

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/267419525>

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS, LAS ORGANIZACIONES DE BASE Y LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS DE CONCERTACIÓN LOCAL

Article

CITATIONS

20

READS

1,521

1 author:



[Manuel Canto](#)

Metropolitan Autonomous University

9 PUBLICATIONS 75 CITATIONS

SEE PROFILE

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS, LAS ORGANIZACIONES DE BASE Y LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS DE CONCERTACIÓN LOCAL

Manuel Canto Chac¹

¹ Profesor – Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana. Presidente de la Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil.

Introducción

Actualmente hay cientos de textos en circulación que alimentan las bases de datos sobre el tema de la Participación Ciudadana en el ámbito público. La mayoría de los organismos multilaterales que actúan en América Latina –tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina- la consideran un componente fundamental del desarrollo y de la democracia. En el proceso actual de superación de las etapas en las que –alternativamente- todo se esperaba del Estado o todo del mercado, la participación se vuelve un tema central toda vez que se reconoce que ni Estado ni mercado por sí solos puede ser los garantes de la vida pública y que la democracia reclama la reapropiación de las instituciones políticas por parte de aquellos que, al menos teóricamente, son sus soberanos: los ciudadanos.

Esta preocupación por la participación se expresa claramente en los cambios legislativos ocurridos en América Latina. En diferentes países se legisló sobre la participación, en 1988 la Constitución de Brasil introdujo entre las prácticas reconocidas la participación; la constitución de Colombia en 1991 introdujo también el tema de la participación en los distintos niveles de gobierno. En 1994 Bolivia aprobó la Ley de Participación Popular. En 2003, teniendo como antecedentes legislaciones locales para el Distrito Federal, México aprobó las leyes de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles por un lado y, por otro, de Desarrollo Social. En todas estas formas legislativas se institucionalizan principios, mecanismo de concertación y deliberación e instrumentos de relación de la sociedad con el gobierno.

Sin embargo, pese a la relevancia de estos avances actualmente se tienen dudas fundamentadas de la influencia real que sobre las políticas públicas tengan los actuales mecanismos participativos, o sobre si los mecanismos de concertación y deliberación realmente alcancen a las decisiones de los gobiernos. En Brasil se tienen dudas de si la experiencia de los presupuestos participativos –tal vez la más connotada de América Latina- no ha entrado en una fase de agotamiento (Ricci), o si incluso ha generado los efectos contrarios que se propuso, de poner al alcance de los excluidos los recursos públicos (Cavalcanti y Maia). En Bolivia se expresan dudas sobre la eficacia de la Ley de Participación Popular en tanto que define un solo mecanismo de representación territorial (Campero y Gray). En Colombia se duda si la legislación haya tenido el efecto de propiciar la participación social en las políticas públicas (Velásquez y González, 2003). En México se duda si se cuenta con los instrumentos para ejecutar lo normado en las leyes en cuanto a participación (MCD).

Sería proponer una visión sesgada si supusiéramos que sólo en América Latina se da un cierto desencanto sobre los alcances reales de lo institucionalizado en cuanto a participación. Hace algunos años un reconocido académico y dirigente de organizaciones civiles de Francia concluía sobre la política de participación de éstas en el desarrollo local: *"parece que la interlocución entre asociaciones y poderes públicos sólo ocasionalmente tiene el nivel de calidad que requiere esta política, se inclinan más a hablar de medios que de objetivos y al final, sólo ocasionalmente llegan a ascender de un sistema de regulación tutelar a un sistema verdaderamente contractual"* (Théry: 50)

Ante este panorama, teniendo en cuenta avances y limitaciones, esperanzas y frustraciones, pero sobre todo, reconociendo que la participación de las organizaciones de base en la construcción de espacios públicos locales para la concertación es aún un proceso emergente, conviene plantearse algunas preguntas fundamentales con el fin de que los diversos agentes que intervienen (organizaciones de base, gobiernos, cooperación internacional, entre otros) cuenten con un modesto aporte –entre otros muchos insumos- que contribuya a esclarecer el lugar y el futuro que puedan tener los espacios locales de concertación, así como por supuesto, las estrategias que los podrían potenciar, tales interrogantes son:

- ¿cuál es la influencia real –en la decisión e implementación de las políticas públicas- de los espacios de concertación y deliberación en el ámbito local?, ¿cuáles son sus alcances, limitaciones y tensiones?

- ¿qué es lo que ocurre cuando procesos participativos considerados exitosos se institucionalizan?, ¿qué se requiere para su institucionalización, qué es lo que ganan y qué lo que pierden?
- ¿podrían estos procesos participativos estar generando nuevas formas de inclusión social e incluso de redefinición de las responsabilidades públicas del Estado?

Para intentar responder a estas interrogantes presentaré algunos referentes conceptuales del tema y enseguida propondré algunas reflexiones a propósito de experiencias concretas en América Latina. Propongo que las instancias de deliberación y participación existentes, si bien están aún en una etapa de gestación, permiten ya una reflexión sobre sus alcances. Potenciar estos alcances requiere de ubicar las principales restricciones actuales a fin de construir alternativas para su superación.

Trataré de dejar en claro que el diseño de las formas de participación, siendo de mucha importancia, están en función del contexto político en el cual se libren las experiencias participativas, lo cual a la vez lleva a poner el acento en la capacidad de presión política por parte de la sociedad. Concluyo con una reflexión sobre la contribución de la participación a la redefinición de las responsabilidades públicas del Estado.

I.- REFERENTES CONCEPTUALES

La participación

Son ya bastantes conocidos los argumentos a favor de la participación², de manera sintética se pueden señalar los siguientes:

- ✓ proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo;
- ✓ revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios;
- ✓ generan aprendizajes sociales e innovación;
- ✓ fortalece a las instituciones locales;
- ✓ genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones;
- ✓ contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales;
- ✓ genera formación de capital social;
- ✓ fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad;
- ✓ contribuye a la formación y/o fortalecimiento de identidad local o regional.

(Bandeira, BID, Velásquez y González, Verdesoto)

Menos conocidos son los argumentos en contra, o por lo menos sobre sus contradicciones:

- propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación;
- genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas;
- se vuelve ocasión de "captura" de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales;
- sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes;

² Es bastante ilustrativa la afirmación que de manera general hace el BID, en la introducción del Libro de Consulta sobre la Participación: "...las lecciones de las últimas décadas han demostrado claramente que la participación en el desarrollo está íntimamente relacionada con la eficacia del mismo. Las iniciativas de desarrollo tienen mayores probabilidades de alcanzar sus objetivos si las personas afectadas y beneficiadas por las mismas participan en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de dichas iniciativas (...) la participación en el desarrollo lleva a una mayor sustentabilidad (...) tiende hacia la descentralización y democratización del poder". (BID)

- propicia la "informalización" de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada;
 - limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas;
 - disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.
- (Araujo, BID, Campero y Gray, Cavalcanti y Maia, Navarro C, Verdesoto)

Tal vez llegados a este punto podríamos decir que existen tantos argumentos a favor como en contra de la participación, lo cual sería válido si sólo viéramos a esta como un instrumento de técnica social, pero más allá de eso se le relaciona también con la adecuación de las instituciones gubernamentales y con el ejercicio mismo de la democracia. En América Latina aparece como condición para poder llevar adelante las urgentes reformas que le permitan recuperar su capacidad de desarrollo económico y de integración social con el concurso de un Estado democrático activo, el que sólo se puede alcanzar con una sociedad activa.

Más aún, la participación aparece como una posible alternativa frente al creciente y mundial desencanto en la política, así como un acicate a la reforma del Estado, entendida ésta no sólo como adecuaciones gerenciales y organizativas, sino como una reforma entre éste y la sociedad. Sobre este aspecto volveré al final, ahora es necesario preguntarse por las diferentes interpretaciones sobre lo que es participación.

¿Qué es participación?

Entre las múltiples definiciones sobre lo que es participación ubico las siguientes, sólo a guisa de ejemplo, mismas que sirven para derivar algunos asuntos de fondo.

"La participación social refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por lo tanto el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre Estado y sociedad." (Restrepo, 97)

"Por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político." (Velásquez y González, 2004: 2)

"Conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos" (Cardarelli y Rosenfeld, 98: 123).

Podemos ver que de las tres definiciones señaladas surgen tres temas básicos de la participación: **la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; la transformación del orden social y político y, finalmente el asunto de la exigibilidad de derechos.** Por supuesto que los enfoques señalados, dentro de muchos otros posibles, no son excluyentes sino incluso complementarios, pero que pueden implicar diversas motivaciones para participar:

La tensión entre participación y representación.

Una de las principales dudas que suelen esgrimirse ante la participación es en torno de su legitimidad. La democracia representativa, que sigue siendo la idea casi única de democracia, ha establecido como fuente de legitimidad las urnas electorales, el principio de mayoría, la delegación del poder en representantes de la ciudadanía que toman a su nombre las decisiones. En consecuencia, ante el reclamo de participar en la deliberación y el acuerdo sobre las decisiones, la primera objeción que se plantea es sobre la legitimidad de tal reclamo, ¿con base en qué un grupo no elegido puede aspirar a intervenir en las decisiones públicas?. Una respuesta pertinente es que la democracia participativa no se basa en la representación y delegación de

poder, sino en la generación de consensos basados en la reivindicación de los derechos ciudadanos, la generación de consensos tiene como principal medio la deliberación, pero de la manera como ésta se entienda se siguen algunos problemas que conviene analizar. La pregunta subsiste: ¿qué o quiénes legitiman las demandas de intervención de actores no electos en las decisiones públicas?

"En rigor solamente los organismos electos por sufragio universal o que reciben delegación explícita tendrían poder de decisión en un régimen democrático, en el que la regla de mayoría es el principio básico que se expresa en la elección por voto universal (...) [dado que] estamos frente a un proceso de cambio en las relaciones Estado – sociedad en que varios espacios de interlocución y negociación comienzan a surgir. Estos pasan a tener una legitimidad que denominamos sustantiva, en tanto no se establezcan reglas de legitimidad 'procedimental' surgidas de las elecciones o decisiones de la mayoría. En tanto no son electos como representantes de la mayoría de la población, la legitimidad de los miembros del consejo depende de su estrecha vinculación con la sociedad..." (Teixeira: 105)

La idea de mecanismos de legitimación "provisional" puede no ser enteramente satisfactoria. Algo que las prácticas participativas del S. XX arrojan como aprendizaje es que la generación de espacios públicos de deliberación no necesariamente pasa por los procesos electorales y que tal vez tendríamos que distinguir entre *representación* y *representatividad*. La primera tendría más que ver con la delegación del poder presente en cada ciudadano, implica por tanto ponerse de acuerdo a través del voto mayoritario. La segunda tendrá que ver más bien con la expresión de una opinión de un sujeto singular que se considera expresa la opinión atribuible a su grupo o clase.

Participación y Democracia

Es frecuente que al hablar de democracia se le piense sólo como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos para la elección de representantes a cargos de ejecución y legislación gubernamental, entendiendo entonces a la democracia como el proceso por el cual la ciudadanía elige a una elite política para que en su nombre gobierne y garantice el bien común. El problema es que a nivel internacional esta forma de comprensión de la democracia parece haber entrado en crisis de legitimidad, dando con ello lugar al "*cansancio ciudadano*" (Meny y Surel), frente a ello surgen iniciativas para fortalecer el talante democrático entre la ciudadanía, así como para la renovación de las instituciones democráticas, pretendiendo dotarlas de mayor legitimidad y de mejores capacidades para la resolución de conflictos. La perspectiva de mejoría en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público pasa por la inclusión de la ciudadanía activamente en lo individual y colectivo al proceso de las políticas públicas. En otros enfoques, por lo contrario, la participación aparece como una característica inherente a la democracia representativa (Subirats), toda vez que tiende a evitar el monopolio de las decisiones en las instituciones representativas (una vez aceptado el principio de delegación) y a captar la heterogeneidad de las demandas ciudadanas específicas (una vez supuesto que el ciudadano no es estandarizable, al grado que lo supone el *rational choice*).

