

---

# Javier Ávila

## GOBIERNOS LOCALES, PARTICIPACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN CUATRO DISTRITOS RURALES DE APURÍMAC Y EL CUSCO

**E**ste artículo es una reflexión sobre la problemática de la participación ciudadana en los municipios rurales, específicamente en cuatro distritos rurales de Apurímac y el Cusco (Haqaira, Huaccana, Colquemarca y Limatambo). Tiene como objetivo analizar las relaciones entre participación ciudadana y exclusión social, un ámbito curiosamente poco tomado en cuenta en los debates sobre el tema. También busca desarrollar una breve descripción etnográfica sobre los “cuellos de botella” que dificultan la participación de los campesinos en las experiencias de participación desarrolladas en los gobiernos locales.

En muchos círculos académicos se ha vuelto de sentido común afirmar que la participación social es una herramienta importante para desarrollar: a) democracia; b) nuevas capacidades y recursos (capital social, cultural, ciudadanía, etcétera); y, c) una gestión social eficaz y eficiente<sup>1</sup>. Sin embargo, en sociedades de “modernidades alternativas” la relación entre sociedad civil y participación no aparece siempre tan nítida. Por ejemplo, en países como el Perú el término sociedad civil no es siempre sinónimo de democracia y participación. Teóricamente, uno podría argumentar que un alto grado de “asociacionismo” no es siempre garantía para el desarrollo de

1. Klisberg, Bernardo: *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Washington: Instituto Internacional para el Desarrollo Social (INDES)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001. Cunill, Nuria: *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991. Alvitzer, Leonardo: “Modelos de sociedad civil. Un análisis de la especificidad del caso brasileño”, en Alberto Olvera, coordinador: *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. México: Ed. El Colegio de México, 1999.

una sociedad civil y una cultura cívica de la participación, la reciprocidad y la confianza, y que más bien el ámbito de la sociedad civil constituye aquí una realidad mucho más compleja de lo que se supone. Es decir, un ámbito de naturaleza más bien heterogénea, con fuertes tensiones y brechas económicas y culturales en su interior, que dificulta el establecimiento rápido de pactos y consensos en torno de una idea mínima sobre lo que debería ser el “bien común”.

Más aun: en un contexto de alta exclusión social y pobreza económica, de desarrollo muy desigual de la condición de ciudadanía, muchos grupos pueden privilegiar sus intereses particulares por sobre los intereses generales del conjunto de la sociedad local, regional o nacional, buscando o promoviendo el clientelismo y el autoritarismo y debilitando la democracia en lugar de fortalecerla.

Las evidencias nos muestran que las experiencias de concertación y participación social funcionan en el Perú de manera poco exitosa o deficiente. Sin embargo, no es usual encontrar reflexiones sobre este tema, porque se aleja del discurso “políticamente correcto” que señala que la participación es buena *per se*. Tampoco hay muchos análisis de los procesos requeridos para que la participación y la concertación sean realmente herramientas útiles para la gestión social. Asimismo, no existen reflexiones sobre los procesos por los cuales la gran mayoría de experiencias de concertación desarrolladas en el Perú han funcionado de manera deficiente o simplemente han fracasado. Menos aun estudios de caso que expliquen con rigor etnográfico las causas del mal funcionamiento de las experiencias de concertación, incluyendo en ellas el mismo punto de vista (heterogéneo y plural) de los actores sociales involucrados.

El artículo está dividido en seis partes. En la primera se presenta la perspectiva teórica desde la cual abordamos el tema de la participación. En la segunda se desarrolla el tema de la exclusión social. En la tercera, la manera como comprendemos la relación entre participación y exclusión en contextos rurales, especialmente en la sierra sur. En la cuarta se presenta una breve caracterización de las dinámicas de exclusión social en la citada zona. En la quinta se analiza el tema de la participación social, las mesas de concertación y la exclusión social en las área del estudio. Y en la sexta y última se exponen las conclusiones de este trabajo.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En lo fundamental, participación ciudadana se refiere a la acción colectiva y organizada de la ciudadanía en la esfera pública, más allá de los mecanismos habituales de la democracia representativa<sup>2</sup>. Existe consenso en afirmar que la participación ciudadana promueve el desarrollo de prácticas y

2. Cunill, *op. cit.*, 1991.

valores democráticos, así como de condiciones favorables para el desarrollo social, económico, político y cultural de una localidad<sup>3</sup>.

La participación se relaciona con el concepto de sociedad civil, entendida como aquel espacio participativo no cubierto por el Estado o los partidos políticos y que permite ampliar la representatividad de la sociedad en la esfera pública y que busca incidir: a) sobre la propia sociedad; b) sobre el Estado; y, c) sobre el sistema político<sup>4</sup>.

Debe aclararse que al hablar de sociedad civil no se incluye al conjunto de la sociedad, en la medida en que buena parte de ella —aun cuando esté organizada— solo se propone velar por los intereses inmediatos de sus integrantes, sin buscar incidir sobre otros actores sociales ni sobre el Estado. El concepto sociedad civil tampoco incluye a los partidos políticos, en la medida en que ellos son parte del sistema político y, en tanto tales, instrumentos y espacios de lo público, precisamente sobre los cuales la sociedad civil busca incidir.

Participación y sociedad civil se relacionan también con el concepto de ciudadanía. Sin embargo, conviene diferenciar un aspecto importante: no puede haber sociedad civil sin ciudadanía, pero sí ciudadanía sin sociedad civil. ¿Cuál es la diferencia? Fundamentalmente, esta se refiere a los dos aspectos de la condición ciudadana: a) los derechos; y, b) los deberes.

Conviene tomar en cuenta la idea de Bottomore para distinguir entre ciudadanía formal, definida como la membresía a un Estado-Nación, y ciudadanía sustantiva, referida a la disposición de derechos y a su capacidad de ejecución con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall en relación con la ciudadanía cívica, política y social.

En este aspecto se relacionan los conceptos de ciudadanía y participación. El reconocimiento de derechos ciudadanos es una condición necesaria pero no suficiente para hablar de participación, ya que esta última se refiere, sobre todo, al ejercicio de deberes ciudadanos. En ese sentido, hablar de participación es hablar del ejercicio de una ciudadanía activa.

Ahora bien: la relación entre participación, sociedad civil y ciudadanía no es un proceso evolutivo simple o mecánico. Todo lo contrario: se trata de uno muy complejo y heterogéneo, bastante relacionado con el contexto social e histórico en el cual se desarrolla. Así, pues, conviene recordar que cada sociedad tiene su propia historia de construcción de sus derechos ciudadanos, y que ha recorrido sus propios caminos para conquistarlos. En ocasiones las trayectorias de algunos países son similares, como ocurre con los de Europa, pero en otras difieren de forma significativa. Por ejemplo,

3. Klisberg, *op. cit.*, 2001.

4. Alvitzer, *op. cit.*, 1999. Cohen, Jean y Andrew Arato: *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Marshall<sup>5</sup> ha señalado que en Europa occidental emergieron primero, en el siglo XVIII, los derechos civiles agrupados en torno de la idea de libertad. Luego, en el siglo XIX, los derechos políticos vinculados a la participación política ampliada del pueblo a través del sufragio universal. Finalmente, en el siglo XX, los derechos sociales, que tienen que ver con la participación en el bienestar producido por la colectividad.

