo de carreteras y la consecuente paralización del sistema productivo. En relación a esto último la toma de instalaciones de empresas mineras y de empresas de explotación de hidrocarburos por parte de comunidades campesinas y pueblos indígenas ha sido bastante usadas como medios para llamar la atención del gobierno central y obligar a las autoridades locales y nacionales de convocar a mesas de diálogo para la solución de sus demandas<sup>23</sup>, las que no pueden tener posibilidades reales si transcurrieran a través de la institucionalidad de la participación, puesto que entre otras cosas las posibilidades de estas organizaciones sociales de contar con representantes legales y técnicos en Lima es económicamente inviable.

---

<sup>23</sup> Sobre las tomas de las instalaciones del proyecto minero Rio Blanco –Majaz [http://www.rpp.com.pe/portada/nacional/8400\\_1.php](http://www.rpp.com.pe/portada/nacional/8400_1.php)

Nativos Ashuar liberan trabajadores de Pluspetrol en Coordinadora Nacional de Radios <http://www.cnr.org.pe/noticia.php?id=15722>

Sobre enfrentamientos con al empresa minera Yanacocha [http://www.rpp.com.pe/portada/nacional/47688\\_1.php](http://www.rpp.com.pe/portada/nacional/47688_1.php)

Mas información sobre enfrentamientos entre Comunidades Indígenas y Campesinas y Empresas Mineras, en [www.conacami.org.pe](http://www.conacami.org.pe) e [www.peru.indymedia.org](http://www.peru.indymedia.org)

Aun cuando el contexto permitiera tener una representación permanente en Lima, el ejercicio de remoción de autoridades o de cambio en las políticas determinadas en algunas instituciones, las y los ciudadanos prefieren siempre la solución que se desarrolle en el menor costo posible y el menor tiempo que se use para incidir en la autoridad, la toma de instalaciones en las instituciones educativas por parte de los padres de familia a través de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) y de los estudiantes, sobre todo universitarios, para la solución de problemas específicos han resultado ser lo más utilizados. El resultado de estas acciones mayoritariamente termina en una solución a favor de los padres o de los estudiantes, sin embargo a largo plazo y para la organización política de la sociedad es un factor de debilitamiento orgánico, una medida de lucha de algunas horas o días, logra solución a problemas específicos, que en su especificidad pierde la perspectiva de transformación global y radical de las causas que originan los problemas. Los costos de construir organización política son a la vista de las y los ciudadanos muy altos. La participación política y el mismo concepto de política fuertemente vinculada a los partidos políticos esta seriamente desvirtuadas en el sentido común de la sociedad, este es quizá el costo mas alto que deben de asumir las organizaciones sociales que desean cambiar las relaciones de poder que actualmente gobierna al país, sin embargo al mismo tiempo este parece ser un costo que la sociedad no quiere asumir.

Un derecho que es parte de la institucionalidad de la participación directa y que si es bastante utilizado es el de revocatoria de autoridad electa en comicios regulares. Aun cuando este derecho ciudadano solo afecta a las autoridades de circunscripciones locales y regionales. Para que se realice un pedido de revocatoria, los interesados deben de sustentar en el marco de la ley las causales para la misma, problema menos dada la amplitud de las mismas, una vez definido el pedido debe ser presentado por el 25% de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La revocatoria será efectiva si en el proceso de consulta la mitad más uno de los electores de esa localidad. En el 2004, por ejemplo, se presentaron 189 pedidos de revocatoria, en este proceso solo el 14% de los alcaldes fueron revocados, entre otras cosas por una nueva interpretación en la Ley que señala sobre los resultados de la consulta que tenia que ser aprobado por el 50% mas uno de los electores sino de la aprobación del 50% mas uno de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, en procesos anteriores como en 1997 se presentaron 62 pedidos de revocatoria de donde el 69% fue revocado.