Hasta aquí entonces tendríamos que la participación ciudadana sería un componente del "buen gobierno", cosa que efectivamente lo es, y un mecanismo de expresión del interés o proyecto de los distintos actores sociales, que también lo es, pero más allá de eso, la fundamentación de la legitimidad de la participación radica en la capacidad de todo ciudadano de reclamar sus derechos y del apego de las acciones de gobierno –no sólo de omisión, sino también de comisión- a la efectiva realización de sus derechos de ciudadanía. En consecuencia, el reclamo participativo no surge de un intento de competir con las instituciones de representación por las decisiones, sino en la demanda que éstas se apeguen a los derechos ciudadanos, de los cuales cada miembro del Estado³ los posee de manera total e interdependiente.

³ La discusión contemporánea –particularmente importante en un entorno de globalización- habla de los derechos que se deban de reconocer no sólo en tanto que ciudadanos de un Estado, sino como personas, de los cuales la comunidad internacional debiera ser su garante.

Por supuesto que las distintas tradiciones políticas identifican los derechos básicos de ciudadanía con algunas de sus dimensiones, dándose diferencias no sólo de acentos sino de concepción misma, la relación hay que establecerla más bien con tradiciones de teoría política, sin que ello signifique la pretensión de establecer procesos lineales. Así se podría vincular la concepción de derechos civiles con la concepción de ciudadanía que tiene el liberalismo, los derechos políticos con la concepción ciudadana del republicanismo y los derechos sociales con la concepción de ciudadano de la socialdemocracia (Chantal). Enfocado entonces de esta manera el asunto de la participación nos conduce necesariamente no sólo al tema del buen gobierno, sino a la Reforma del Estado, a la transformación de las relaciones Estado – sociedad, lo cual de manera concreta en relación al tema quiere decir: creación de instituciones permeables a la participación ciudadana.

De todo lo anterior se sigue que se pueden poner dos distintos énfasis en la participación ciudadana, uno que tiende a corregir el *pathos* de la democracia representativa, otro que tiende más bien a reivindicar los derechos de ciudadanía, *grosso modo* podríamos enunciarlas de la siguiente manera:

Participación como correcciones del <i>Pathos</i> de la Democracia	Participación como realización de derechos ciudadanos
Énfasis en acotar el poder del Estado	Énfasis en orientación de políticas
Énfasis en derechos civiles y políticos	Énfasis en derechos económicos y sociales
Énfasis en rendición de cuentas y en transparencia de la gestión pública	Énfasis en definición del problema y decisión en función de necesidades sociales.
Énfasis en participación individual	Énfasis en la participación colectiva

Participación y gobierno local

Supuesta entonces la validez de reclamo participativo resulta necesario ubicarlo concretamente. Algo sobre lo que existe consenso es que la participación en donde mejor puede desplegar su creatividad en el ámbito local, en relación al gobierno municipal; lo cual abre una perspectiva en la que la eficacia del gobierno depende cada vez más de su interacción con la sociedad, entendida como redes de actores diversos, mucho más allá de las jerarquías clásicas y de la sola interacción con el mercado. *“Los gobiernos locales deberían de reforzar sus capacidades de conformación y liderazgo de redes. Y apostar por el fortalecimiento del resto de actores sociales en un espacio público altamente participativo.”* (Blanco y Gomá: 28).

Pero es también en el ámbito local en el que se concretizan las principales restricciones a la participación, tal vez la más importante de ellas sea que las acciones participativas tienen una incapacidad de control de las variables fundamentales que afectan al desarrollo, no se trata ni de ilusionarnos ni de desencantarnos de la participación, sino de ubicarla en su justa dimensión: es fundamental para comprender y mejorar el funcionamiento del gobierno local y de los rendimientos de los programas sociales, pero las decisiones a las que tiene alcance no abarcan aspectos tales como la generación de empleo, la orientación de la política económica o del gasto público, fundamentales para el desarrollo social (Prevot – Schapira) y cuya influencia habría que ubicarla en otros órdenes de gobierno, e incluso – crecientemente- en el ámbito internacional.

Otro aspecto a tener en cuenta en la participación es la complejización política del espacio local, particularmente cuando se tensan las relaciones entre las nuevas formas participativas y las viejas estructuras clientelares, lo que suele expresarse en tres aspectos fundamentales: *“...el conflicto del gobierno local para responder a su electorado, al gobierno central y a los partidos políticos nacionales, en la búsqueda de consenso y apoyo político mutuo; el balance entre la autonomía de planeación y presupuestación, y su*

coordinación con la sociedad civil y con niveles más altos de gobierno; y el balance entre los centros urbanos y las periferias rurales." (Cruz, Nicandro).

Deliberación y concertación.

Supuesta entonces la complejización de la política local, un proceso participativo en la política y en las políticas, en un entorno democrático, requiere de capacidad de expresar razones y de llegar a acuerdos con los otros actores, es decir: deliberación y concertación (comunicación y estrategia), la primera hace referencia a la capacidad argumentativa, la segunda a la capacidad negociadora.

Desde hace ya varias décadas la discusión en torno al discurso ético y la teoría de la acción comunicativa pusieron en el centro de la democracia el tema del diálogo y la argumentación, remontándose para ello a los orígenes del pensamiento liberal. De ahí entonces que se derivara que *"Legitimidad significa que un ordenamiento político es digno de ser reconocido", aclarando que "dicha 'dignidad' depende de la capacidad de activar un consenso de tipo discursivo, es decir, basado en la satisfacción de 'buenas razones' requeridas por los ciudadanos". (Rusconi: 36).* A la vez, se puede definir la deliberación como: *"...un proceso de discusión y de reflexión del que pueda resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a una determinada problemática y de cómo estos pueden ser aclarados." (Stewart: 78)*

La participación en las decisiones –basada en la deliberación– se le ve como algo opuesto a otras formas de decidir, dándosele por algunos autores una connotación de situación ideal:

"...una diferencia importante entre el voto agregado y el deliberativo está en que en el primero los individuos votan simplemente de acuerdo a sus intereses particulares... La negociación estratégica... a diferencia de la deliberación... las partes apelan a procedimientos de toma de decisiones para satisfacer de forma abierta e irrestricta sus intereses particulares, y para lograrlo se apoyan en los recursos de poder que traen a la mesa.... Los procesos de deliberación... ofrecen una tercera oportunidad de promover la justicia y la equidad. Las decisiones en condiciones de equidad dependen de los acuerdos sobre las partes sobre lo que es justo, antes que de la presión de cada una de ellas para obtener su máximo beneficio individual." (Fung y Wright: 46, 47, 58, 65).

Puestas de esta manera las cosas definitivamente que será muy difícil, sino imposible encontrar algún proceso efectivamente deliberativo, y no es que la categoría en cuestión no denote los elementos referidos, pero una cosa es que así lo implique la categoría y otra suponer que los actores se comportan de esta manera. Constituye otra versión de la vuelta a los esquemas binarios orden – conflicto, actor – sistema y, en este caso, comunicación - estrategia.

Analizar tensiones concretas de espacios deliberativos implica no reducir la racionalidad específicamente política a uno de sus términos, sino justamente captar su especificidad como mezcla de argumentación e interés, no hacerlo así evita captar, sino es que oculta, los elementos contradictorios que en la actuación concreta de los diversos sujetos aparecen, así el concepto de acción estratégica tiene *"...un carácter potencial de instrumento hermenéutico capaz de explicar el funcionamiento de los sistemas complejos contemporáneos; de las peculiares interrelaciones que allí se establecen entre los 'actores colectivos'...del entrelazamiento inextricable de los aspectos cooperativos y conflictivos, comunicativos e instrumentales por los cuales está constituida su acción." (Marramao: 73)*

En la perspectiva de que la participación deliberativa conlleva a una nueva reforma del Estado, generando instituciones que permitan la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, algunos autores (Fung y Wright) han propuesto un modelo normativo de participación en las decisiones denominado Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD), son reformas participativas porque descansan en el compromiso y las capacidades que la gente tiene para tomar decisiones inteligentes a través de deliberaciones razonables. Los principios y las reformas institucionales del GPPD se basan en tres principios generales son:

a) concentración en problemas específicos y tangibles. *Orientación práctica*; b) participación activa de la gente común corriente a quienes los afectados esos problemas, y de los funcionarios cercanos a ello. *Participación desde la base*; y c) el desarrollo deliberativo de soluciones a esos problemas. *Generación de discusiones deliberativas*. La toma de decisiones participativa puede contrastarse con los tres métodos más conocidos de elección social, a saber; mando y control por parte de los expertos, voto agregado y negociación estratégica. En el primer abordaje el poder está en las manos de los gerentes, burócratas u otros especialistas a quienes se les ha confiado velar por el interés general, con base en la convicción de que están capacitados, por el contrario, en los modelos de GPPD, lo expertos y los burócratas interactúan en sus deliberaciones directamente con los ciudadanos.

La participación y el control ciudadano en la gestión gubernamental

Todo lo que se ha expuesto pareciera un tipo ideal difícil de lograr, esa es la tesis de los defensores de la política real en la democracia representativa, pero se han dado innovaciones en el mundo que nos dicen lo contrario: es posible y compatible una democracia participativa y un gobierno efectivo. Para abordarlos será necesario precisar que entendemos por participación ciudadana en las políticas públicas.

La participación implica diversos niveles, pero también se puede dar en distintos ámbitos de las políticas públicas, los niveles pueden ser:

- a) En la información se encuentra el primer nivel de participación ciudadana, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental y que son la condición básica para hacer posible cualquier tipo de participación.
- b) El segundo nivel es cuando además de proporcionar información el gobierno consulta a los ciudadanos, sea a través de reuniones, visitas o entrevistas en el terreno, a través de las cuales el gobierno se entera de las propuestas y opinión de la ciudadanía sobre aspectos específicos de la acción pública.
- c) Se participa en la decisión cuando las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino cuando ésta es obligatoria para quien realiza la consulta. El plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen otras más novedosas, como el presupuesto participativo.
- d) La delegación se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos, en los últimos años se han venido acumulando experiencias en el campo de la salud preventiva, la educación, las iniciativas productivas, entre muchos otros.
- e) Por lo contrario la asociación es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan, contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades, participando en consecuencia en las diversas etapas de la política.
- f) Finalmente, se plantea el control de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Si por un lado tenemos las etapas de un ciclo de política y, por otro, los distintos niveles en los cuales la ciudadanía puede participar, al mezclarlos nos aparecen múltiples posibilidades que gráficamente las podemos representar con la siguiente matriz⁴

Fases de las PsPs\ Niveles de Participación	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda						
Análisis de Alternativas						

⁴ Canto Chac, Manuel. Introducción a las políticas públicas. En Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. Movimiento Ciudadano por la Democracia, México D.F. 2002

Decisión						
Implementación						
Evaluación						

Participación y Políticas Públicas

En los tiempos actuales de protagonismo social, ya no es suficiente una noción de *política* pública centrada en la función gubernamental del ordenamiento de los intereses sociales o de la formulación de una oferta a la sociedad. Del mismo modo, la sociedad no puede ser una vaga y simple constelación equiparable de actores que exigen cada vez su tajada de poder, ni un simple telón de fondo que sirve a la aplicación y socialización de políticas.