En el caso peruano, López<sup>6</sup> ha señalado la existencia de otro derrotero. Luego de una liberalización limitada y trunca que buscó dar a luz los derechos civiles en las tres primeras décadas del siglo XX, emergió vigorosamente, por los cincuenta, la demanda de los derechos sociales (por tierra, educación, salud, vivienda, laborales), desde los cuales se exigían también los derechos civiles y políticos. López constata que esta prioridad de los derechos sociales no obedece a la abundante riqueza en la que pueden participar las clases populares (como ocurrió en la Europa del siglo XX) sino, por el contrario, a la pobreza extrema y las discriminaciones y desigualdades sociales, que imponen sus propias urgencias. Otra diferencia sustancial es que la ciudadanía europea fue resultado de la capacidad de las élites para integrar a las clases populares para formar una comunidad política nacional, mientras que en el Perú se trató fundamentalmente de un proceso de construcción “desde abajo”, que no habría logrado culminar todavía en la conformación de una comunidad nacional.

Estos procesos diferenciados de construcción de ciudadanía y sociedad civil nos obligan a poner “en contexto” buena parte del actual debate sobre participación ciudadana. Para expresarlo en términos claros, una cosa es hablar de participación en sociedades que tienen ciudadanos de “primera clase” y otra, muy distinta, hablar de participación en sociedades en las que la mayoría de sus ciudadanos son de “segunda clase”, como es el caso del Perú, un país en el que las inequidades y exclusiones han construido una de las pirámides sociales con las mayores “desigualdades persistentes” del mundo<sup>7</sup>.

## EXCLUSIÓN SOCIAL

Una idea extendida sobre la exclusión es aquella que sostiene que mientras un grupo está incluido otro no lo está. Al hablar de exclusión social se ha considerado por lo general que la condición de incluido o excluido es producto de la existencia de “estructuras”. En nuestra tradición académica han existido varias corrientes de análisis ubicadas en esta perspectiva, como las teorías de la modernización de los cincuenta, las de la dependencia y

5. Marshall, T.H.: “Citizenship and Social Class”, en T.H. Marshall: *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

6. López, Sinesio: *Ciudadanos reales e imaginados: Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas, 1998.

7. Tilly, Charles: *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2000.

marginalidad de los sesenta o el marxismo de los setenta y ochenta. En resumidas cuentas, estos enfoques tenían en común ubicar el tema de la inclusión y la exclusión como producto de la existencia de dicotomías absolutas del tipo moderno/tradicional, integrado/marginal o hegemónico/subalterno.

Sin embargo, el tema de la exclusión resulta más complejo y variado. Más allá de dicotomías absolutas, lo cierto es que se ha constatado que, aun en los contextos de mayor exclusión, las personas tienen espacios de socialización e interacción con los “incluidos” a través de instituciones y redes sociales. Tienen también capacidad de agencia para empoderarse, convertirse en actor social y desarrollar diversas estrategias para su integración<sup>8</sup>. Así, es necesario reconocer que la exclusión social es una condición estructural, pero no absolutamente determinante. Existen también posibilidades para que los excluidos tengan un margen de maniobra a su favor.

Entonces, si aceptamos que hay espacios de maniobra y niveles mínimos de integración aun entre los más excluidos, de ello se deriva que el tema de la exclusión social no solo puede aludir al estar “dentro” o “fuera” de una condición estructural, sino también a los diferentes grados de integración que establecen los sujetos sociales sobre la base de ese trasfondo estructural.

Desde esta perspectiva, asumimos que exclusión social se refiere, más que a la ausencia de vínculos de integración, a la calidad de estos, que bien pueden entenderse como parciales o deficitarios. De esta manera, exclusión social se refiere a la poca o nula capacidad de integración que tienen las personas en determinados ámbitos de la vida social.

En el Perú hay muy pocos trabajos específicos sobre el tema de la exclusión social. En uno de los últimos estudios sobre el tema, Figueroa, Altamirano y Sulmont señalan que la exclusión se refiere “a la acción y efecto de impedir la participación de ciertos grupos sociales en aspectos considerados valiosos de la vida colectiva”<sup>9</sup>. Estos autores distinguen tres ámbitos de análisis en la exclusión social: a) la exclusión económica; b) la exclusión política; y, c) la exclusión cultural.

La exclusión económica se define en relación con la capacidad, en términos de dificultad, que tienen los sujetos para insertarse y desarrollarse en el proceso económico. La política se define según la capacidad limitada de los sujetos para ejercer sus derechos y deberes ciudadanos. Por último, la cultural se expresa en la marginación de ciertos sectores que no comparten los códigos básicos necesarios para comunicarse e interactuar adecuada-

8. Véase, por ejemplo, el libro de Larissa Lomnitz titulado *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI, 1976. La evidencia empírica al respecto tiene larga data en nuestra academia, como lo han demostrado por ejemplo los estudios sobre migración en la ciudad y las redes ciudad-campo.

9. Figueroa, Adolfo; Teófilo Altamirano y Denis Sulmont: *Social Exclusion and Inequality in Peru*. Ginebra: International Institute for Labour Studies, Research Series n.º 104, 1996.

mente en la colectividad mayor, lo que genera la discriminación de ciertas categorías de personas que son percibidas como “inferiores”.

Sin embargo, para estos autores la exclusión en una dimensión puede ser contrarrestada por modalidades de integración en otras. Es el caso, por ejemplo, de la integración ciudadana, que amortigua en parte las desigualdades económicas y la discriminación étnica o racial. Lo es también el de la integración económica, que relativiza la discriminación étnica. Las formas específicas de exclusión señaladas también pueden interactuar negativamente unas sobre otras. El proceso mediante el cual estas formas de exclusión se retroalimentan mutuamente es denominado “exclusión dura”.

## LAS MESAS DE CONCERTACIÓN

Muchos municipios, organismos no gubernamentales (ONG) y asociaciones civiles levantaron también durante los noventa las banderas de la participación ciudadana. Procesos de concertación en diferentes municipios (mesas, comités de participación, planeamiento estratégico participativo, etcétera) empiezan a desarrollarse como modelo alternativo de democracia local.

Es necesario señalar que la década de los noventa presentó un panorama complejo, inclusive paradójico en varios aspectos, ya que el despliegue o irrupción de estas nuevas prácticas y representaciones de la participación se desarrolló justamente en el contexto del autoritarismo de la denominada “década de la antipolítica” fujimorista.