Las dificultades para realizar una revocatoria son más elevadas en el contexto rural del país, es algunas regiones es bastante costoso para los ciudadanos movilizarse hasta los centros de votación y consulta, éstas poblaciones también tienen dificultades de lograr un proceso de revocatoria exitoso por la dispersión de los centros poblados y de los mismo pobladores en su territorio. Esto sumado a la centralización política del país y que en muchos casos la política local expresa rencillas particulares ha terminado en que en algunas ocasiones y en una en particular la expresión popular de rechazo a un alcalde haya sido motivada sin más fundamentos por la capacidad de activismo del contendor político. En un análisis etnográfico realizado por Elisa Wiener<sup>24</sup> en dos comunidades de Huancavelica se

---

<sup>24</sup> Wiener Bravo, Elisa. Municipios, poder y nuevas élites locales: El caso de revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla. SEPIA X. Perú: El Problema agrario en debate. Lima,

muestra que los procesos de revocatoria en esos distritos expresaban también las relaciones de rivalidad entre algunas familias. En un caso lamentable estas relaciones terminaron en la muerte de el alcalde de llave, denunciado por sus competidores políticos de malversación de recursos públicos, el alcalde fue asesinado por manifestantes en una expresión de poder directo, posteriormente la Contraloría General de la República desestimó la denuncia sobre corrupción al no encontrar pruebas suficientes. El marco legal para la participación en comicios electorales en el Perú hasta hace poco permitía participar a organizaciones que lograban conseguir su inscripción en el Jurado Nacional de Elecciones, esta resultaba en ganadores con poca representatividad y legitimidad, que luego eran depuestos de muchas formas, en esta ocasión terrible, con la muerte del alcalde.

#### **4. Efectos: las herramientas de participación directa y la legitimidad sobre relaciones de poder autoritarias.**

La participación ha pesar de ser una herramienta que podría acercar a los ciudadanos a los espacios de toma de decisiones sobre el desarrollo de sus comunidades, también ha funcionado en contextos como el peruano donde vivimos una profunda desintegración del llamado tejido social como saldo de la violencia política de las décadas del 80 y 90 y el autoritarismo mafioso del gobierno fujimorista, ha funcionado también como medio de legitimación de relaciones de poder verticales y excluyentes. Teniendo un sentido de inclusión también funcionó desde los argumentos de apertura a la participación ciudadana como factor de legitimidad para un gobierno dictatorial. La apertura a la acción institucional directa de las y los ciudadanos fue pensada, desarrollada y ejecutada desde el gobierno central en función a sus intereses, por estas razones aun cuando parecía abrir los espacios para la participación a la vez cerraba definitivamente otros espacios, y sobre todo las posibilidades de generar procesos de transformación desde los movimientos sociales, en reconstrucción. A la vez que se institucionalizaba vías para la participación también se ilegalizaba y se criminalizaban otras, quizá las más comunes y efectivas, la "sociedad civil" entonces, se divide entre la institucionalidad y la legalidad y la ilegalidad como medios para lograr demandas históricamente vigentes disminuidas a iniciativas coyunturales y muchas veces superficiales. La ampliación de los derechos de participación entonces no necesariamente amplían también las posibilidades de transformación de las relaciones de poder que hacen posible las desigualdades sociales que existen, sino que en el peor de los casos las legitiman.

Un ejemplo concreto es la Constitución Política del Perú que entra en vigencia en 1993, esta constitución fue aprobada mediante referéndum, hay que agregar que este referéndum se desarrolló con la presencia de un presidente ilegal pero legítimo, es decir que gozaba de la aprobación popular y de algunos sectores de la clase política, legitimidad que le garantizó permanecer en la presidencia luego de la disolución del congreso y la nulidad de la constitución de 1979. En esta nueva carta nacida en un contexto autoritario, adaptaba al Perú y a su marco jurídico a las necesidades propias del ajuste estructural de la política y la economía peruana. Se

---

SEPIA – 2004.

modificaron los derechos laborales y en materia de recursos naturales, sobre la estructura y funciones del Estado y la participación de las y los ciudadanos. Seguidamente la ola de privatizaciones de empresas y de derechos públicos se establecen, se firman contratos con empresas transnacionales con carácter de Ley.

Los efectos concretos de la nueva democracia directa institucionalizada es en términos generales una apertura a los espacios de gestión de base, democratizar abajo no necesariamente significaba democratizar arriba, desde el Estado se cuestionan a los espacios y actores que intermedian entre el pueblo y el gobierno, destacando la corrupción y el copamiento por parte de partidos políticos de las instituciones de Estado que las hicieron ineficientes, y abre este espacio a las iniciativas ciudadanas de los pobres del país, la participación y la crítica social se dirige entonces a las instituciones políticas que funcionan como interlocutoras, desde el congreso de la república hasta la dirección de algunas escuelas son vistas como focos de corrupción y “politización”. La despolitización y la apertura a la participación entonces, terminan legitimando la relación principal de poder autoritario, que aun cuando generaba a través de sus políticas asistenciales el clientelismo entre la base social hacia el gobierno, eran vistas como eficaces, efectivas por ser soluciones técnicas y no políticas.