La distinción entre *política pública* y *acción pública* esta en el centro de las transformaciones de la relación gobierno-sociedad. En las sociedades en donde se ha distendido tal relación, gracias al desempeño democrático de los ciudadanos y sus organizaciones, la política pública tiende a concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como intervención gubernamental que promueve la participación social. Se ubican ubicar dos enfoques en la elaboración de políticas públicas.

La concepción "desde arriba" de las políticas públicas, que se asume como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, el cual se acompaña con ciertas preferencias valorativas de quién toma la decisión, éste se respalda en la determinación de ciertos montos de recursos y logra imponerse como un acto público a los "administrados". En resumen, se entiende la política pública como la acción por parte del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos. Denota:

- Un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos.
- Se privilegia el trabajo de los expertos y los decisores.
- La política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias.
- Es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente.

La concepción "desde abajo" de las políticas públicas: Se origina literalmente en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas. Este ejercicio "desde abajo" de las políticas públicas reclama un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad, no intercambiables las unas por las otras, estas parecen ser:

- capacidades organizacionales, tienen que ver con el funcionamiento sostenible de la organización, entendido éste como "*...un ordenamiento sólido y estable con capacidad de financiamiento necesario para obtener certidumbre económica... un modelo de funcionamiento eficaz ...(y) un ejercicio permanente de evaluación y aprendizaje*";
- destrezas técnicas, que "*...les permite elaborar propuestas viables, factibles y replicables, ejecutar las acciones, darles seguimiento y evaluarlas*";
- destrezas políticas "*...se refieren al establecimiento de relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados frente a alguna figura de autoridad, de manera corresponsable e institucional, también implican el conocimiento del gobierno de tal suerte que "...aprovechan las coyunturas... y logran insertarse en la arena de decisiones*";
- arraigo social, a través del cual las organizaciones "*...se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio... para el diseño e implementación de la propuesta o proyecto*" (CAM, 200 2: 18 – 21).

II.- A PROPÓSITO DE ALGUNAS EXPERIENCIAS

En esta parte intentaré dar respuesta a las interrogantes señaladas en la introducción, para ello propondré algunas reflexiones a partir de algunas situaciones concretas, sin pretender un análisis a fondo de las mismas, sino ubicando algunos aspectos relevantes para la valoración de las tensiones inherentes a las instancias de deliberación y concertación a nivel local.

1.- La intervención en las decisiones públicas

Las tensiones de la deliberación

Para analizar las tensiones inherentes a la influencia de las instancias de deliberación y participación en las políticas una de las primeras cosas que es necesario tener en cuenta son las dificultades asociadas a los supuestos mismos de la deliberación: ¿quiénes son los que efectivamente pueden participar?:

"un número limitado de personas, que dispongan de un mínimo de información e interés para hacerlo ... no está claro si aquellos que se abstienen de participar lo harán simplemente porque no les interesa, o porque no disponen de los recursos necesarios para hacerlo. En este último caso podríamos estar marginando a los ciudadanos con menos capacidad para hacer sentir su voz..." (Font et al.: 18).

De lo anterior se sigue una de las impugnaciones más recurrentes a los espacios deliberativos: la tendencia a que sean algunos pocos quienes se beneficien con las oportunidades de participación, a los que algunos denominan las élites participativas (Navarro, C). Otros autores llevan este asunto al extremo de afirmar que generan resultados contrarios a los esperados. Así cuando se comentan las experiencias de los presupuestos participativos de las ciudades brasileñas se señala que en un contexto de marcadas diferencias sociales la participación refuerza el privilegio de los grupos organizados, reduciendo las ganancias de los que tienen menos poder, *"...el presupuesto participativo, al estimular la movilización con la finalidad de la participación directa, y no del control y de la presión sobre la representación legítimamente constituida por las urnas, puede estar potenciando una de las imperfecciones que presenta la democracia liberal, como es la de permitir que la minoría decida por la mayoría..."* (Cavalcanti y Maia: 11).

Tenemos entonces dos restricciones iniciales: i) la desventaja de quienes tienen menos recursos para participar y, ii) el "despotismo" de la minoría sobre la mayoría, examinemos argumentos y situaciones en pro y en contra de estos asuntos.

La tendencia a la conformación de élites participativas se podría ver confirmada en algunos estudios que se han hecho sobre los participantes en los Consejos Gestores de Políticas Públicas en el estado de Curitiba, Brasil:

"En estos consejos se encuentra un grupo con características que sus miembros tienen perfil de élite... sólo el 33% de los consejeros poseen una renta mensual inferior a diez salarios mínimos, el 22.7% percibe más de veinte salarios y el 17.3% más de cuarenta... entre los que poseen títulos de grado y posgrado universitarios encontramos un porcentaje acumulado de 66.7%... los miembros de estos consejos pertenecen a un grupo de asociaciones que representan determinados segmentos de la sociedad civil organizada...Esto refuerza el perfil de élite de los consejos, pues la reelección es, prácticamente, un monopolio de las organizaciones 'profesionales'" (Fuks, Monseff y Ribeiro).⁵

⁵ Algo que hay que señalar es que en este trabajo no se explicita si la muestra analizada por los autores era exclusiva de los consejeros de la sociedad civil, o si incorporaba también a los representantes de gobierno; de la argumentación de los autores se podría derivar que la muestra es sólo de miembros de la sociedad civil, pero esto no es explícito.

Una mirada a algunas otras experiencias podría dar una visión menos pesimista sobre el asunto de las desventajas para los que tienen menos recursos. En el caso brasileño de Porto Alegre se aprecie un crecimiento del número de participantes directos que cada año arroja el proceso del presupuesto participativo, de un número inicial de 628 personas fue creciendo, cinco años después (en 95) se registró una participación de 8, 495 personas, mismas que otros cinco años después (en 2000) habían llegado a 14, 408, si bien en este último año hubo una ligera disminución respecto del anterior (Baiocchi). Pero además, se encontró con que los participantes estaban por debajo del promedio educativo y económico de la ciudad.

Si bien los efectos perversos no deseados pueden no tener la magnitud que varios de los críticos refieren, ello no implica que no se den, así por ejemplo el porcentaje de mujeres en el total de participantes es del 50%, sin embargo, si se observa su participación entre los consejeros –el PP de P. Alegre combina un mecanismo de participación directa y de representación, cada asamblea elige anualmente a sus representantes ante los consejos en los que se va agregando el PP- ésta baja a 35%; aún más aguda esta disminución entre las personas de menor escolaridad, quienes siendo 60% del total de participantes sólo integran el 18% de los consejeros. No ocurre lo mismo con las personas de menores ingresos, quienes pasan del 33 al 34% respectivamente.

El asunto de fondo, suponiendo una tendencia “universal” a la preponderancia de las élites en los distintos aspectos de la vida social, es si en los procesos participativos se acrecienta el peso de éstas, o si por lo contrario se desarrollan mecanismos para contrarrestarla. De otra manera, el que los miembros de las instancias participativas tengan características de élite muy bien puede ser reflejo de lo que ocurre en la sociedad y el asunto es si las instancias participativas atenúan o acrecientan el paso de las élites. No se pueden sacar conclusiones sólo a partir de análisis sincrónicos, pero tampoco es posible, dada la juventud de la mayoría de las experiencias contar con análisis secuenciales, por lo que habría que acudir a analizar las posiciones sobre el problema y a estrategias puestas en práctica.

Habría que partir de considerar que para muchos de los promotores de la participación en los Consejos la participación del ciudadano no organizado se constituye en un desafío de primera magnitud:

“...la naturaleza de los consejos de políticas públicas exige también que se indague cómo insertar en estos mecanismos de representación social al ciudadano común, no organizado, excluido de cualquier participación. Hasta ahora sólo algunos segmentos sociales más organizados han tenido acceso a estos mecanismos. Este es el gran desafío en la construcción de la nueva institucionalidad democrática: crear canales de comunicación permanentes e interactivos entre los ciudadanos, el gobierno y las propias entidades representativas” (Teixeira: 106)

Por otro lado, son diversas las estrategias que se ponen en juego a fin de compensar las desventajas de aquellos que por su situación socioeconómica tienen menores recursos de participación. Uno de los componentes fundamentales de las sesiones del PP es el didáctico, destinándose un gran número de horas a la información y explicación de los diferentes aspectos que intervienen en las decisiones que se toman (Fedozzi), así como también se desarrollan diversos incentivos para promover la participación del mayor número de personas, como el de establecer el número de delegados a los que se tenga derecho en función del número de participantes en las asambleas (Font et al.). Las organizaciones civiles que apoyan experiencias participativas como las del municipio de Cuquío en México dedican la mayor parte de sus esfuerzos a hacer la “traducción” del lenguaje especializado de las finanzas y los programas públicos (MCD). Las percepciones existentes, sobre todo en aquellos espacios institucionales en los que concurren miembros de la sociedad civil y funcionarios de gobierno, como en los consejos de salud, es que:

“el conocimiento es fácilmente apropiado por cualquier consejero, a veces hasta por los consejeros analfabetos. Con el ejercicio de la participación los consejeros se apropian de conocimientos que creían era exclusivo de los doctores.” (Rodríguez: 19)

De la información documental revisada se puede percibir una tendencia más fuerte en las organizaciones sociales y civiles a desarrollar mecanismos de compensación de las desventajas en los recursos participativos que en los diseños de políticas por parte de los gobiernos y es que, si bien el asunto de capacitación es uno de los factores explicativos no es el único. También influyen aspectos de la relación entre las personas y las organizaciones, o bien de la competencia entre estas últimas:

"Otro desafío para la participación de los consejeros es la vinculación del consejero con la comunidad que lo eligió. En la ciudad de Sao Paulo varios compañeros que eran líderes del Movimiento Popular y actuaban en la movilización, cuando fueron electos consejeros, pasaron a ir de su casa al consejo, sin tener otra relación con la organización de la sociedad para fortalecer la actuación de este movimiento" (Bonfim: 65)

*"Entidades que se movilizaban en torno de varias conquistas, incluyendo el tema de la salud, comienzan a apartarse de la discusión porque delegan en el consejero toda la responsabilidad del debate...**La fuerza política de la representación social está en la movilización de los movimientos sociales y de las organizaciones en la calle, en la prensa, en los medios de comunicación social.**"* (Rodríguez: 20, subrayado mío).

La participación, aún en los espacios deliberativos, no puede dejar de verse como una relación de poder. Quienes insisten en que éste debe quedar fuera al hablar de la deliberación, contribuyen con ello a restarle legitimidad a sus diversos mecanismos, como si las relaciones de poder no jugaran en las acciones orientadas con criterios democráticos. El asunto de la democracia es si promueve el acceso de los más a las decisiones y si con ello contrarresta las tendencias de las élites a excluir. Al parecer los mecanismos de participación y deliberación podrán jugar más su papel incluyente en la medida en la que se mantenga la demanda social por participar y se renueven las manifestaciones del poder que fuerzan a las élites a abrir los espacios, estableciéndose así los equilibrios a través de rediseños institucionales incluyentes.