Las mesas de concertación son experiencias institucionales desarrolladas por ONG y gobiernos locales para promover la participación de la población de una localidad en la esfera pública. Durante los noventa tuvieron un desarrollo inusitado en varios puntos del país. Se puede señalar que se constituyeron en una de las principales expresiones de la sociedad civil durante los noventa y en una de las más importantes estrategias para promover la participación de la ciudadanía y superar las tradicionales brechas de exclusión preexistentes en el país. Las mesas de concertación tuvieron una especial preocupación por destacar nuevos estilos de hacer política orientados al fortalecimiento de la ciudadanía, mediante la intervención de los actores sociales y políticos de una localidad en espacios de deliberación y decisión y en aspectos concretos de la problemática local.

El objetivo de las mesas de concertación era constituirse en nuevos espacios públicos de deliberación entre autoridades y ciudadanos. Buscaban ser una mixtura entre nuevas formas de democracia participativa y estrategias para el fortalecimiento del capital social local. En ese sentido, las mesas de concertación son tributarias de Putnam y sus estudios sobre el “asociacionismo”, así como de los tratados de Fukuyama en torno del papel del capital social y la cultura de confianza como “ventaja competitiva” para la democracia.

Ambas perspectivas son parte de una corriente de interpretación de la realidad que considera que el nivel de “asociacionismo” de una sociedad, la

fortaleza de sus redes de cooperación e información y el mantenimiento de valores culturales (confianza, reciprocidad, etcétera) se convierten en “valor agregado” que hace viable no solo la eficiencia y rentabilidad económica sino también la democracia y la ciudadanía, al estimular la participación de la sociedad civil en la esfera pública.

Detrás del discurso de las mesas de concertación también se ubican las reflexiones de Habermas sobre la acción comunicativa y la construcción de espacios públicos para la deliberación en el proceso de construcción de ciudadanía, así como el pensamiento de Hannah Arendt sobre el “bien común”. Ambas propuestas han sido ubicadas en el debate sobre ciudadanía dentro de lo que se conoce como la perspectiva “comunitarista”.

Si bien se puede señalar que los primeros intentos de concertación tuvieron al principio un carácter fundamentalmente urbano y que aparecieron inspirados en las experiencias de participación vecinal implementadas en la década de los ochenta en distintos territorios gestionados por Izquierda Unida, lo cierto es que se trata de experiencias que en los noventa han sido alentadas más bien por la cooperación internacional y ejecutadas por las ONG.

En general, todas estas experiencias, incluso las más consolidadas y difundidas —como las de Ilo, Cajamarca y Huanta—, han tenido un recorrido más o menos similar. Es decir, construyeron visiones relativamente compartidas sobre el futuro de sus espacios territoriales, realizaron procesos de planeamiento estratégico en los que definieron sus prioridades de desarrollo, implementaron algunos proyectos en ese marco (la mayoría financiados por la cooperación internacional), movilizaron la participación de distintos actores locales e institucionalizaron, con mayor o menor fortaleza, instancias de diálogo y concertación de intereses que adquirieron la forma de mesas o de consejos de desarrollo.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ÁMBITOS RURALES

La participación ciudadana no es algo que se desarrolle de manera “natural” o “espontánea”, o que se produzca solo por la existencia de “condiciones objetivas” que la favorezcan. Por el contrario, se trata de un proceso de construcción social que depende mucho de las necesidades, intereses, motivaciones y capacidades para movilizar recursos que tienen las personas en un contexto determinado<sup>10</sup>. Esta perspectiva constructivista problematiza el análisis de la participación ciudadana y señala, en primer lugar, que las razones por las cuales las personas participan son muy variadas y, en ciertos casos, complejas.

10. Tanaka, Martín: *Participación popular en políticas sociales: Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP, 2001.

¿Por qué las personas participan? Las motivaciones pueden ser variadas, pero, por lo general, se relacionan con la naturaleza de las necesidades e intereses existentes en un contexto determinado. Tanaka señala que, tomando en cuenta el ámbito en el cual se desarrollan, los intereses pueden ser clasificados, *grosso modo*, en públicos y semipúblicos. Los intereses semipúblicos se refieren a la existencia de necesidades y demandas que involucran de manera directa solo a una parte de la población de la localidad o a un grupo de interés. Por el contrario, los públicos aluden a necesidades y demandas que incorporan al conjunto de la población.

En teoría, se podría suponer entonces que cuando la motivación para la participación responde a un interés semipúblico, las personas que se movilizarán serán sobre todo aquellas que se encuentren directamente involucradas con este. Por su parte, cuando la motivación para la participación responda a un interés público, se podría suponer que la movilización será mucho mayor e involucraría a más sectores de la localidad, incluso en ocasiones al conjunto de esta<sup>11</sup>.

No obstante, las personas no participan desde una condición social similar. Todo lo contrario: por regla general, existen en los grupos que conforman la población de una localidad diferencias y desigualdades de clase, etnia, género y generación, así como desiguales niveles de acumulación de capital social (redes), cultural (conocimientos) y simbólico (legitimidad).

Estas diferencias y desigualdades se aprecian con mayor nitidez cuando se pregunta por el “quién” y el “cómo” de la participación. Es evidente que no todas las personas pueden —ni deben— participar de igual manera. Cada experiencia de participación tiene sus propias necesidades de especialización y representación. Por ejemplo, cuando los requerimientos de especialización para la participación son mínimos (mano de obra para la construcción de un camino promovido por Foncodes o para la siembra de plántones en alguna ladera), la participación tiene una capacidad de integración muy grande, más allá de las variables locales de exclusión social. Sin embargo, cuando los requerimientos de especialización son mayores (elaboración de diagnósticos, proyectos de desarrollo o presupuestos participativos), la participación tiene una menor capacidad de integración por ser una actividad más especializada, y el peso de las variables de exclusión es mayor.

No obstante, aun en los sistemas políticos más democráticos existe un primer nivel natural de exclusión, derivado de la imposibilidad para el ejercicio de formas de participación directa. Este consiste en la separación de las mayorías de la población del ejercicio directo de la gestión política, en cualquier nivel (local, provincial o nacional). No todos pueden tener acceso a los cargos de elección y no todos pueden aspirar a ser elegidos.

Las causas de este nivel de exclusión política están legitimadas en el discurso corriente de la democracia representativa, en el que los individuos

11. *Ibidem*.



delegan (en teoría no renuncian) en los representantes su poder de decidir sobre asuntos públicos. Desde la filosofía política, la tesis del contrato social moderno reconoce como principio de orden e integración social la posibilidad de los individuos de hacerse representar por otros en el ejercicio del poder público. Nadie queda así excluido de la soberanía del poder, que tampoco pertenecería a nadie en particular, sino a la construcción colectiva por lo general enunciada como “pueblo”.

Ahora bien: este primer nivel de exclusión “natural”, propio de la democracia representativa, se muestra más problemático en escenarios de alta desigualdad y exclusión económica y cultural como el Perú; específicamente, en varios segmentos de su sociedad rural, donde el proceso de construcción de ciudadanía presenta un perfil de “baja intensidad”. Entre sus conclusiones, el estudio de López<sup>12</sup> ha señalado lo siguiente sobre los distritos rurales del Perú: a) la existencia de una alta relación inversa entre pobreza y niveles de ciudadanía; y, b) la presencia de una relación directa entre pobreza y brechas ciudadanas. Es decir, las personas ubicadas en los distritos más pobres, especialmente los de extrema pobreza, tienen un menor nivel de ciudadanía y una menor consistencia ciudadana. Esas personas son por lo general ciudadanos de segunda clase, y allí se encuentran las más altas brechas ciudadanas que responderían a las variables clásicas de clase, etnicidad y género.