Una herramienta que se inventó desde el gobierno de Alberto Fujimori fueron los diversos programas y espacios destinados a la inversión de los recursos del Estado en las políticas de asistencia social que desarrollaba el gobierno y con la cual se legitimaba. Se creó el Ministerio de la Presidencia, el Fondo Común para el Desarrollo (FONCODES) y diferentes programas de alimentación y de mejoramiento de semillas y de desarrollo de cuencas. Que por su poder superaban enormemente las posibilidades y recursos de los gobiernos locales y regionales, con los que podía desarrollar las obras que el pueblo exigía. La construcción de innumerables colegios, postas médicas, centros comunales, y demás infraestructura por parte del Gobierno Central acercó al mismo a las demandas de la sociedad, obteniendo con eso la legitimidad para seguir a la vez desarrollando una economía neo liberal que privatizaba estos mismos servicios.

Aun cuando existe una amplia gama de posibilidades de participación institucional, por diferentes motivos siempre las y los ciudadanos prefieren los mecanismo más directos, es decir la presión social que logró resultados en el más corto plazo y con la menor energía invertida es la más efectiva para la obtención de resultados concretos.

Por ejemplo, la iniciativa propuesta desde la sociedad civil para poner en consulta a través de un referéndum la firma del Tratado de Libre Comercio del Perú con los Estados Unidos promovido por el presidente Alejandro Toledo, fue desestimada inmediatamente en el congreso en función a la atribución que le permite rechazar la iniciativa civil a pesar de todos los esfuerzos que hicieron algunas organizaciones no gubernamentales y colectivos y organizaciones políticas. Al mismo tiempo en que la puesta en marcha de esta iniciativa y la posibilidad de que esta se pueda desarrollar dentro de los marcos de las leyes vigentes también sirvió como argumento para decir que la población tuvo un momento y un espacio para la expresión de sus iniciativas y que en el mismo marco de las leyes vigentes esa iniciativa no prosperó.

Como en el caso de las consultad desarrolladas por algunas empresas a las comunidades indígenas sobre sus proyectos de inversión.

El Estado crea mecanismos de participación pero no institucionaliza los mecanismos para que la decisión de las comunidades indígenas o más generalmente las iniciativas civiles sean vinculantes, es decir que tengan un correlato concreto en las decisiones finales. Consultar no necesariamente es tomar en cuenta. En este último caso, la consulta a las comunidades indígenas sobre la implementación de proyectos extractivos de recursos naturales en sus territorios no iba acompañado de una efectiva información e inclusión de las comunidades en los proyectos. Utilizada por las empresas o las instituciones interesadas en la explotación de recursos naturales en el país se han legitimado la participación de estas con la aprobación popular, no consideraban la participación en los niveles de la elaboración de los proyectos y en el planeamiento de la redistribución de los beneficios de la actividad productiva. Cuando la herramienta funcionó para los intereses de la comunidad como el caso de Tambo Grande la consecuencia fue la redefinición de la Ley, posterior al triunfo de la Comunidad frente a la Transnacional Minera, la figura de “consulta” fue retirada de la Ley de Participación, desapareciendo con esto la discusión sobre el carácter vinculante de una iniciativa de este tipo.

Los nuevos espacios y oportunidades como el presupuesto participativo son espacios difíciles para las organizaciones sociales de base. La presencia de las y los ciudadanos en estos espacios generalmente busca cumplir con las cuotas de Ley, en términos generales la participación no llega a tener una calidad alta, puesto que los resultados de ésta participación, no definen con precisión los tipos de limitaciones del modelo de desarrollo del gobierno para una real negociación con el poder.

La especialización en estas herramientas por parte de algunas ongs, en algunos casos ha logrado formar especialistas importantes pero estas personas generalmente una vez que han aprendido el conocimiento y las herramientas tienen una mejor posibilidad de encontrar un lugar mejor en el mercado laboral, lo que hace en muchos casos que esta movilidad social perjudique el desarrollo político de la organización, y en algunos casos estos líderes pasan a ser parte de las ongs como promotores o pasan a ser parte de la burocracia de los gobiernos locales.