Las restricciones de las metodologías

Ahora bien si los rediseños institucionales pueden contribuir a superar las restricciones asociadas a la presencia de élites, ello no niega que de las respuestas no surjan nuevas dificultades. El incremento en el número de participantes trae asociadas otras restricciones, una de mucha importancia es la rigidez metodológica que se genera, como lo es que las disputas reales son sustituidas por sistemas supuestamente objetivos *"como la puntuación a través de criterios cuantificables"* (Araujo: 12). Blanco y Gomá, haciendo un balance de las principales restricciones de los instrumentos participativos señalan las siguientes:

- Estandarización metodológica que lleva a nuevas rigideces, más concentradas en la elaboración de planes – documentos, generando problemas de adecuación a las circunstancias específicas;
- Participación poco plural, marginación de la ciudadanía no organizada, concertación entre las élites;
- Dificultades para operacionalizar los aspectos transversales;
- Neotecnocratismo y exceso de gerencialismo en vez de pluralidad;
- Dificultad de traducción de acuerdos y objetivos en acciones prácticas;
- Falta de reconocimiento mutuo de legitimidades y anclaje en roles tradicionales. (Blanco y Gomá, pp 34 – 37)

A la lista señalada por los autores referidos se podrían incluir otras dificultades, sobre todo cuando se ubica formas de actuación en red, es decir, cuando los actores locales, al pretender intervenir en las políticas públicas, construyen alianzas para negociar de conjunto sus demandas, un ejemplo podría servir al respecto. Cuando la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México suscribió los acuerdos con el gobierno de la Ciudad y al momento de iniciarse su ejecución, aparecieron las siguientes dificultades, por lo que hace a las relaciones dentro de la propia red (en el apartado siguiente se verán las dificultades de la relación con los organismos de gobierno):

- Desconocimiento de metodologías para la interacción. Varias de las organizaciones participantes eran expertas en su tema, pero la mayoría de ellas no habían trabajado con otras de su mismo campo, por

lo que más allá de la voluntad de colaborar, carecía de los aprendizajes para armonizar sus actividades y no duplicar sus funciones, toda vez que cada una de ellas tenía una estructura organizativa similar a sus pares. En sentido contrario, las organizaciones de vivienda que había tenido una experiencia previa de actuación conjunta y que tenían una cierta división del trabajo anterior, fueron las más eficaces para aprovechar las oportunidades.

- Falta de una estructura de soporte de la red. Con el fin de no generar pérdida de confianza, ni proliferación de instancias organizativas que centralizaran el proceso, se decidió que la Plataforma como tal no tendría una estructura ni tendría personal asalariado, se ganó en la confianza, pero se perdió en la eficacia, al no ser suficientes los esfuerzos de los coordinadores para dar seguimiento a los acuerdos específicos alcanzados ni para poder armonizar las iniciativas de los miembros.
- Falta de apoyo al proceso colectivo por las agencias de cooperación. Las agencias de cooperación se interesaron en el nuevo fenómeno que se estaba dando en la Ciudad de México, pero desconfiaron de la gestión colectiva de las demandas participativas que estaba realizando la Plataforma, prefirieron impulsar coaliciones entre sus contrapartes para la interlocución con el gobierno, tal vez en una idea de mantener el control sobre los procesos, que en espacios más amplios les hubiera sido más difícil.

Lo que deja en claro esta experiencia, para los propósitos de este trabajo, es que los diferentes agentes con los que se relacionan las organizaciones prefieren la realización de negociaciones individualizadas, para disminuir sus costos de transacción, que coaliciones de demandantes de participación, que por el lado de las organizaciones de la sociedad civil la coalición genera mayores posibilidades de éxito, pero que la estructuración de la red plantea nuevos requerimientos organizacionales y metodológicos que es ineludible atender.

Especialización Vs Visión global:

Otra de las tensiones que acompaña a las experiencias de participación en políticas públicas o en instancias de interacción con el gobierno, es la que se da con la especialización en detrimento de la visión global sobre los asuntos relevantes de la localidad. De otra manera: analizar a fondo los problemas, a fin de resolverlos, implica un conocimiento especializado, pero la resolución de los problemas –al estar habitualmente relacionados unos con otros- no puede hacerse sin una mirada de conjunto. Esto constituye el dilema permanente entre tecnoestructura (o en el sentido weberiano: burocracia) y política. Cuando se trata de las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y gobierno, la raíz de este mismo problema se expresa como la tensión entre las prácticas sectorializadas de la estructura gubernamental y la visión de conjunto, de demandas de solución global y no parcializada a los problemas, existente en las organizaciones civiles y sociales.

En Colombia se constata en algunos casos que la participación sectorializada que establece la legislación tiene como "*...consecuencia de esta mirada sectorial y fragmentada que agencias distintos líderes, la participación se queda muchas veces en lo pequeño, en lo micro, en la satisfacción de una necesidad específica o en la solución de un problema muy localizado, y se pierden de vista las soluciones grandes, las soluciones de la ciudad, las miradas de largo plazo, la lectura intersectorial de la realidad municipal.*" (Velásquez y González: 205).

No obstante, se reconoce también que la especialización de los líderes les permite participar con mayor eficacia en la resolución de aspectos específicos que requieren de información calificada, en todo caso la interrogante que queda planteada es si resultan compatible la especialización y la visión de conjunto, por supuesto que esta interrogante no es válida sólo para la participación ciudadana, sino prácticamente para todo ámbito de actividad humana: Algunas experiencias han tratado de superar esta tensión permanente, en el caso del presupuesto participativo se realizan asambleas tanto a nivel territorial como a nivel sectorial, lo que contribuye a que se tenga una visión tanto de los problemas integrados de la comunidad como de los requerimientos en cada sector de actividad (Fedozzi); además, en algunos casos de PP, como en Belem du

Pará, parece estarse abriendo una nueva etapa en la participación a través de los Congresos de Ciudad, asumiendo con ello que la deliberación en el PP es sobre la obra pública pero que aún no ha alcanzado a las políticas públicas, frente a ello el Congreso es una opción para pasar de la deliberación sobre la aprobación de las obras a pensar la ciudad de manera integral. (Ricci).

Las organizaciones exógenas

Ya se ha comentado mucho sobre la presencia de las organizaciones civiles⁶ (OC's) exógenas en los procesos participativos y deliberativos, añado exógenas para señalar que no me estoy refiriendo a OC's surgidas de la propia sociedad local, sino a aquellas que incluso promueven los procesos locales, desarrollan su pedagogía y los relacionan con el exterior. En el origen de la mayoría de los procesos participativo es habitual encontrar organizaciones civiles que, ya sea que los acompañen o que por lo menos les hayan dado el impulso inicial. Sin embargo de un tiempo a la fecha (tal vez a partir del retorno a la alternancia electoral en la mayoría de los países latinoamericanos), es frecuente ver imputaciones a las organizaciones civiles de haberse apartado de su vínculo con el movimiento social. Veamos algún ejemplo:

"El fuerte predominio de las ONG, expresa, por un lado, la difusión de un paradigma global que mantiene estrechos vínculos con el modelo neoliberal, en la medida en que responde a los ajustes estructurales por él determinados. Por otro lado, con el creciente abandono de sus vínculos orgánicos con los movimientos sociales que las caracterizaba en períodos anteriores, la autonomización política de las ONG crea una situación particular en la que estas organizaciones son responsables ante las agencias internacionales que las financian y ante el Estado que las controla como prestadoras de servicios, más no son responsables ante la sociedad civil, de la que se intitulan representantes, ni tampoco ante los sectores sociales de cuyos intereses son portadoras, o delante de cualquier otra instancia de carácter propiamente público. Por más bien intencionadas que sean, su actuación traduce fundamentalmente los deseos de sus equipos directivos." (Dagnino: 101).

Más allá de los múltiples *a priori* contenidos en la cita anterior, lo cierto es que –sin incurrir en las exageraciones de la identificación con el neoliberalismo o del control del Estado- se viene experimentando un proceso de transformación en las OC's (Canto 2002), toda vez que parece que en ellas la politización cede su lugar a la especialización y si bien ello las habilita más como asesoras, muy probablemente las debilita como promotoras de organización social. No es en la pérdida de un supuesto vínculo orgánico de las OC's con el movimiento social –supuesta a su vez la existencia de un tal sujeto unitario que es difícil encontrar empíricamente- sino más bien el recorte de sus características políticas lo que podría disminuir la capacidad de las OC's para ser promotoras de organización y participación social, lo que a su vez podría debilitar la capacidad de demanda de las organizaciones sociales y, con ello, la tendencia ascendente de la participación ciudadana en lo local.

Otro tanto ocurre con las organizaciones eclesiales surgidas de las reformas eclesíásticas experimentadas, tanto en América Latina como en el ámbito internacional en la década de los sesenta, quienes promovieron valores tales como la organización popular, la autogestión, etc, los cuales estuvieron en el origen de los procesos de participación "desde la base". Hoy – a partir de los procesos restauradores que se han dado en la iglesia católica desde fines de los setenta- son vistos con suma desconfianza por la jerarquía al grado de observarse una clara disminución del activismo pastoral de carácter social. Podríamos preguntarnos frente a ambos fenómenos:

- ¿están expresando las consecuencias del proceso de maduración de la capacidad de las sociedades locales para organizar sus propios instrumentos de intermediación?,
- ¿estamos por lo contrario asistiendo al fin de los agentes innovadores de la participación social?;

⁶ Prefiero utilizar el concepto de organizaciones civiles que me parece mucho más adecuado que el ambiguo de organizaciones no gubernamentales.

- de ser cierto lo anterior, ¿están apareciendo nuevos agentes innovadores?, ¿podrían provenir de instancias institucionalizadas?

Desde luego que con la información que dispongo no me resulta posible ir más allá del planteamiento de las interrogantes, mismas que podrían ser de los temas necesarios de abordar en el futuro próximo.

La complejización de la política local

Hasta hace unos años cuando se pensaba en los procesos de concertación local era relativamente fácil ubicar a los interlocutores de las organizaciones “de base”, hablando del desarrollo rural se decía: “*resulta cada vez más importante la coordinación entre las organizaciones de bases (sobre todo cooperativas campesinas), el sector privado solidario (organizaciones no gubernamentales y eclesiales) y el sector estatal-local (municipios y oficinas locales de planificación).*” (CEPAL: 22). Hoy seguramente que la lista sería bastante más extensa, incorpora a las diversas formas de organización local, comunitarias, sociales, etc., a la cooperación internacional, al ámbito académico, a los partidos políticos. Si sólo tomamos a estos últimos salen un conjunto de nuevas tensiones.