En estos distritos la existencia de mecanismos de exclusión política no es solo resultado de la delegación de poder de decisión en los representantes políticos, sino también producto de severas desigualdades ciudadanas de clase, etnicidad y género, que reproducen al interior de los sistemas políticos locales dinámicas de “exclusión dura”. En estos contextos, el proceso de toma de decisiones políticas se presenta opaco para el ciudadano común. Los márgenes para el desarrollo de una condición de ciudadanía activa, más involucrada en los asuntos públicos, son estrechos y lejanos.

El manejo de los asuntos públicos aparece como un asunto de una pequeña élite ubicada en el vértice de la pirámide de exclusión social local. De parte de las autoridades no hay ofertas de apertura y rendición de cuentas. De parte de la población, a su vez, no hay pedidos por mayores cuotas de participación. Esto contribuye al aislamiento de la ciudadanía respecto de “lo político”, que aparece también como sinónimo de corrupción. Paradójicamente, este distanciamiento de lo político contribuye a que las autoridades desarrollen con mayores márgenes de libertad conductas patrimoniales, que se expresan, por ejemplo, en la gestión pública por redes de parentesco y compadrazgo o en el recurso masivo a prácticas clientelistas.

## LA SIERRA SUR: DINÁMICAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL

En este ámbito regional, las variables de clase, etnicidad y género cumplen un papel importante en los circuitos de exclusión sociocultural, que apare-

12. López, *op. cit.*, 1998.

cen relacionados con la brecha ciudad-campo existente entre ciudades intermedias y poblados rurales y comunidades campesinas de su entorno. La “visibilidad” del peso de las variables clase, etnicidad y género resulta evidente en la medida en que se va desde el espacio urbano de la capital de provincia al semiurbano de la capital de distrito y el rural de alguna comunidad campesina y sus anexos. En el ámbito más urbano encontramos a los sectores de la población con mejor manejo del castellano y mayor educación escolar, así como con un mayor acceso a la información local y regional. También encontramos allí una mejor capacidad de consumo cultural debido a la mayor oferta de medios de comunicación. El panorama contrario lo observamos en el extremo más rural, donde la débil presencia del sistema educativo se junta con la ausencia de medios de comunicación y las distancias geográficas.

En regiones como Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, la guerra interna pulverizó el tejido social, fundamentalmente del ámbito rural. Esto se evidenció en la virtual desactivación de muchos municipios distritales durante el periodo de violencia; en la desaparición o desplazamiento de la capa de dirigentes sociales, líderes de partidos políticos y autoridades locales; en el trastocamiento de las actividades económicas de supervivencia, y en el debilitamiento de las organizaciones sociales.

Así, es claro que la violencia marcó un “antes” y un “después” en las zonas rurales de la sierra sur. “Antes”, los entrevistados señalaron que predominaba un orden social altamente jerárquico, en el que el factor étnico era una variable fundamental de exclusión. El panorama descrito por los informantes en nuestro trabajo de campo hacía recordar las descripciones clásicas del gamonalismo hechas por las novelas de Arguedas hace cuarenta años. Tanto en Haquira cuanto en Huaccana (Apurímac), el término quechua *llactataytas* (padres del pueblo) refiere a la antigua clase gamonal que controlaba el poder local y hacía de intermediaria entre el mundo campesino y la sociedad nacional. El poder de los *llactataytas* concuerda con un sistema muy similar al descrito por el antropólogo ecuatoriano Andrés Guerrero como “administración étnica”<sup>13</sup>.

En la actualidad, cuando uno pregunta por algunos de los *llactataytas*, los campesinos responden “ya se fueron, ya no están”. El contraste entre la generalizada descripción de una sociedad de *llactataytas* y una de “indios” hace solo treinta años (una generación, en términos históricos) sorprende al visitante que aprecia hoy pocos elementos que recuerden ese mundo del tipo *ancien régime*. Se puede señalar entonces que uno de los frutos inesperados de la guerra ha sido, en distritos como Haquira o Huaccana, el amenguamiento de la tensión existente entre “indios” y “mistis”.

13. Guerrero, Andrés: “De sujetos a ciudadanos étnicos: De la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990”, en Alberto Adrianzén *et al.*, editores: *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IFEA/IEP, 1993.

Un panorama distinto se aprecia en el Cusco, especialmente en el distrito de Limatambo. Allí, la tensión entre “campesinos” y “notables” se ha mantenido con relativa fuerza. Los vecinos urbanos se han conservado como grupo de presión y tratan de mantener sus antiguas posiciones de privilegio en el poder local. Frente a ellos, el activismo organizativo y político de los grupos campesinos desarrolló un importante movimiento social que logró agenciarse del municipio por tres periodos consecutivos.

Wílbert Rosas, líder del movimiento, dirigió uno de los procesos participativos más interesantes del Perú de los noventa. Sin embargo, a diferencia del caso de Apurímac, Limatambo sí contaba con una fuerte organización social que apuntaló el proceso durante tres periodos. Nos estamos refiriendo, no hay que olvidarlo, a un escenario donde la guerra interna no demolió las estructuras sociales, sino más bien a uno en el que las organizaciones se mantuvieron activas y se vieron fortalecidas por el apoyo externo de ONG y agrupaciones políticas de izquierda.

## PARTICIPACIÓN SOCIAL, MESAS DE CONCERTACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN HUACCANA, HAQUIRA, COLQUEMARCA Y LIMATAMBO

Las cuatro experiencias de participación se desarrollaron en distritos rurales, con una población promedio de 10.000 personas, y donde nueve de cada diez eran campesinos. Se trata de experiencias pioneras desarrolladas en cada distrito a fines de los noventa, que buscaban promover la participación activa de la población local en torno de los gobiernos locales, especialmente en la elaboración de diagnósticos sobre la problemática local, planes estratégicos de desarrollo, presupuestos participativos y ejecución de proyectos. En los cuatro casos mencionados, las experiencias de participación asumieron, aunque con diferentes nombres, la forma de mesas de concertación.

En Haqira (Apurímac), Colquamarca y Limatambo (Cusco), la iniciativa de llevar a cabo la experiencia de participación partió del municipio; específicamente, del interés de los alcaldes por desarrollar una nueva gestión que incluyese no solo a la sociedad civil local en abstracto, sino especialmente a los sectores rurales secularmente excluidos de la participación en actividades municipales.

En los tres casos mencionados, las iniciativas fueron impulsadas por alcaldes con antigua militancia en agrupaciones de izquierda, con experiencia laboral como promotores de ONG en sus distritos y un nuevo discurso participativo y concertador adquirido en su trabajo en ONG. En el cuarto caso —Huaccana (Apurímac)— la iniciativa se desarrolló directamente desde una ONG local que, en alianza estratégica con el gobierno municipal, auspició la conformación de la dinámica de concertación en el distrito.