## **6. Niveles de análisis: Niveles para la incidencia de la democracia directa, invisibilizando las relaciones de poder con el Gobierno Central.**

Se pueden distinguir dos niveles donde se puede incidir a través de las instituciones para la participación directa en el Perú, las herramientas que tienen un alcance nacional y que está dirigido a los altos niveles de gestión de poder como el Congreso y el Jurado Nacional de Elecciones, y las que están dirigidos a los niveles de base de la gestión de la autoridad, como el control ciudadano.

Para el caso de las herramientas de alcance nacional, el referéndum o la iniciativa legislativa, los problemas que se pueden presentar son la dificultad de lograr cumplir

con los requisitos para que la iniciativa sea viable. Los costos económicos y el tiempo de trabajo, así como el manejo técnico de las herramientas dificulta su acceso a las y los ciudadanos que no viven en Lima, del mismo modo, la posibilidad de cumplir con los requisitos que exige la Ley para que una iniciativa de este tipo funcione son excluyentes para quienes no cuentan con recursos suficientes para financiar la movilización y el seguimiento de las demandas. Al mismo tiempo la fuerza del poder político representado en el Congreso y de las alianzas que allí se manejan pueden, como ya ha sucedido para el caso de la re-reelección de un presidente como Alberto Fujimori, y la desestimación de pedido de referéndum a propósito de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, que todo el despliegue de trabajo y recursos no tendrá resultados positivos sino se cuenta con una representación en el congreso capaz de lograr una mayoría simple. Cuestión muy difícil en el panorama político nacional.

En el espacio local las posibilidades de lograr incidencia son mayores, sin embargo, el ejercicio de estos derecho tiene otras dificultades, sobre todo en el contexto rural, donde la dispersión de la población hace más difícil la obtención organizada de firmas para la presentación de una iniciativa, en este caso los costos de organización y de tiempo para generar una iniciativa también son altos, se debe de tener en cuenta también que en su mayoría las poblaciones que ocupan los espacios rurales en el Perú son las más empobrecidas y las más aisladas del alcance de las políticas sociales de los gobiernos. Al mismo tiempo en las localidades de poca población la participación puede ser más efectiva, sin embargo, también se puede ver que en algunos casos esta efectividad genera una sobredemanda de soluciones a instituciones y a espacios de gestión de autoridad local sobre problemas que podrían y deberían ser atendidos por el gobierno central y que obedecen a lineamientos políticos que no terminan de ser problematizados o visibilizados.

Como he señalado anteriormente, a pesar de la presencia numérica de varias organizaciones muchas localidades donde son la expresión de la demanda social, las posibilidades de influir en decisiones sobre el futuro de los recursos públicos y presupuestarios es débil. No se han llegado a articular las diferentes actividades demandas en servicios de salud, educación, etc con demandas de cambio del sistema político y económico del país. Sus demandas solo son pedidos para cuestiones puntuales.

La relación de las iniciativas del Gobierno Central y la satisfacción de demandas puntuales y de corto plazo, han generaron la idea de que la administración de los recursos era más efectiva mientras se desarrollaba con "firmeza". La institucionalización de mecanismos para la democracia directa en la base del aparato de gestión del poder invisibilizó las relaciones de poder que existen entre esta base y la parte más alta del gobierno y las políticas nacionales. Al mismo tiempo se recortaron las posibilidades de generar cuestionamientos sobre las políticas nacionales y la idea de desarrollo que tiene el Estado para con los ciudadanos.

## 6. El papel de las nuevas tecnologías: Una democracia directa virtual.

Para las herramientas institucionalizadas de democracia directa no existen mayores procedimientos del uso de TICs en los procesos electorales. Sin embargo para la información de las y los ciudadanos se iniciaron sobre todo en el Gobierno de Transición dirigido por el presidente Valentín Paniagua una serie de iniciativas que buscaba acercar al aparato estatal a la ciudadanía, mediante decreto supremo se creo el Portal del Estado Peruano<sup>25</sup> para la internet.

A través de este portal se busca brindar a los ciudadanos información relevante sobre las agendas de las instituciones que forman parte del estado, el Portal de Estado Peruano se crea como único punto de acceso en Internet a toda la información, servicios y procedimientos administrativos, que brindan as Entidades de la Administración Pública. Durante el Gobierno de Alejandro Toledo también se implementaron diferentes normas que buscaron poner a la disposición de la ciudadanía información relevante sobre transparencia y acceso a la información pública mediante la Ley de 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>26</sup>.