Parece ser que los procesos deliberativos en torno de los asuntos públicos de la localidad, que se extienden en el tiempo inclinan las preferencias políticas por un solo partido: en Porto Alegre el proceso de presupuesto participativo se inició con el Partido de los Trabajadores (PT) y durante varios períodos este fue electo, hasta las últimas votaciones en que resultó derrotado. Algo similar ocurrió en Ilo, Perú un amplio pacto social generó espacios de deliberación y concertación, desde los años 80 una coalición de partidos de izquierda ocupó el poder local, prolongándose por varios años al grado de verse con preocupación su permanencia, en la medida en que no alcanzó a expresar a los nuevos actores vecinales que demandaban su inclusión en los espacios de deliberación (Vargas). En Cuquío, México un importante proceso participativo generó múltiples formas de organización de la sociedad local (cooperativas, empresas sociales, organizaciones territoriales), desde su inicio y por cuatro períodos consecutivos un mismo partido político (el de la Revolución Democrática, PRD) ganó las elecciones, sin embargo en la quinta ocasión fue derrotado por el conservador Acción Nacional, habiendo sido esto aún muy reciente no se sabe aún cuál será el futuro de la participación en ese municipio (MCD). De estas experiencias pueden formularse algunas interrogantes:

- ¿Es la estabilidad que genera la permanencia por un tiempo prolongado de un mismo partido en el poder local lo que genera la participación, o es más bien ésta la que genera la permanencia de un partido? En algunos de los casos es la decisión partidaria al llegar al gobierno la que antecede al proceso participativo, pero en otros es éste y las organizaciones de la sociedad las que incluso utilizan las siglas de un partido que hasta el momento no tenía mayor presencia en la localidad.
- En los casos referidos, pero seguramente que en muchos más, después de un tiempo de permanencia de un partido termina por perder las elecciones, ¿se debe esto a que –como lo suelen expresar los dirigentes sociales- se fueron constituyendo nuevas élites, o se trata más bien de procesos de maduración social en los que la concertación y la deliberación se vuelven prácticas en vías de institucionalización, y en tal sentido serían más bien resultado de la maduración de los procesos participativos?
- ¿Hay una relación entre partidos de izquierda y procesos participativos?, si así fuera ¿qué implicaciones podría tener para una política de impulso a la participación?

Pareciera que efectivamente, conforme se da la maduración de las experiencias participativas, conforme se convierten en “instituciones” sociales, tienden a que sus prácticas no dependan de que un determinado partido esté en el poder, o tal vez podríamos decir: tiende a la “despartidización” de las prácticas. En este sentido llama la atención la composición de los consejos de Curitiba:

Filiación partida de la muestra de consejeros de Curitiba, Brasil

Partido	% de Consejeros afiliados
PDT	2.7
PFL	10.8
PMDB	1.4
PSB	12.2
PSDB	2.7
PT	6.8
PTB	1.4
Otros	4.1
Ninguno	58.1

Fuente: Núcleo de Investigación: "Democracia e institucoes políticas", UFPR (cit. por Fuks, Monseff y Ribeiro).

El cuadro anterior habla de una diversidad de preferencias partidarias, lo que puede hacer pensar en que las experiencias participativas, al madurar e irse institucionalizando pasan de ser acción reivindicable por algún partido en específico a, tal vez, ser un elemento más de juicio sobre las ofertas partidarias. En el caso de México, para las elecciones federales realizadas en el año 2000 los tres principales partidos políticos (que grosso modo serían de derecha, centro e izquierda) tenían entre sus plataformas propuestas de participación ciudadana. Sin embargo, poder afirmar esto de una manera fundamentada requiere de estudios de mayor profundidad. En lo inmediato lo que reclaman estas reflexiones es inscursionar en el ámbito de la institucionalización de las prácticas participativas.

2) La interacción con la estructura gubernamental.

Cuando desde la sociedad se plantea la participación en políticas públicas por supuesto que uno de los primeros actores con los que se relaciona es con el gobierno, lo cual suscita un primer debate: ¿es la oferta participativa lo que conforma a las formas de organización social, o es la demanda de participar lo que conforma a las estructuras de gobierno?

Algunos autores como Nuria Cunill se inclinan por la primera opción, cuando afirma que la participación *"...desde el campo social no se compadece plenamente con las ofertas estatales y los nuevos actores sociales no poseen todavía la fuerza para orientar sus demandas hacia la construcción de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad."* (Cunill: 25).

Esta perspectiva pareciera reforzarse cuando se ven testimonios que encuentran que la condición principal para la participación es la buena disposición de las autoridades locales, la que aparece como *conditio sine qua non* para el funcionamiento de los instrumentos participativos:

"Cuando el gobierno municipal es democrático, comprometido con este instrumento [el de los Consejos Gestores de Políticas] las cosas caminan bien, pero cuando el gobierno, además de no tener compromiso, no toma en consideración la existencia de estos consejeros, la dificultad es terrible." (Bonfim: 64)

Seguramente que la constatación de situaciones como las anteriores es lo que lleva a muchos actores sociales partícipes en los espacios de deliberación y concertación con el gobierno a plantearse dilemas como el siguiente:

"...¿qué estamos haciendo aquí?, ¿qué proyecto estamos fortaleciendo?, ¿no ganaríamos más con otro tipo de estrategia que priorizara la organización y la movilización de la sociedad en vez de actuar junto con el Estado?" (cit. por Dagnino)

Los tres asuntos planteados son diferentes aristas de uno sólo ya enunciado: la participación social en las decisiones públicas ¿depende de la demanda social o de la oferta gubernamental?

Es preciso tener en cuenta que para algunos otros la participación conduce necesariamente a la redefinición de las estructuras gubernamentales, desarrollando una estrategia de "gobierno en red", mismo que implica el reconocimiento de la complejidad, la participación de actores plurales que a su vez actúan en red y la percepción del propio gobierno en el desempeño de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos (varios de los cuales han sido tematizados para AL por el enfoque de gerencia social), *"En este contexto, las dimensiones emergentes de la política local pueden definirse a partir de dos ideas clave: la politización de los espacios locales y la configuración en red de esos espacios"* (Blanco y Gomá: 23)

Para otros la percepción de estas adecuaciones, que pasan por la reivindicación de una ciudadanía activa, reclama de nuevas categorías, se propone la categoría de Formación Político Organizacional (Araujo), para dar cuenta de los cambios en las instancias de poder y de la coordinación de políticas para hacerse permeables a las organizaciones de la sociedad.

Se podría decir que en la experiencia latinoamericana al respecto parece que los ejemplos nos hablan de múltiples posibilidades de combinación de resultados en cuanto a la adecuación de las organizaciones de la sociedad a la oferta gubernamental o a la adecuación de la estructura de gobierno a la demanda social.

La experiencia colombiana parece hablar más bien de la adecuación social a la oferta de gobierno, varios factores parecen contribuir a ello:

- la normatividad propició el surgimiento de nuevos liderazgos, desplazando a los viejos centrados en las juntas de obra pública, pero ello mismo propició la mayor posibilidad de su cooptación por parte del gobierno
- la ya mencionada pulverización de los temas a abordar por los diversos mecanismos participativos;
- la limitación del alcance de la participación establecida por la reglamentación, que la ubicó por debajo de las expectativas existentes en la población;
- la estandarización de las normas para todas las localidades, sin tomar en cuenta sus diferencias de composición, historia, etc.
- En suma *"...la iniciativa ciudadana frente a las distintas instancias ha sido muy irregular y con tendencia a ser de bajo calibre. La correlación de fuerzas ha estado siempre, y con muy pocas excepciones, del lado del Estado, lo que le permite asignar sentidos, orientar el desarrollo de cada una de ellas, dosificarlas..."* (Velásquez y González, 2003: 111)

En otro sentido apuntarían las experiencias de PP en Brasil toda vez que han dado lugar a la adecuación en la administración pública local:

- estableciendo una nueva regionalización municipal, ya no con criterios geográficos tradicionales, sino a partir de la identidad comunitaria;
- propiciando nuevas formas de relación entre las organizaciones comunitarias y los funcionarios municipales (facilitado también por el propio proceso político que da lugar a que dirigentes sociales se conviertan en funcionarios locales);
- generando mayor interés de las organizaciones de la sociedad local en la vigilancia de las acciones de gobierno, *"...una coerción positiva es ejercida de forma creciente sobre la administración como un todo, cuando ella se ve sometida a la rendición pública de cuentas."* (Navarro, Z: 306).
- Tal vez se podría suponer que la mayor probabilidad de éxito de la participación *"...supone una 'base mínima' de tradición de organización social en la ciudad, especialmente en las regiones más pobres."* (ibid: 325)

En posiciones intermedias estarían otras experiencias como la boliviana en la cual la Ley de Participación Popular refleja las tendencias del Estado a establecer una democracia consociativa (es decir de acuerdos entre las fuerzas principales) y por ello la mencionada ley:

- "...propone articular a las comunidades –organización social ancestral- y no apela formalmente a la ciudadanía. Sin embargo, las dos definiciones se sobreponen. La ley se mueve entre lo comunitario y la ciudadanía, entre la movilización y la democracia." (Verdesoto)
- tal vez por ello también establece tensión entre las formas tradicionales de organización y las formas territoriales establecidas por la mencionada ley –con aspectos no previstos como ya se señaló más atrás- elaborada al parecer para dar cauce a la participación de las organizaciones tradicionales, pero siendo fuente de desconfianza entre unas y otras, pareció crear una nueva figura de representación que tenía como origen el territorio: "*organizaciones que antes se complementaban en un contexto de relativa autarquía económica y política se vieron rápidamente enfrentados por la metodología de planificación participativa que no daba cabida a organizaciones territoriales superpuestas...La Ley de Participación Popular había sido bastante clara en la definición de Organizaciones Territoriales de Base... lo que no contemplaba la Ley es la posibilidad real de que hubiera dos o más organizaciones territoriales que pugnarán por la representación social del mismo espacio geográfico*" (Campero y Gray).
- "...garantiza derechos de participación limitados ya que los restringe a prioridades; pero también estos derechos refieren a buena parte de los temas del funcionamiento cotidiano de los actores." (Verdesoto: 7)

Finalmente un resultado también distinto lo tenemos en la Ciudad de México. Ya se ha comentado el proceso de concertación de organizaciones civiles con el gobierno de la Ciudad, cuando las OC's percibieron que más allá de los avances limitados⁷ la preocupación se debía centrar en la institucionalización de los mecanismos de diálogo, para ello se propuso y se logró la aprobación por el parlamento local de dos leyes, la de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, este proceso de aprobación expresó:

- la posibilidad de construir acuerdos de participación en lo local que rebasen la coyuntura política;
- la capacidad de las OSC de elaborar propuestas que rebasaban a la iniciativa gubernamental;
- la posibilidad de construir acuerdos más allá del grupo en el gobierno (las dos leyes fueron aprobadas por unanimidad).
- La fragilidad de acuerdos –incluso convertidos en ley- cuando no son producto de una movilización social amplia; en el siguiente período de gobierno, no obstante que el mismo partido resultó electo, el nuevo ejecutivo omitió el proceso de reglamentación de las leyes mencionadas, dándose la paradoja de que están vigentes pero no se implementan –más que en lo general- dada la falta de los reglamentos. (CAM, 2000 y 2002).