En los cuatro casos, los alcaldes llegaron a ocupar el sillón municipal encabezando agrupaciones políticas locales “independientes”, con ausencia de referentes partidarios regionales o nacionales explícitos y con discursos

“concertadores y participacionistas”, especialmente dirigidos hacia los sectores rurales, que conforman la mayoría de votantes en cada distrito. El desarrollo de este tipo de discurso no extraña si se recuerda que la relación ONG-municipio es bastante estrecha en los cuatro casos; no solo porque los alcaldes han sido promotores locales de desarrollo, sino también porque las ONG han realizado, con diferentes niveles de intensidad, un trabajo de motivación y capacitación previo en temas de fortalecimiento institucional y liderazgo. Los alcaldes son personas “conocidas” por su labor de promoción no solo en las zonas urbanas, sino también en las rurales, y hasta en las comunidades más alejadas.

En los cuatro casos se convocó abiertamente a toda la localidad. Sin embargo, en la práctica se pudo constatar que la buena voluntad de inclusión generalizada de la población en la experiencia de participación debió enfrentar importantes “cuellos de botella”. Uno primero tenía que ver con la dinámica misma de la política local en los distritos rurales de la sierra sur, caracterizada por su fragmentación, conflictividad y poca institucionalidad, donde proliferan agrupaciones políticas locales de un perfil caudillista, identificadas fundamentalmente con la figura del candidato a la alcaldía. Salvo el caso de la Unidad Campesina Popular (UCP) de Limatambo, se trata de agrupaciones con una vida orgánica bastante débil, organizadas por líderes locales que fungen en la mayoría de casos más como *brokers* que como dirigentes o representantes de grupos de interés claramente definidos<sup>14</sup>; que se movilizan en coyunturas electorales o de revocatoria de autoridades, con un alto nivel de conflicto entre ellos, especialmente cuando los perdedores de las elecciones conforman “la oposición” local<sup>15</sup>.

Este contexto político local “realmente existente” influye en la capacidad de convocatoria de cualquier experiencia de participación promovida por un alcalde, ya que al ser este quien por lo general ocupa el cargo de presidente de una mesa de concertación local, los grupos opositores, sus líderes y bases no solo no participan por cálculo político, sino incluso buscan poner trabas al proceso. En palabras de William Gonzales, ex alcalde de Haquira:

Solo tengo que decir con un poco de resentimiento que ahora último con motivos de campañas electorales, no sé si vengativamente algunos candidatos están distorsionando esta organización de la mesa y están propalando en el sentido que beneficia a ciertas personas nomás.

14. Tanaka caracteriza precisamente a los dirigentes políticos y sociales de distritos rurales como *brokers*: personalidades locales que más que “dirigentes” son “representantes”, con mucho margen de autonomía en sus decisiones, desconectados de sus bases por mayores “contactos” con agentes externos al ámbito local (Tanaka, *op. cit.*, 2001).

15. Por ejemplo, en el caso del distrito de Colquemarca, el alcalde Dalmecio Pucho (1998-2002) había acusado judicialmente a su predecesor, Fernando Miro, de “terrorista”.

Tampoco extraña, en este contexto, que cuando el alcalde en cuya gestión se desarrolló la experiencia participativa deja el cargo, el que lo reemplaza no continúe el proceso o que busque crear uno nuevo que tenga su “huella personal”. Se ha podido constatar que esto ha ocurrido en tres distritos: a) Haqira, donde la lista ganadora de Patria Roja decidió no asumir la continuación del proceso; b) Limatambo, donde, a pesar de los tres periodos consecutivos de gestión de Wílbet Rosas y del reconocido buen funcionamiento del proceso de presupuesto participativo, el nuevo alcalde —del antiguo grupo de oposición— tampoco decidió continuar con el proceso; y, c) Colquamarca, donde la experiencia de concertación ha quedado en *stand by* por el cambio de alcalde. En relación con este último caso, un dirigente comunal entrevistado señaló lo siguiente: “Ahora que se ha ido el alcalde Dalmecio Pucho, parece que el nuevo no reconoce al Comité de Desarrollo. No creo que lo haga porque era de la oposición. Ese es el problema”.

Un segundo “cuello de botella” tiene que ver con la naturaleza “discrecional” de la convocatoria que realizan los alcaldes. En teoría, la convocatoria está dirigida a toda la población, pero en la práctica esta pone especial énfasis bien en las instituciones “políticamente neutras” en la localidad (como ONG y dependencias del Estado), bien en aquellos sectores que apoyan la gestión del alcalde y con los cuales muchas veces se establecen vínculos de clientela.

Esto se ha podido apreciar en la primera fase del proceso de Limatambo y su trabajo dirigido fundamentalmente a las comunidades vinculadas a la UCP; en Colquamarca y la alianza del municipio con la parroquia y las comunidades campesinas vinculadas a ella y el alcalde a través de los catequistas; en Haqira y el trabajo de Gonzales con aquellos núcleos de líderes y dirigentes vinculados a los programas de promoción de una ONG local, vinculados a la Federación Distrital de Mujeres de Haqira y la Federación Distrital de Jóvenes, formadas durante la gestión de Gonzales:

El alcalde solo apoya a las comunidades que le han dado su voto, pero no apoya a las comunidades que no le han apoyado (dirigente comunal, Limatambo).

Cuando convocan a sus reuniones no nos avisan. Hay gente que no entra en su “lista de invitados”. Así son ellos (dirigente de la Liga Agraria de Colquamarca).

No conocemos. Nunca nos invita el alcalde (vecino de Haqira).

Pero solo se cierran en el municipio. Una o dos mujeres que se cierran ahí, esas nomás llevan a las capacitaciones, al Cusco, no sé a qué sitios, con viáticos. Así yo más o menos he escuchado (dirigente de Haqira).

En el caso de Huaccana se aprecia una convocatoria más abierta, probablemente debido a que esta no surge desde el municipio y también a que está dirigida hacia sectores secularmente excluidos de la actividad política local, como el caso de las mujeres y los jóvenes, especialmente los del sector rural.

Ahora bien: más allá de este primer nivel de “discrecionalidad explícita”, existe también otro que podríamos denominar como “discrecionalidad implícita”, que se relaciona con la manera como se define la “población objetivo” hacia la cual va dirigida la convocatoria. Como se sabe, las experiencias de participación apuntan a aquellos segmentos de la población vinculados a algunas organizaciones sociales de base (OSB) y que tienen acceso a la difusión de las actividades de la experiencia de participación (generalmente por cercanía geográfica y contactos cercanos con los promotores). Esto deja de lado, implícitamente, a aquellos segmentos de la población que, o bien no forman parte de alguna OSB, o bien no tienen acceso fluido a la difusión de las actividades de las mesas.