Sin embargo, el desarrollo de las TICs, como herramientas de participación no ha demostrado ser movilizador o incrementar la participación. Si bien la información o parte de ella puede estar en internet las personas que tienen acceso a esta herramienta son muy pocas, las dificultades para acceder a esta información en el espacio rural son aun más gravitantes. Una dificultad más es el carácter técnico que puede tener esta información, termina siendo excluyente para las personas que no dominan el conocimiento técnico sobre la construcción del presupuesto y los marcos jurídicos en que estos se desarrollan, por ejemplo a pesar de que existe la Consulta del Gobierno Nacional y Regional (SIAF-SP)<sup>27</sup> las posibilidades de que un comunero rural, una estudiante universitaria o una ama de casa o un ciudadano en promedio, entienda el funcionamiento de esta herramienta es remota.

El Estado peruano ha creado diferentes estudios y documentos como el "Preparación del Estado peruano para el e-Gobierno" e innumerables propuestas que están en funcionamiento a través de el portal ONGEI Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática<sup>28</sup>. (Anexo 1 sobre las funciones y tares del ONGEI)

El Estado peruano parece haber creado un espacio ideal para la participación, que podría ser efectiva si la realidad se adecuara a ese ideal, pero como evidentemente eso no pasa, esta aparente apertura sirve para la legitimidad y la sostenibilidad de la situación actual de las relaciones de poder entre el Estado y los ciudadanos.

---

<sup>25</sup> Decreto Supremo N° 060-2001-PCM en [www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)

<sup>26</sup> Portal del Ministerio de Economía y Finanzas <http://www.mef.gob.pe/ESPEC/transparencia/cumplimiento27806.php>

<sup>27</sup> SIAF – SP <http://ofi.mef.gob.pe/gcentral/>

<sup>28</sup> Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Información <http://www.ongei.gob.pe/>

## **7. Comentarios finales**

La propuesta inicial que se desarrolló desde la izquierda y que abría la gestión municipal y los espacios de poder a la voluntad popular expresada en sus organizaciones sociales, ha perdido el sentido de construcción política de autoridad compartida y ha pasado a ser una serie de metodologías de planificación que busca la concertación despolitizada y solamente técnica, que invita a la participación a una sociedad civil sin sentido político sino con capacidad de viabilizar propuestas.

Vacía de carga transformadora, el gobierno de transición democrático difundió esta serie de mecanismos de participación convirtiéndolos en leyes, la participación institucionalizada dejó de ser un derecho para pasar a ser un deber de las autoridades. Los procesos de construcción de organización política que pudieran servir de base para un proceso de democratización radical de las relaciones de poder que se expresan en políticas públicas han dejado de ser importantes para buscar formas de incidencia efectiva y de corto plazo.

Los derechos a la participación directa son realizados como una invitación a la ciudadanía desde el gobierno central, y es este quien define los criterios de esta participación, la agenda en la que se participa, y los niveles en los que se puede tener incidencia directa. Esta perspectiva de participación invisibiliza las responsabilidades del Estado para con la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad reduciendo el campo de acción legal a los espacios más pequeños e inferiores en la jerarquía estatal. Con esto también se imposibilita la problematización de las ideas y visiones de desarrollo constituyen las políticas públicas y nacionales y que también se expresan en las políticas de participación.

A pesar de esto, el nuevo contexto de participación también ha abierto diferentes procesos e iniciativas que pueden servir para el avance de articulaciones populares que sí generen propuestas nacionales globales. El “empoderamiento” de diferentes líderes en los espacios más locales de la gestión es un efecto positivo para la politización de la vida social.

Las herramientas de participación directa son eso, herramientas de participación, y no un fin en sí mismas. No tienen ningún sentido transformador y democratizador sino son parte de un proyecto mayor, de la democratización radical y de la construcción de autoridad compartida. La participación directa por invitación en un contexto de relaciones de poder definidas desde arriba legitiman esas mismas relaciones desde el sentido político que tiene la apertura a participación que pasa por la elaboración de los criterios para definir quienes participan y sobre qué se participa.

Existe una carencia en el imaginario político de un correlato en las posibilidades de intervención e incidencia en el contexto nacional, lo local no entra en diálogos profundos con los procesos nacionales, la existencia de herramientas o de espacios para la democracia directa no son útiles sino existen también esfuerzos por construir políticamente imaginarios transformadores y organización social.