Ahora bien, las distintas combinaciones que podamos encontrar dependen de los contextos políticos específicos de cada país, no podemos suponer que es el instrumento participativo el que determina el alcance de la participación, sino la situación política, incluso de correlación de fuerzas, en la que estos se inserten. El dilema entre oferta gubernamental y demanda social de participación y la expresión de sus resultados en la construcción de mecanismos de deliberación y concertación habrá que valorarlas teniendo en cuenta las especificidades del contexto en el cual se desarrollan, algunos de cuyos aspectos parecen ser:

- Una situación de transición política en la cual los nuevos funcionarios pretenden dar respuesta a los reclamos democráticos a través de la descentralización de funciones hacia los gobiernos locales y la participación en las decisiones públicas de las diversas formas de organizaciones locales; "*...las circunstancias en las que surgen los consejos son momentos de crisis institucional y revolucionaria, de insuficiencia de legitimidad de los sindicatos y de crisis del Estado.*" (Teixeira: 101)

⁷ Más allá de la buena voluntad de las partes, lo que se reflejaba es la dificultad para pasar de acuerdos a hechos o, de otra manera, de la decisión a la implementación, multiplicidad de obstáculos tendieron a superar los ánimos de cooperación (cfr. CAM 2000 y 2002)

- El impulso a nuevas formas de intermediación social como un mecanismo de construcción de legitimidad y de desplazamiento de los viejos actores corporativos o clientelares, como parece haber ocurrido en Bolivia (Verdesoto);
- El punto de equilibrio entre oferta y demanda participativas tiene como uno de sus determinantes fundamentales la tradición de organización y participación social existente, por un lado, y las prácticas del *ancien régime* por otro (mismo que perdura en la cultura política mucho más allá del momento "fundante" de la democratización).
- Las resultantes son diversas, algunas de ellas podrían ser: i) la construcción de instancias de concertación y deliberación, al ser utilizadas sólo como instrumento para el desplazamiento de liderazgos tradicionales y prácticas clientelares y una vez desplazados estos, termina restringiéndose a la agenda gubernamental, perdiendo "materia de debate" y codificándose; ii) cuando el proceso de transición no genera gobiernos fuertes es probable que las instancias de deliberación y concertación se vuelvan instrumentos para la "captura"⁸ de los mecanismos redistributivos por parte de los liderazgos sociales tradicionales; iii) cuando la transición se da a partir de tradiciones de gobiernos fuertes, el reclamo participativo tenderá a la institucionalización, pero las prácticas gubernamentales tenderán a la refuncionalización de la norma; iv) cuando la transición se opera en contextos de elevada participación y movilización social, las instancias de deliberación y concertación tenderán a ser canales para la expresión de demandas de adecuación de la administración pública local, generándose tensiones sobre los contextos más amplios (de gobierno y de desarrollo) que condicionan a las políticas locales.

Llegados a este punto sería el momento de retomar una de las interrogantes iniciales, ¿cuál es el alcance real de la participación de los espacios de concertación y deliberación en el ámbito de las políticas sociales?

Si uno mira diferentes casos en América Latina –sin pretender haber realizado un análisis exhaustivo- se encuentra con que en el grueso de las políticas la participación se expresa de la siguientes maneras:

- tiende a reducirse a la consulta para las decisiones y para la implementación de las acciones específicas de los programas (cfr. La matriz niveles de participación/fases de las políticas presentada atrás); *"La institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Aunque se registraron cada vez más experiencias exitosas (...) la participación no ha logrado un impacto fuerte -como se esperaba, al menos- sobre la planeación y ejecución de dichas políticas. Ha sido más bien en el terreno del control social donde se observan resultados más halagadores"*. (Velásquez y González, 2003: 26). Cuando organizaciones de la sociedad civil participan en políticas: *"...se confrontan con situaciones en donde lo que se espera de ellas es mucho más asumir funciones y responsabilidades restringidas a la implementación y ejecución de las políticas públicas...que compartir el poder de decisión en cuanto a la formulación de esas políticas."* (Dagnino: 102)
- el mecanismo predominante es el comité consultivo, a través del cual la población expresa sus preferencias, que no siempre son vinculantes de las decisiones; en la conformación de los comités suelen seguirse la perspectiva de la representación social y delegación de decisión a los representantes (Velásquez y González, 2003).
- En algunos casos los mecanismos de deliberación y participación alcanzan el nivel de las decisiones, como en los presupuestos participativos, en los que la organización y representación social favorece la intervención en las decisiones, aunque ello no necesariamente significa que se ejecute lo acordado: *"Los presupuestos a los que tenemos acceso están maquillados. Los alcaldes hacen un mega-*

⁸ Por captura se podría entender: "la cooptación del gobierno local por parte de un partido político, clientela o grupo particularista, restringiendo el circuito de accountability público a relaciones privadas entre patrones y clientes." (Campero y Gray)

presupuesto para dar la impresión a la sociedad de que van a gastar mucho. Colocan millones de reales en determinada área y, cuando llega el final del año, se ejecuta en torno del 10 ó 15% de los previsto, los demás recursos son manejados de acuerdo a los intereses del gobernante." (Bonfín: 66)

- En otras modalidades, como los Consejos de Políticas Públicas, al estar su existencia basada en una ley, la exigencia del cumplimiento por el gobernante de lo acordado en el espacio deliberativo puede alcanzar el nivel judicial: *"Tenemos consejos deliberativos creados por la legislación, que deliberan hasta sobre el monto de los recursos y el tipo de programa a ser ejecutado, pero el gobierno no ejecuta esas deliberaciones. En estos casos es común que nuestros consejeros planteen una acción judicial..."* (Bonfín: 65)
- Al parecer una de las condiciones fundamentales para asegurar que el gobierno actúe según los acuerdos de los espacios deliberativos institucionalizados, es el nivel de acuerdo previo que exista entre los miembros de la sociedad civil. *"Los representantes de la sociedad civil sólo tienen fuerza para garantizar su deliberación cuando negocian de manera competente y construyen unanimidad."* (Rodríguez: 18). Algo similar fue la experiencia de la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México, cuando discutían entre sí previamente los temas, al llegar con los funcionarios del gobierno llevaban ya una posición que les permitía alcanzar con ellos acuerdos más cercanos a los intereses de las organizaciones (CAM, 2002)

De ser ciertas las observaciones anteriores, resulta entonces que se podría seguir que el alcance que tienen los espacios de concertación y deliberación popular en las políticas sociales están aún en una etapa inicial, poner de relieve sus restricciones es una de las maneras de contribuir a fortalecer sus potencialidades. Teniendo en cuenta las experiencias actuales es posible afirmar que seguramente la maduración y los aprendizajes generados propiciarán que cada vez sea mayor el alcance de la participación. Pero lo que también se puede afirmar es que en el nivel en que actualmente se encuentran los alcances de la participación, ésta se ha convertido ya en uno de los principales contrapesos a los tradicionales poderes de las burocracias.

Un balance del PP en Porto Alegre señala que: *"El resultado fue que el proceso participativo, en vez de complicar el gobierno de la ciudad, ayudó a ejercer control sobre una administración altamente fragmentada"* (Abers: 342). Algo similar se pudo constatar en la experiencia de la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México: los funcionarios con los que tenían interlocución encontraban que las reuniones periódicas con las OC's se convertían en su única oportunidad de discutir asuntos entre los mismos funcionarios, toda vez que la compartimentalización de sus atribuciones no posibilita deliberaciones de conjunto a partir de problemas específicos.

Para algunos esto estaría marcando ya una nueva etapa en la participación: *"...el intento de institucionalizar prácticas sociales democráticas que superen la estructura selectiva y especializada de la burocracia pública, que politicen el territorio (...) El Estado aparece así como un nuevo diseño permeable a la dinámica social, arbitrado por las instancias de participación popular municipal..."* (Ricci: 11)

Es válido encontrar elementos de redefinición de los estatales en América Latina a partir de las experiencias participativas y deliberativas, a esa reflexión se consagra la tercera y última parte, pero antes de pasar a ella, es necesario hacer un balance en función de las preguntas formuladas al inicio.

¿Cuál es el nivel de influencia real en las decisiones?

Despejemos primero una restricción "estructural". Por supuesto que al nivel de las acciones de los gobiernos locales es donde se puede tener un mayor nivel de ingerencia en las decisiones, aunque tampoco es muy frecuente que los gobiernos tengan políticas de desarrollo, ni que su participación en las políticas diseñadas

por los gobiernos nacionales sea muy amplia, podríamos decir entonces que hay una elevada relación entre descentralización y participación, pero en la medida en que los gobiernos nacionales no confían en la segunda, la primera seguirá siendo una demanda parcialmente atendida.

Dando por supuesto lo anterior se puede afirmar que **las experiencias participativas están en proceso aún de gestación, pero con avances tales que permiten ya una teorización a partir de prácticas concretas que vayan más allá del ciudadano sólo votante en las urnas y contribuyente con el fisco.** En las experiencias se encuentran diversos niveles de influencia en las decisiones, los cuales están condicionados evidentemente por el contexto. Dos parecen ser las claves del éxito de los procesos participativos, por un lado algunos ven que se requiere de un proceso doble de construcción de compromiso: *"...que tanto los actores estatales, desde los políticos hasta los burócratas, y la gente común se motiven a respaldar, participar y respetar los experimentos de GPPD [gobiernos participativos con poder de decisión]..."* (Abers: 339). Habrá otros que enfatizan: *"La fuerza política de la representación social [que] está en la movilización de los movimientos sociales y de las organizaciones en la calle, en la prensa, en los medios de comunicación social."* (Rodrigues: 20)

Seguramente que el equilibrio entre consenso y presión es lo que mejor nos puede explicar los alcances reales de los procesos participativos, pero además de ello hay otros elementos que concurren; sin lugar a duda que la preocupación pedagógica de los diversos actores es uno de los principales. El balance entre representación (que propicia el involucramiento de un mayor número) y participación directa (que incrementa la identificación de los individuos con los procesos) parece ser otro de ellos.

La institucionalización de los procesos participativos contribuye a una mayor capacidad de "exigibilidad" por parte de la población al hacer "justiciables" sus demandas de intervención en las decisiones públicas. Pero la institucionalización no es remedio mágico, sino que genera nuevas contradicciones: i) mayor desgaste de las organizaciones de base al tener que enfrentar espacios en donde además del gobierno hay otros sectores de la sociedad; ii) posible distancia con el proyecto inicial de la organización al tener que negociar sistemáticamente con otros sectores. Sin duda que en todo proceso de institucionalización se gana y se pierde algo, la resultante entre ambos sólo se puede medir en función de la conquista de nuevos y mayores derechos para la población.

La eficacia de la participación tal vez esté más en función de los contextos políticos que en función de la bondad intrínseca de los diseños institucionales, aunque seguramente que estos contribuyen de manera importante a facilitar el éxito de los procesos participativos; en este trabajo no fue posible incorporar las estrategias hacia la influencia en los diseños institucionales, queda esto como un pendiente de importancia.

3.- Los sentidos de la participación (a manera de conclusión).

Queda pendiente la última de las preguntas formuladas en la introducción: las experiencias de participación ciudadana en la vida pública ¿contribuyen a redefinir las relaciones entre Estado y sociedad?

Hay quienes piensan que actualmente se está esbozando una nueva etapa de la participación, signada por *"...el intento de institucionalizar prácticas sociales democráticas que superen la estructura selectiva y especializada de la burocracia pública, que politicen el territorio...El Estado aparece así con un nuevo diseño permeable a la dinámica social, arbitrado por las instancias de participación popular municipal..."* (Ricci: 11).

Pero por otra parte hay quienes piensan que los reclamos participativos podrían estar dando lugar *"... a la existencia de una confluencia perversa entre un proyecto político democratizante, participativo y el proyecto neoliberal..."* (Dagnino: 95)

Frente a estas dos expresiones uno podría preguntarse, ¿Qué es lo que confiere la permeabilidad a la participación popular de las formas emergentes de los gobiernos?

Tal vez un primer aspecto que debemos de tener en cuenta es que en la actualidad las políticas públicas en América Latina se enfrentan a un déficit de contrato social y que su posible reencauzamiento hacia formas más eficientes y con mayor participación reclaman la inclusión en el contrato social de los excluidos, que además son los destinatarios de estas políticas: *"Las políticas diseñadas para mejorar la igualdad social también se deben manifestar en medidas diseñadas para mejorar la organización y el poder de negociación de los individuos y grupos más pobres de la sociedad, quienes normalmente se encuentran excluidos del proceso de toma de decisiones en la política social..."* (Mehrotra y Pizarro: 66)

Es entonces el fortalecimiento político de los pobres y excluidos una condición básica para que su participación con poder de decisión en la redistribución de los bienes públicos los reoriente hacia la satisfacción de sus demandas. Pero como hemos visto en los ejemplos de las secciones anteriores, no toda participación genera fortalecimiento, no cualquier espacio de deliberación y concertación incrementa la capacidad de intervención en las decisiones que impactan a las condiciones de vida de los excluidos. No habría que olvidar que la concertación requiere de transacción, de intercambio político, lo que genera que en los ejercicios de concertación se pongan en juego otro tipo de recursos, como son los simbólicos, los productivos, los políticos, y no solamente los discursivos. *"La noción de espacio público no puede ya más limitarse a la visión liberal de un mercado de opiniones (...) La ciudadanía, definida por los principios de la democracia se constituye en la creación de espacios sociales de lucha (movimientos sociales) y en la definición de instituciones permanentes para la expresión política..."* (Vieira: 249 y 250).