En contextos predominantemente rurales, de baja intensidad en las comunicaciones y medios de transporte, de pobres recursos económicos, brechas interculturales ciudad-campo y altos niveles de oralidad ágrafa quechua, este proceso de “discrecionalidad implícita” se vincula la mayoría de las veces con las comunidades y anexos de puna, una especie de bolsón de “periferia de la periferia” local. En la mayor parte de los casos, los boletines de difusión de las mesas, sus talleres realizados en los salones municipales o la difusión de sus actividades por altoparlantes o radio tienen un impacto limitado en el ámbito urbano y rural próximo a la capital distrital. Las comunidades de puna quedan generalmente de lado, muchas veces involuntariamente, como producto de la existencia de brechas estructurales de exclusión económica, política y cultural, que Figueroa, Altamirano y Sulmont<sup>16</sup> llaman “exclusión dura”, expresada en niveles de inclusión muy bajos y de acceso intermitente a los circuitos de circulación de información.

Falta más concientización [*sic*] en términos sencillos, en lenguaje que el pueblo puede entender, no con términos científicos. Cuántas veces les he dicho: si hay términos, palabras que el pueblo no entiende... ¿Qué será por ejemplo la palabra concertación? Hasta yo no la entiendo muy bien; entonces, imagínese una compañera mía de acá, del campo, que no sabe leer ni escribir, no escucha radio. Si a ella le pregunta “¿qué es concertación?”, “qué será”, le va a decir.

¿Quiénes participan en las experiencias de concertación? En teoría, la convocatoria es de naturaleza abierta y está dirigida a toda la localidad. En la práctica, la participación tendría una suerte de círculos concéntricos de inclusión que se van cerrando en torno de un núcleo conformado fundamentalmente por tres tipos de actores: a) partidarios, socios, aliados o simpatizantes de la agrupación política del alcalde; b) instituciones “políticamente neutras” en el distrito, como dependencias del Estado y ONG; y, c) OSB “interesadas” en el proceso y que se encuentran social y geográficamente cerca de la capital distrital.

16. Figueroa, Altamirano y Sulmont, *op. cit.*, 1996.

Las modalidades de participación varían según el perfil de los participantes. Por tratarse de experiencias que buscan promover el “desarrollo local del distrito”, se supone —en teoría— que la motivación para que participen los actores locales se relaciona con un interés del tipo general o “público” —el desarrollo del distrito— que debería catalizar la participación local en torno del municipio, que impulsa el proceso. Sin embargo, se ha podido apreciar que, en contextos de pobreza extrema, un problema con el que se topa este tipo de motivaciones generales abstractas —el desarrollo del distrito— es que la población de a pie no la percibe como una motivación que les concierna a ellos directamente. Por el contrario, lo que se busca son actividades muy concretas, la mayoría de las veces vinculadas a obras de infraestructura o actividades de supervivencia, que sí son percibidas como directamente relacionadas con un grupo de interés específico.

Así, la participación no solo es producto de un cálculo político costo/beneficio en torno del municipio, sino también de una cultura política que evalúa muy claramente cuándo y cómo vale la pena involucrarse en dinámicas de interacción con otros actores del distrito. Algunos entrevistados nos expresaron las razones por las cuales dejaron de participar en las mesas:

Lo que no estoy viendo es la praxis, un resultado. Por ejemplo, ya son cuatro años y curso, taller, taller, pero nunca he visto llevar al mercado algún producto como fruto de esa concertación.

Mucha teoría. Mucha reunión en talleres. Yo no veo que haya nada concreto. ¿Dónde están las obras que ha hecho la concertación? Nada, solo papeles y papeles.

Me aburrí de asistir y no ver nada concreto. Pura conversación nomás. Tengo cosas más importantes que hacer con mi tiempo que andar escuchando al alcalde hacerse propaganda.

Van a las reuniones a veces las señoras que no saben leer ni escribir. Están escuchando pero realmente no es la mesa de concertación. No llevan lo que es cabal. Están hablando, hablando, y no entienden pues las señoras, y es por gusto la inversión en dinero para asistir.

Los testimonios señalan con claridad que las motivaciones del tipo “interés público” no son catalizadores de la participación cuando tienen un perfil abstracto o cuando los impulsores de la experiencia no logran hacerlo aterrizar en aspectos “más concretos y prácticos”, evaluados más positivamente por la población. En lugar de eso, se ha podido apreciar que los grupos que más han participado han sido aquellos que han visto que sus intereses particulares tienen alguna relación con la dinámica de las mesas. Esto se ha producido diferenciadamente en los cuatro procesos estudiados<sup>17</sup>.

17. En el caso de Haquira, al enfatizar el proceso la labor organizativa con autoridades

El otro lado de la medalla está constituido por las percepciones sobre los límites de la participación, especialmente para los segmentos más pobres y excluidos de los cuatro distritos rurales: la percepción sobre los límites para hacer llegar “su voz” en las reuniones:

Las intenciones son buenas, pero debería ampliarse más la participación y decisión por parte de la población, porque solamente se percibe que son las autoridades las que deciden, aun cuando haya reuniones con campesinos (dirigente campesino de Colquemarca).

Según ellos en las sesiones cualquiera puede participar, pero no tienen voto; puede tener voz pero no tiene voto para decidir cualquier obra ahí dentro (dirigente campesino de Huaccana).

Finalmente, un tercer “cuello de botella” tiene que ver con las dificultades para la representación y la representatividad en contextos rurales de pobreza extrema, especialmente en aquellos afectados por la desestructuración ocasionada por la violencia política. Muchas personas desconocen la existencia de las mesas de concertación no solo porque hay estructuras de “exclusión dura”, sino también por la falta de “réplica” de los líderes y dirigentes en sus bases y organizaciones.

El papel de los “representantes” es básico en el diseño de cada experiencia de participación. Se supone que los “representantes” de las OSB cumplen una doble función —intermediación y facilitación— entre los de arriba y los de abajo. Sin embargo, en muchos casos los dirigentes no llevan los acuerdos tomados en la mesa hacia sus bases, ni los de sus bases a la mesa. Muchas veces establecen un juego propio de interés particular que nos lleva a tomar en serio la hipótesis de Tanaka sobre el nuevo perfil de *brokers* que están asumiendo estos representantes:

Las autoridades que participan en las reuniones de la mesa no transmiten en las comunidades; cuando van, a veces lo hacen, a veces ni lo hacen ni lo comuni-

y ONG, la población percibió que se trataba de un proceso “muy burocrático”. Tuvo poca capacidad de convocatoria entre los actores locales, con las excepciones de representantes de la Federación Distrital de Mujeres y la de Jóvenes, conformadas a iniciativa del alcalde. En el caso de Colquemarca, la participación fue más intensa por el lado de las comunidades vinculadas con la parroquia y el alcalde, especialmente por las facilidades para la adquisición de semillas o capacitación agropecuaria, un interés particular muy definido. En el caso de Limatambo, el proceso sí logró una mayor institucionalidad, quizá debido a la existencia de actores sociales con vida orgánica intensa, tanto por el lado del “oficialismo” cuanto de la “oposición”. La elaboración de los presupuestos participativos y los planes operativos anuales del municipio contaba con una participación sostenida de representantes de comunidades y del sector urbano. Finalmente, en el caso de Huaccana se ha constatado que los jóvenes y las mujeres sí se interesan mucho en participar en las dinámicas de la mesa, pero mucho más intensamente en las actividades convocadas por las mesas subdistritales que en la distrital. El interés de la mayoría es aprovechar los conocimientos impartidos en los talleres de capacitación ofrecidos por la ONG, un bien escaso en la zona y bastante apreciado por ellos.



can a la gente. Entonces, por ahí viene un poco el descontento de la gente con la mesa (promotor de ONG).