## 8. Bibliografía

Asociación Civil Labor. Tambo Grande, Pueblo Agrícola.  
<http://www.labor.org.pe/campanas/campanas-01.php?kdigo=254>

Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. Veeduría se pronuncia sobre dictamen de Ley de Radio y Tv en:  
[http://www.calandria.org.pe/bol\\_corporativo/bc\\_02/veeduria\\_se\\_pronuncia.html](http://www.calandria.org.pe/bol_corporativo/bc_02/veeduria_se_pronuncia.html)

Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú – ANFPP. Campaña final de recolección de firmas para la convocatoria del referéndum nacional democrático legislativo promovido por la ANFP en  
<http://www.geocities.com/fonavistas/>

Asociación Pro Derechos Humanos APRODEH:  
Noticias sobre la Marcha de los Cuatro Suyos  
<http://www.aprodeh.org.pe/noti-apr/2000/26jul2000.html>

Noticias sobre la renuncia de Fujimori  
<http://www.aprodeh.org.pe/noti-apr/2000/21nov2000.htm>

ARDITO VEGA, Wilfredo. Consulta Vecinal en Tambo Grande. Ideemail N 221. Lima – Perú 2002. También en  
<http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/tambogrande7.html>

BALBUENA PALACIOS, Patricia. Participación de las organizaciones de mujeres en los procesos locales de Presupuesto Participativo: Estudio de caso en tres provincias y distritos. Consultoría para el programa Perú de Oxfam GB – 2005.

Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. Informe Final, Cap 1 Los Periodos de la Violencia, 1.4 Los periodos del Conflicto Armado Interno en  
[www.cverdad.org.pe](http://www.cverdad.org.pe)

Coordinadora Nacional de Radios. Nativos Ashuar liberan trabajadores de Pluspetrol en  
<http://www.cnr.org.pe/noticia.php?id=15722>

Decreto Supremo N° 060-2001-PCM  
Crean el Portal para servicios al ciudadano y empresas – PSCE  
En [http://www.ongei.gob.pe/Bancos/banco\\_normas/archivos/PSCE%20PUBLICADO%20EL%2021-06-06.pdf](http://www.ongei.gob.pe/Bancos/banco_normas/archivos/PSCE%20PUBLICADO%20EL%2021-06-06.pdf)

DEGREGORI Carlos Iván. La Década de la Antipolítica, auge y huída de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Lima – IEP 2006.

Equipo Nizkor. Tambo Grande Optó por el agro en  
<http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/tambogrande4.html>

Factor Tierra, El día que Tambo Grande movió al mundo.  
<http://www.geocities.com/FactorTierra/TG/03/06011158.html>

Iniciativa Legislativa. Postura de la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social sobre la nueva Ley de Radio y Televisión <http://www.veeduria.org.pe/iniciativa.htm>

Ley N 27677. Ley de uso de la liquidación del FONAVI:  
[www.mivivienda.com.pe/NR/rdonlyres/415434FC-9D74-45D1-B69C-29FB4701822B/572/Ley27677.doc](http://www.mivivienda.com.pe/NR/rdonlyres/415434FC-9D74-45D1-B69C-29FB4701822B/572/Ley27677.doc)

Ley 28278 Ley de Radio y Televisión.  
Comisión Andina de Juristas  
<http://www.cajpe.org.pe/guia/Ley28278.htm>  
Congreso de la República del Perú  
<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/leyes/28278.htm>

REMY, María Isabel. Los Múltiples Campos de la participación ciudadana en el Perú: Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Lima, IEP – 2005.

Revista Caretas. La rebelión del FONAVI en  
<http://www.caretas.com.pe/1453/fonavi/fonavi.htm>

ROMERO, Fernando. Experiencia en El Agustino: Municipalidades y pobladores –El caso de las MIADES en El Agustino. Cuadernos SEA.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. El Dañino legado de Alberto Fujimori. En El Comercio 12 de diciembre del 2005 y en  
<http://www.aprodeh.org.pe/fujimori/corrupcion/noticias/12dic2005.htm>

VARGAS, Carlos. Experiencia en Ilo: Desarrollo local y participación política en Ilo Nuevas formas de articulación y representación social y política. Documento de Trabajo N° 95, IEP.

Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social. Campaña Ciudadana, afirma tus derechos, por una comunicación de calidad  
<http://www.veeduria.org.pe/campanas/campanas3.htm>

VICH, Victor (Editor). El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. Lima IEP – 2005.