Los instrumentos participativos por sí solos no nos explican la dinámica de construcción de nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, sino que el grado de contribución que puedan tener está en función de la dinámica política que experimente cada sociedad. En Brasil la amplitud de los movimientos sociales nos podrían explicar el mayor avance de las dinámicas participativas: *"... el proyecto neoliberal encontró en brasil un contenedor relativamente consolidado, pero evidentemente no hegemónico, capaz de constituir un campo de disputa. La existencia de ese contenedor y de esa disputa determina (...) direcciones específicas a las estrategias y formas de actuación de las fuerzas vinculadas al proyecto neoliberal (...) en la medida en que son forzadas a establecer relaciones de sentido en un terreno de interlocución en el campo adversario. La necesidad de interlocución se acentúa en los espacios públicos de participación del Estado y de la sociedad civil, cuando se encuentran frente a frente estos dos proyectos."* (Dagnino: 99). El proceso de democratización en Brasil puso en el centro –como uno de los conceptos fundamentales- el de ciudadanía, lo que se expresó en las tendencias descentralizadoras y participativas de la Constitución de 1988 (Fedozzi).

Más allá del asunto de si en la actualidad sólo se pueden percibir dos proyectos en confrontación, lo cierto es que la experiencia brasileña parece resaltar es la posibilidad de pasar de la confrontación al diálogo y viceversa, de otra manera que deliberación y negociación, o comunicación y estrategia, no son aspectos excluyentes en la dinámica participativa -como lo supondrían algunos modelos teóricos de las instancias de deliberación (Fung y Wrihgt)- sino que guardan una relación de alternancia continua.

En otros casos las dinámicas nacionales nos explican los distintos sentidos –no necesariamente peores- que ha tenido el reclamo participativo; ya sea en cuanto a su utilización por los nuevos gobiernos para desplazar a élites tradicionales o como expectativa de los actores sociales emergentes.

A lo anterior también podríamos añadir que la institucionalización de los espacios deliberativos, siendo necesaria tampoco es suficiente sino hay una capacidad social de reclamo, de exigibilidad de derechos. Si bien como se señaló al inicio de este trabajo, las variables de las que depende el mejoramiento de las condiciones de vida de la población excluida de los beneficios escapan a la dinámica local, el aprendizaje que

se puede seguir del reclamo participativo es justamente la conciencia de la exigibilidad⁹ de derechos de ciudadanía, los que no son fijos e inamovibles, sino que se van recreando a través de procesos diversos, el ejercicio mismo de ciudadanía es un proceso que "...se actualiza en la medida en que las personas van experimentando relaciones y perciben que su saber y su experiencia tienen importancia y son respetados" (Junqueira et al., cit por Araujo). Habría que añadir también, procesos en los que concurren múltiples elementos del entorno participativo de las organizaciones "de base" y que tampoco dependen sólo de ellas, "La experiencia exitosa de defensa de derechos civiles, culturales, de autodeterminación, de género, por mencionar algunos, hace ver en ocasiones la convergencia virtuosa de tres vectores: por un lado entramados institucionales, de normas y reglas, de presupuestos y políticas, de colaboración internacional y compromisos con pactos y protocolos internacionales, que otorgan sustento a la responsabilidad del Estado hacia los derechos de sus ciudadanos; también juegan, y mucho, las tradiciones intelectuales, las corrientes de opinión que legitiman y fundamentan valores comunes para los consensos. Y de manera decisiva, amplias coaliciones de ciudadanos, organizaciones, juristas, expertos en políticas públicas, medios de comunicación, y funcionarios sensibles y dispuestos al compromiso, que pueden coagular y hacer vigente un derecho." (San Juan)

Podríamos decir entonces que para que las instancias locales de concertación y deliberación contribuyan efectivamente al mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes populares se requiere que se dirijan al fortalecimiento político de sus expresiones organizativas, desarrollando una conciencia amplia de afirmación de ciudadanía, entendida como exigibilidad de derechos, cuya eficacia estará en relación con un entorno propicio que haga posible que instituciones, tradiciones intelectuales y ejercicio de gobierno confluyan en el interés de redistribuir recursos para el desarrollo y poder para la gobernanza.

Tal vez se piense que lo anterior es mucho pedir para un proceso deliberativo local, ciertamente que sería mucho; el ámbito local y la participación por sí mismos pueden ser exitosos en la maximización de los recursos ya definidos –lo que para nada es de menospreciar- y en la construcción de una "pedagogía" de las prácticas ciudadanas, pero para que ambos se encaminen hacia el desarrollo y la democracia –condiciones de la gobernanza- requieren de estrategias y del concurso de actores que están más allá de los ámbitos deliberativos locales. Esto es particularmente importante tomarlo en cuenta cuando hablamos del diseño de estrategias por parte de actores que influyen de manera determinante en lo que ocurre con los espacios locales de deliberación, como lo pueden ser las agencias de cooperación al desarrollo, las organizaciones civiles o los gobiernos nacionales. Para decirlo con una sola expresión: **no sería justo pedirle a las organizaciones locales éxito en el logro de los objetivos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población ni de participación de estas en las decisiones, si junto con ello no hay diseños de estrategias de meso y macronivel que se constituyan en sus condiciones de posibilidad, toda vez que tienen que ver con el manejo de las variables fundamentales para tales propósitos.**

Por supuesto que además del diseño de estrategias se requiere del diseño de instituciones que, estando más allá del ámbito local, permitan que éste pueda desempeñarse eficazmente, esto es de reformas del Estado. Esto permitiría reconocerle un sentido mucho más amplio a la participación ciudadana en espacios de deliberación sobre las decisiones públicas, "...la importancia creciente que adquiere lo público no estatal no sólo se asocia con la posible pluralización de los agentes dedicados al suministro de servicios sociales, sino a la necesidad de proteger los 'derechos republicanos': los derechos que cada ciudadano tiene de asegurar que el patrimonio público sea, de hecho, público." (Bresser y Cunill, cit. por Navarro, Z.)

⁹ Uso la expresión exigibilidad de derechos (de dudosa ortodoxia lingüística) como producto de una convención, para diferenciarlo del reclamo jurídico de los mismos: justiciabilidad, la exigibilidad la incorpora, pero en un proceso más amplio de carácter sociopolítico (cfr. Canto, 2004, "Politiques publiques et exigibilité des Desc")

Un último asunto, es frecuente encontrar la afirmación de que las instancias participativas son una estrategia tendente a disminuir las responsabilidades públicas de los gobiernos en el cumplimiento de los derechos de ciudadanía; la evidencia empírica no parece caminar en ese sentido: "El Estado intentó varias veces pasar esta responsabilidad [la atención a la infancia y la adolescencia] a la sociedad civil (...) Una perspectiva importante de acción de los consejos es negar esos intentos de transferencia de responsabilidades e identificar lo que es responsabilidad del Estado" (Volpi: 32)

Parece más bien que las instancias de deliberación y participación contribuyen al reconocimiento de nuevos derechos, al expresar las demandas de los sectores excluidos y –por esta vía- detener los intentos de relevar al gobierno de sus obligaciones para con la sociedad. Ciertamente que esta exigencia de responsabilidades está lejos de ubicar al gobierno como único ejecutor de las políticas, ni como actor único de la política. Incorporar las demandas de los sectores excluidos, convencer sobre la posibilidad de formas alternativas de darles respuesta, negociar los recursos, movilizar a la sociedad, son hoy actividades que, además de conformar una pedagogía de la política, constituyen una posibilidad de hacer factible la gobernanza y, por todo ello, de reconstrucción del Estado en su papel de garante de los derechos ciudadanos.

ANEXO 1. LOS REFERENTES EMPIRICOS

1. La Ley de Participación Popular en Bolivia

Esta ley fue aprobada en 1994. Los objetivos principales de esta ley son: i) perfeccionar la democracia representativa a través de la participación ciudadana; ii) mejorar la calidad de vida de la población a través de una más justa distribución y administración de los recursos públicos; iii) articular a las comunidades y pueblos indígenas, a las comunidades campesinas y juntas vecinales a la vida jurídica, económica y política.

Por medio de esta ley se descentraliza hacia los gobiernos municipales la propiedad de los bienes muebles e inmuebles relacionados con la infraestructura de los servicios de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego. Como sujetos de la participación se ubica a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) y a los Comités de Base, las primeras están integradas por comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos y costumbres; los segundos están conformados por un representante de cada uno de las OTB existentes en el municipio.

De acuerdo a la Ley, el proceso municipal de decisiones se realiza con la planeación participativa, desarrollada en cuatro etapas: i) Diagnóstico comunitario; ii) Plan Operativo Anual; iii) Plan de Desarrollo Económico y Social (de alcance nacional).
(Campero y Gray)

2. Los Consejos de Políticas Públicas en Brasil

Los Consejos Gestores de Políticas Públicas en Brasil tienen su fundamento en la Constitución Federal de 1988. A juicio de los analistas son dos las orientaciones fundamentales de esta constitución: i) la descentralización, por medio de la transferencia de la capacidad decisoria a otros órdenes de gobierno: estados y municipios y, ii) la participación ciudadana, entendida como la intervención de la sociedad en las distintas etapas de la acción pública. A partir de la Constitución se han generado diversas leyes que institucionalizan los consejos de políticas públicas.

Los consejos se entienden como espacios de co-gestión entre gobierno sociedad; se les considera asimismo formas innovadoras de la gestión pública que permiten el ejercicio de una ciudadanía activa. Son producto de la reivindicación de la sociedad civil, que a través de su movilización, demandaba participar en las políticas sociales. Por ello se considera que los Consejos se contraponen a la tradición autoritaria, clientelar y de regateo político que durante muchos años caracterizó a la política en Brasil.

Los Consejos funcionan en los tres órdenes de gobierno: nacional, estatal y municipal y se desempeñan en distintos ámbitos de las responsabilidades públicas: asistencia social, salud, educación, derechos de jóvenes y niños, entre los principales. Tienen diversas modalidades de funcionamiento: en ocasiones se restringen a la gestión de programas focalizados, en otras alcanzan la elaboración, implementación y control de las políticas públicas, los hay de tipo temático y comienzan a surgir consejos de aspectos más amplios, como el desarrollo urbano.

En ellos se representan tanto los usuarios como las organizaciones relacionadas con el tema, participan también los funcionarios de las agencias de gobierno vinculadas, convirtiéndose por ello en espacios de deliberación entre gobierno y sociedad. Los acuerdos que toman son de diferente nivel, en algunos casos se trata de orientaciones, en otros de programas y también de presupuestos e incluso de control sobre el gobierno, sin excluir deliberaciones sobre aspectos amplios de las políticas. Se dan casos de que cuando alguna autoridad no acata las decisiones del consejo pueda ser llevada ante el poder judicial.