## CONCLUSIONES

Las mesas de concertación son importantes esfuerzos que apuntan hacia la conformación y el fortalecimiento de la esfera pública en la sociedad rural. Están reforzando la constitución de redes “verticales” y “horizontales” entre autoridades y sociedad civil. Al mismo tiempo, también se aprecia que se está reorganizando a viejos y nuevos actores afectados por la crisis social, económica, política y cultural de las últimas dos décadas, especialmente cuando se promueve la organización de los sectores más desorganizados, como los pobladores rurales, los jóvenes o las mujeres.

Del mismo modo, las mesas de concertación están promoviendo la articulación, en el tejido social local, regional y nacional, de importantes segmentos de la población que se mantenían secularmente desarticulados. Esto genera nuevas dinámicas de inclusión en la esfera pública que permiten comprender como positivo el esfuerzo desplegado por cada una de las experiencias.

Así no solo se brinda un espacio para la participación de nuevos actores, sino que también se promueve el desarrollo de nuevas formas de hacer política. Esto se puede apreciar en la aparición de una cultura de la concertación diferente entre pobladores y autoridades, en reemplazo de la antigua, marcada por la confrontación para la “resolución” de conflictos. También se advierte esta naciente conciencia en el interés demostrado por los participantes de muchas mesas de concertación por trascender y cuestionar los mecanismos de exclusión tradicionales. Del mismo modo, se observa que en estos ámbitos locales están surgiendo nuevas éticas de tolerancia y pluralismo, mucho más democráticas que las preexistentes, y que se está desarrollando un proceso de elaboración de “visiones” comunes sobre la problemática del desarrollo local, hecho que contribuye a la construcción del *nosotros* identitario de cada localidad.

Sin embargo, se ha podido apreciar también que muchas experiencias de concertación y participación tropiezan con la existencia de variables que escapan del manejo y control de los operadores de la promoción y de los participantes. Es el caso, por ejemplo, de lo que podríamos llamar “la cultura política local”, que en la mayoría de los casos descritos se caracteriza todavía por su perfil fuertemente patrimonial, con un espacio público muy personalizado y privatizado, en el que predominan como *habitus* político la confrontación, el faccionalismo, el “obrismo” y el caudillismo y personalización de la actividad política. Asimismo, se ha podido apreciar también que existen mecanismos de exclusión local vinculados con las variables de clase, etnicidad, género y generación.

Como contraparte, existe una suerte de “núcleo duro” de pobladores excluidos de la posibilidad de participación. Se trataría de una especie de “estructura” que dificulta no solo la “visibilidad” de los excluidos, sino tam-

bién la posibilidad de desarrollar, con los pocos recursos existentes alrededor de cada experiencia de participación, dinámicas que logren traspasar la exclusión.

En este sentido, no resulta fuera de lugar preguntarse en qué medida la participación “reproduce” los mecanismos locales de inclusión y exclusión. A pesar de que notamos en el trabajo de campo la ampliación de canales de inclusión para muchos segmentos tradicionalmente excluidos, se ha podido advertir que la convocatoria y la “inclusión” se producen entre los pobladores más “organizados”, “articulados” y “contactados” de cada localidad, lo que genera, la mayoría de las veces de manera involuntaria, dinámicas de “exclusión social”.

Sin embargo, hemos sostenido asimismo que la “exclusión” no es solo producto de la existencia de “estructuras” que predefinen las cartografías locales de la inclusión y exclusión: también hay un margen de agencia y capacidad de desarrollar un punto de vista que exprese los propios intereses de los subalternos “excluidos” sobre la base de las estructuras de clase, etnicidad, género y generación locales. Es decir, hay un margen de decisión propia que evalúa la conveniencia de involucrarse o no en cada experiencia de participación. Las más de las veces la no participación de los sectores más subalternos de un contexto local rural responde a la falta de interés de los propios campesinos por involucrarse en dinámicas de participación que son percibidas como “pérdida de tiempo” y no tanto a la existencia de circuitos de exclusión social.

En conclusión, hay una pregunta cuya resolución resulta ineludible: ¿cómo analizar la exclusión social en experiencias de participación? De manera tentativa, sostenemos que existen dos variables fundamentales para comprender este fenómeno en cada ámbito determinado: a) la motivación para participar; y, b) la condición ciudadana.

La motivación para participar puede responder a la existencia de un interés semipúblico o público. Cuando el interés es semipúblico, la participación debería ser asunto de las personas directamente involucradas con las necesidades y demandas que se busca solucionar a través de esta. Cuando es público, la participación “debería ser” asunto del conjunto de una localidad. Sin embargo, las capacidades para involucrarse “realmente” en una experiencia participativa no siempre son homogéneas. Todo lo contrario: son heterogéneas, es decir, diferentes y desiguales según criterios de clase, etnicidad, género y generación.

Como se sabe, en nuestro país estas desigualdades son mayores o menores según el grado de desarrollo de la condición ciudadana en un contexto determinado. Hay una relación entre modernización y ciudadanía. En ámbitos de mayor modernización, la condición ciudadana tiende a ser mayor, mientras que en aquellos de menor modernización, como los distritos rurales de la sierra sur, esta tiende a ser menor.

En resumen, en los cuatro casos estudiados hemos encontrado que la participación de las personas no es algo que se produzca de manera mecáni-

ca o como una reacción frente al estímulo de algún agente convocante, como puede ser una ONG, un municipio o una agencia del Estado. Todo lo contrario: esta es evaluada según un cálculo de costos y beneficios, luego de lo cual los sujetos y los actores sociales deciden si van a participar o no. Por lo general, en aquellas experiencias sectoriales y específicas, que hemos denominado “semipúblicas” por estar dirigidas hacia un sector de la sociedad, la participación es más intensa que en aquellas convocatorias generales y abstractas que hemos denominado “públicas”, dirigidas indiferenciadamente hacia el conjunto de la sociedad.