WIENER BRAVO, Elisa. Municipios, poder y nuevas élites locales: El caso de revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla. SEPIA X. Perú: El Problema agrario en debate. Lima, SEPIA – 2004.

ZAPATA, Antonio. Sociedad y poder local: la comunidad urbana en Villa El Salvador. La Lima popular de fin de milenio. En Territorio, cultura e historia: materiales para la renovación de la enseñanza sobre la sociedad peruana. Oliart, Patricia, editora. Instituto de Estudios Peruanos, Proeduca-GTZ, Promperú, Lima – 2003.

ZARATE ARDELA, Patricia. Participación ciudadana y democracia: Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales. Lima, IEP – 2005.

**ESPACIOS EN INTERNET:**

Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.

<http://www.calandria.org.pe/>

Asociación Pro Derechos Humanos APRODEH

<http://www.aprodeh.org.pe/>

Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú – ANFPP.

<http://www.geocities.com/fonavistas/>

Centro de Medios Independientes CMI-Perú Indymedia Perú

[www.peru.indymedia.org](http://www.peru.indymedia.org)

Congreso de la República del Perú

[www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería CONACAMI

[www.conacami.org.pe](http://www.conacami.org.pe)

Coordinadora Nacional de Radios

[www.cnr.org.pe](http://www.cnr.org.pe)

Defensoría del Pueblo

<http://www.ombudsman.gob.pe>

Federación Nacional de Trabajadores del Agua Potable y Alcantarillado del Perú en

[www.fentap.org.pe](http://www.fentap.org.pe)

Gobierno del Perú – Portal Oficial del Estado Peruano

[www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)

Instituto Nacional de Estadística e Informática

<http://www.inei.gob.pe>

Jurado Nacional de Elecciones

<http://www.jne.gob.pe>

Ministerio de Economía y Finanzas

<http://www.mef.gob.pe/>

Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Información

<http://www.ongei.gob.pe/>

Sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, Energía y Derivados Afines en  
<http://www.viso.plades.org.pe/contenido/htm/petroleros.htm>

Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF – SP  
<http://ofi.mef.gob.pe/gcentral/>

Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social.  
<http://www.veeduria.org.pe>

Anexo 1

**OFICINA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO E INFORMÁTICA  
D.S. N 095 – 2005 – PCM  
DE ACUERDO AL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA  
PCM ( D.S. N°094-2005-PCM)**

(Publicado el 06 de Diciembre de 2005)

**Artículo 37.-** De las Funciones de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática

La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática tiene las siguientes funciones:

- 37.1** Proponer la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, así como coordinar y supervisar su implementación;
- 37.2** Proponer las iniciativas para el mejoramiento de procesos administrativos y técnicos en el proceso de implementación del Gobierno Electrónico;
- 37.3** Desarrollar acciones orientadas a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Informática, proponer las directivas para su funcionamiento y supervisar el cumplimiento de la normativa correspondiente;
- 37.4** Coordinar y supervisar la integración funcional de los sistemas informáticos del Estado y promover el desarrollo de sistemas y aplicaciones de uso común en las entidades de la Administración Pública ;
- 37.5** Coordinar y supervisar el desarrollo de los portales de las entidades de la Administración Pública para facilitar la interrelación de las entidades entre sí y de éstas con el ciudadano, con el fin de establecer la ventanilla única de atención;
- 37.6** Administrar el Portal del Estado Peruano;
- 37.7** Proponer los lineamientos de la política de contrataciones electrónicas del Sistema Electrónico de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - SEACE;
- 37.8** Brindar asistencia técnica a las entidades de la Administración Pública para la implementación de proyectos tecnológicos en materia de su competencia;
- 37.9** Formular propuestas para impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la mejora de la gestión pública y modernización del Estado promoviendo la integración tecnológica;
- 37.10** Aprobar los estándares tecnológicos para asegurar las medidas de seguridad de la información en las entidades de la Administración Pública ;
- 37.11** Fomentar una instancia de encuentro con representantes de la Administración Pública y del Sector Privado, con el fin de coordinar y potenciar los distintos esfuerzos tendientes a optimizar un mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías aplicadas a la modernización de la gestión pública;
- 37.12** Emitir opinión técnica respecto de las autógrafas, proyectos de Ley y proyectos normativos que la Secretaría de Gestión Pública someta a su consideración. Dicha opinión versará respecto de las competencias que le han sido asignadas; y,
- 37.13** Otras que le sean encomendadas por la Secretaría de Gestión Pública.