En el primer caso, el cálculo costo/beneficio es por lo general positivo para el sector o grupo de interés que ve que alguna de sus demandas específicas puede tener solución a mediano o corto plazo. La participación es relativamente alta entre los “directamente” beneficiarios de los frutos de la participación. En el segundo caso, el cálculo costo/beneficio es generalmente negativo para el común de la población, que no ve una solución rápida y “concreta” para sus necesidades del “día a día”. Todo lo contrario: en estos casos la participación aparece como algo abstracto y genérico (la participación para “el desarrollo” de la localidad, por ejemplo), dirigido hacia el largo plazo, que no justifica los costos de la participación. Por lo general, en estos casos participan más bien dirigentes y líderes locales, quienes, por cálculo político, son los que deciden asumir, con algún grado de autonomía, los costos y beneficios de la participación, lo que, paradójicamente, permite que desarrollen márgenes elevados de autonomía y capacidad de manipulación de información y redes institucionales en beneficio propio.

En realidad, la relación entre participación, concertación y democracia local es mucho más compleja de lo que el sentido común afirma. Esto no resulta del todo extraño si se recuerda que al hablar de sociedad civil también hablamos de un ámbito heterogéneo y fragmentado<sup>18</sup>, atravesado por tensiones económicas, políticas y culturales que hacen que la tarea de desarrollar una cultura cívica “en busca del bien común” sea algo difícil y complicado<sup>19</sup>; más aun: en contextos de pobreza extrema y modernización trunca, muchas organizaciones pueden privilegiar sus intereses particulares promoviendo el clientelismo y el autoritarismo, debilitando la democracia en lugar de fortalecerla<sup>20</sup>.

Esto último resulta mucho más evidente para sociedades de “modernidades alternativas” como la peruana, donde la relación entre sociedad civil y participación no aparece siempre tan nítida y clara. Las evidencias que

18. Alvitzer, *op. cit.*, 1999.

19. Cohen y Arato, *op. cit.*, 2000. Eberly, Don: “The Meaning, Origins and Applications of Civil Society”, en Don Eberly, editor: *The Essential Civil Society Reader: the Classic Essays*. New York: Rowman & Littlefield Publisher, INC, 2000.

20. Álvarez, Sonia y Arturo Escobar: *Culture of Politics/Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*. Duke, EUA, 1997.

todos podemos observar sobre nuestro precario proceso de transición democrática nos enseñan que, en países como el nuestro, hablar de sociedad civil no resulta siempre sinónimo de democracia y participación. Teóricamente, uno podría argumentar que no siempre un alto grado de “asociacionismo”<sup>21</sup> es garantía para el desarrollo de una sociedad civil y una cultura cívica de la participación, reciprocidad y confianza, y que más bien el ámbito de la sociedad civil se constituye en un “campo de batalla” mucho más complejo de lo que muchas ONG y mesas de concertación inicialmente podrían suponer. Es decir, un ámbito de naturaleza más bien heterogénea, con fuertes tensiones y brechas económicas y culturales internas, lo que dificulta el establecimiento rápido de pactos y consensos en torno de una idea mínima sobre lo que debería ser el “bien común”.

Más aun: en un contexto de alta exclusión social y pobreza económica, de desarrollo muy desigual de la condición de ciudadanía, muchos grupos pueden privilegiar sus intereses particulares por sobre los intereses generales del conjunto de la sociedad local, regional o nacional, buscando o promoviendo el clientelismo y el autoritarismo y debilitando la democracia en lugar de fortalecerla<sup>22</sup>.

Estudios recientes han advertido sobre este fenómeno para el caso peruano. Tanaka<sup>23</sup> y Murakami<sup>24</sup> han señalado que en nuestro país la acción colectiva no necesariamente genera una mayor propensión hacia asuntos públicos ni un mayor ejercicio democrático. Por su parte, Kahatt<sup>25</sup> ha señalado que ni siquiera la alta densidad organizativa de la sociedad civil peruana asegura que sea capaz de agregar intereses y representarlos de manera eficaz en la esfera pública. Del mismo modo, Portocarrero y Sanborn<sup>26</sup> han señalado que, a pesar de que muchas organizaciones sociales cuentan con estatutos internos que promueven prácticas democráticas y participativas (elección de directivas, asambleas, fiscalización, etcétera), resulta usual observar en estas comportamientos con fuertes componentes autoritarios, estructuras jerárquicas poco flexibles y estilos de gestión y liderazgo verticales e incluso patrimoniales.

Así, más allá del dogma participacionista derivado del “pensamiento único”, el desarrollo de la sociedad civil en el Perú no puede ser bien com-

21. Putnam, Robert: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

22. Alvitzer, *op. cit.*, 1999. Álvarez y Escobar, *op. cit.*, 1997. Cohen y Arato, *op. cit.*, 2000. Eberly, *op. cit.*, 2000.

23. Tanaka, *op. cit.*, 2001.

24. Murakami, Yusuke: *La democracia según C y D*. Lima: IEP/JCAS, 2000.

25. Kahatt, Farid: *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*. Lima: PUCP, Cuadernos de Investigación n.º 14, 2000.

26. Portocarrero, Felipe y Cynthia Sanborn: *El tercer sector en el Perú: Una aproximación cuantitativa*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico/The Johns Hopkins University, 2001.

prendido si no se toma en cuenta el proceso histórico asumido por nuestra “otra modernidad”, la que, a diferencia del proceso “clásico” occidental, se ha venido desarrollando en un país que todavía tiene cuentas pendientes con lo que Cotler<sup>27</sup> ha denominado “herencia colonial”; es decir, las tensiones y conflictos irresueltos que, diera la impresión, derivan de la coexistencia de distintos “tiempos históricos” durante sus diferentes coyunturas<sup>28</sup>, lo que se puede apreciar en la coexistencia de una economía moderna con otra tradicional<sup>29</sup>; una estratificación social de estatus adquirido con otra de estatus adscrito<sup>30</sup>; un Estado en teoría republicano con una práctica de naturaleza más bien patrimonial<sup>31</sup>; una narrativa nacional criolla vinculada más con el extranjero con otra “cholificada” más vinculada hacia los Andes<sup>32</sup>; una débil cultura política liberal con una fuerte estatista y comunitarista<sup>33</sup>, y una fuerte desconfianza hacia lo impersonal y público con una fuerte confianza hacia lo personal y privado.

27. Cotler, Julio: *Política y sociedad en el Perú: Cambios y continuidades*. Lima: IEP, 1994.

28. Flores Galindo, Alberto: *La tradición autoritaria: Violencia y política en el Perú*. Lima: Aprodeh/Sur, Casa de Estudios del Socialismo, 1999 [1988]. Contreras, Carlos y Marcos Cueto: *Historia del Perú contemporáneo*. 2ª edición. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2000.

29. Ugarteche, Óscar: *La arqueología de la modernidad*. Lima: Desco, 1998. Gonzales de Olarte, Efraín: *El péndulo peruano*. Lima: IEP, 1993.

30. Figueroa, Altamirano y Sulmont, *op. cit.*, 1996. Callirgos, Juan Carlos: *El (poco discreto) encanto de la burguesía: Distancias sociales y discursos legitimadores en el Perú de hoy*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 1997.

31. Cotler, *op. cit.*, 1994.

32. Nugent, Guillermo: *El laberinto de la choledad*. Lima: Fundación Ebert, 1992. Degregori, Carlos Iván: *No hay país más diverso*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999.

33. López, *op. cit.*, 1998.