(Fuks et al.; Teixeira; Polis)

3. El Presupuesto Participativo

El presupuesto participativo es quizás la experiencia emblemática de participación ciudadana, dentro de ella el caso más conocido es el de la ciudad Brasileña de Porto Alegre. Actualmente se lleva a cabo en un número importante de ciudades de Brasil y cada vez más en diversos municipios de América Latina. Fundamentado también en la Constitución de 1988 tiene sus orígenes en mecanismos informales de participación social y si bien su campo de acción está sujeto a distintas normas, aún no existe como tal una figura uniforme en la legislación.

Si bien alcanza diversas modalidades en cada municipio en que se aplica algunas de sus características comunes son: i) está basado en las asambleas de personas residentes en las distintas regiones en las que se dividen las ciudades, quienes llevan a cabo la elección de sus delegados; ii) los delegados reciben capacitación técnica sobre el presupuesto, son quienes discuten las prioridades de cada región; iii) los delegados de las regiones eligen entre ellos a otros delegados –en algunos casos consejeros- que forman parte de la instancia municipal encargada de la elaboración de las prioridades y de los montos presupuestales; iv) en algunos casos puede haber diversas rondas de deliberación y delegación. (Ver en este mismo libro el trabajo de Cristina Figueras).

(Baiocci; Polis)

4. La Participación Ciudadana en Colombia

En 1986 se reformó la Constitución Nacional de Colombia introduciendo la descentralización a los municipios en los ámbitos político (elección de alcaldes), administrativo (transferencia de funciones y servicios), y fiscal (transferencias de impuestos), en ese contexto surgen las primeras formas participativas sancionadas legalmente (Consulta Popular, Ligas de Usuarios, contratos entre la municipalidad y organizaciones comunitarias, populares y no gubernamentales).

La Constitución de 1991 proclamó la participación como principio definitorio del propio Estado, lo cual lo obliga a la promoción, defensa y garantía de la participación social en los asuntos públicos. La participación social se da, de acuerdo a la Constitución en diversos ámbitos, i) en el económico, por medio de la participación en la planeación, en el control fiscal, en la contratación con la administración pública; ii) en lo político, por medio de la revocación del mandato, los cabildos abiertos, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, iniciativa legislativa popular; iii) en los programas sociales: educación, salud, transporte, medio ambiente, seguridad; iv) en lo administrativo: participación en las empresas descentralizadas y en las administraciones de los gobiernos departamentales y municipales.

Los participantes contemplados en la Constitución son i) los ciudadanos y comunidades en su dimensión de usuarios y consumidores; ii) la población en situación de pobreza extrema en tanto usuarios de los programas para la satisfacción de necesidades básicas; iii) los actores y las víctimas de la violencia en los programas de pacificación y rehabilitación.

(Restrepo)

5. La Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México

México es un país con régimen político federal, la Ciudad de México tiene un estatus de Distrito Federal, justificado en ello el ejecutivo federal se atribuía el nombramiento del responsable del gobierno, después de un proceso prolongado de demandas sus habitantes obtuvieron el reconocimiento de sus derechos a elegir a sus autoridades. En el año de 1997 por primera vez los habitantes de la Ciudad de México eligieron al Jefe de Gobierno, en este contexto un número importante de organizaciones civiles decidió integrarse en una red para negociar de conjunto su posibilidad de intervenir en el diseño de las estrategias de desarrollo de la Ciudad, llamada Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México.

La iniciativa obtuvo sus demandas iniciales, se suscribió un Acuerdo de Corresponsabilidad con el nuevo gobierno de la Ciudad, que contempló la mayoría de las propuestas de la red, y se nombró una comisión de enlace al más alto nivel (cinco secretarios de gobierno y cinco dirigentes de las OC's), se conformaron diversas mesas de trabajo para la ejecución y seguimiento de las temáticas que se habían incorporado en los acuerdos. Diversos resultados fueron producto de esta interacción, los más destacados de ellos fueron dos leyes de ámbito local: la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles y la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Ambas fueron elaboradas con la participación activa de las OC's e incorporaron diversos instrumentos participativos.

Las discusiones en el espacio de enlace entre organizaciones y gobierno, que en algunas acciones específicas incorporaba a los usuarios, fue un proceso de aprendizaje para ambos, con los consecuentes avances y tensiones. Después de tres años de intercambios y de acciones compartidas, en el año 2000, la Plataforma consideró que se habían cumplido sus objetivos iniciales y en el contexto de la coyuntura electoral de ese año, con el fin de evitar ser atrapada en los intercambios políticos que con esa ocasión se generaron, acordó su disolución. (CAM)

Bibliografía

Abers, Rebecca. *Reflexiones sobre los factores que dan lugar al gobierno participativo con poder de decisión*. En Fung, Archon y Eric Olin Wright. *Democracia en Profundidad*.

Araujo Misoczky, Maria CECI. *La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre* Revista CLAD Reforma y Democracia No. 21. Octubre 2001. Caracas en: <http://www.clad.org.ve/rev21/misoc-es.pdf>

Baiocchi, Gean Paolo. *Participación, activismo y políticas entre el experimento de Porto Alegre*. en: *Democracia en Profundidad*. Fung y Wriqth. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2003.

Bandeira, Pedro. citado por: Rudá Ricci. En: *Do Orcamento Participativo à Reforma do Estado* En: IIG, colección de documentos. http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0107

BID. *Manual de partición ciudadana*. <http://BID>

Blanco Ismael, Ricardo Gomá (coords). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. 1ª Edición, 2002. Ariel. Barcelona,

Bresser, Carlos y Nuria Cunill. *Lo publico no estatal en la reforma del Estado*. CLAD- PAIDOS. Buenos Aires. 1998

CAM. *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de relación entre gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*. CAM, México, 2000

CAM. *Lo cívico en lo público. Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en políticas públicas*. CAM. México. 2002

Campero, José y George Gray Molina. *Gestión Publica Bajo Captura y Fragmentación Política: Cuatro Estudios de Caso en Bolivia*. En http://iigo.org/revista/?p=10_06

Canto, Manuel. *Las organizaciones civiles en la transición*. En L. Alvarez (coordinadora), *La sociedad civil ante la transición democrática*. PyV – REMISOC, México 2002

Cardarelli Graciela, Mónica Rosenfeld, *Las participaciones de la pobreza Programas y proyectos sociales*, 1ª edición, 1998, PAIDOS, Buenos Aires,

Cavalcanti, Elvia y Reynaldo Maia. " *Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades Brasileñas*". Revista CLAD Reforma y Democracia No. 18. Octubre

CEPAL. *Productividad de los pobres rurales y urbanos*. Cuadernos CEPAL no. 72. ONU Santiago de Chile. 1995

Chanial, Philippe "¿Sociedad civil, sociedad cívica? Asociacionismo, liberalismo y republicanism." en *Association, démocratie et société civile*. La Decouverte. París

Cruz, César Nicandro, Comentario a Edella Schlager y William Blomquist. " *A comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process*". En:

Cunill Grau, Nuria. "La rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". Revista CLAD Reforma y Democracia No. 4. Julio 1995. Caracas. En: <http://www.clad.org.ve/rev04/0025400.pdf>

Dagnino, Evelina. "¿Sociedade civil, participacao e cidadania: de que estamos falando?". En Daniel Mato (coordinador) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela. 2004.

Fedozi, Luciano. *Orcamento Participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*. FASE, Río de Janeiro 1999.

Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomá, Marina Jarque. *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. En: serie de documentos Debate del CLAD. En: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html>

Fuks, M., R. Monseff y E. Ribeiro, "Cultura Política y Desigualdad en los Consejos Municipales de Curitiba" (mimeo) de próxima publicación en revista: Política y Cultura, Otoño 2004, UAM, México.

Fung, Archon y Eric Olin Wright. *Democracia en Profundidad*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2003

Kliksberg, Bernardo. *Repensando el estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas* Revista CLAD Reforma y Democracia No. 8 Mayo 1997. Caracas. En: <http://www.clad.org.ve/rev08/0029300.pdf>

Marramao, Giacomo. *Palabra clave 'metapolítica': más allá de los esquemas binarios acción/sistema y comunicación/estrategia* En: Palacios y Jarauta (Editores). Razón, ética y política, Anthropos, Barcelona, 1988.

MCD. *Las organizaciones ciudadanas y el control de la participación de las autoridades locales en la implementación de programas federales de desarrollo social*. (Reporte Final, Mimeo). MOVIMIENTO CIUDADANO POR LA DEMOCRACIA. México. 2003

Meny, Ives et Ives Surel. *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*. Paris: Fayard. 2000

Navarro Yáñez, Clemente, "Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno Municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)" en Font, Joan [...] Parte III Experiencias Basadas en Organizaciones, Cáp. VI. (Págs. 95-110)

Navarro Z. *Ciudadanía y control social* en: Bresser y Cunnil: Lo publico no estatal en la reforma del Estado. CLAD- PAIDOS. Buenos Aires. 1998

Pizarro y Mehrotra. *Introducción: una visión general del desarrollo social en América Latina y el Caribe* en: Pizarro, C. Desarrollo social en los 90. Ariel. Bogota. 1996

Prevot -Schapira en: *Las participaciones de la pobreza Programas y proyectos sociales*, 1ª edición, 1998, PAIDOS, Buenos Aires, Barcelona, Méx.

Restrepo, Darío. "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano". Revista CLAD Reforma y Democracia No. 7. Enero 1997. Caracas en: En: <http://www.clad.org.ve/rev07/0028504.pdf>

Rodrigues, Nelson. *Implantacao e funcionamento dos conselhos de Saúde no Brasil*, en Polis: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Polis # 37, Sao Paulo, 2000.

Rudá Ricci. *Do Orcamento Participativo à Reforma do Estado*. En: IIG, colección de documentos. http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0107

Rusconi, Gian Enrico. *Problemas de teoría política*. Cuadernos de teoría política, IIS/ UNAM, México, 1985.

San Juan, Carlos. *En el amanecer del siglo. Los desafíos a los derechos humanos*. En: Manuel Canto (coordinador) Derechos de Ciudadanía – Responsabilidades del Estado. Icaria, Barcelona. (En prensa).

Stewart, John. *De la Innovación Democrática a la Democracia Deliberativa* en: Joan Font. Ciudadanos y Decisiones Públicas. Ariel. Barcelona. México.

Subirats, Joan. Prologo *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones* Blanco Ismael, Ricardo Gomá (coords). 1ª Edición, 2002. Ariel. Barcelona.

Teixeira, Elenaldo. *Sistematizacao: Efectividade e eficacia dos Conselhos*, en: Polis: Coselhos Gestores de Políticas Públicas. Polis # 37, Sao Paulo, 2000.

Théry, Henri. *L'evolution du rôle des associations*." en Francois Bloch-Lainé. Faire Societé. Les Associations Au Coeur Du Social. Syros. París. 1996.

Vargas, Carlos. *Desarrollo Local Participativo en ILO. Nuevas formas de articulación y representación social y política*. Lima, IEP documento de trabajo 95, 1998 en: <http://www.participación.org.pe/carlosvargas.pdf>

Velásquez Fabio y Esperanza González. *La Planeación participativa en Bogota D.C. análisis y propuestas* Fundación corona, Foro nacional Pro Colombia. Enero 2004. en: <http://www.fundacióncorona.org.co/descargas/planeación%20participativa%20en%20Bogotá.pdf>

Velásquez Fabio y Esperanza González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Fundación Corona. Bogotá, 2003.

Verdesoto Custode, Luis. *"Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso Boliviano"* Revista CLAD Reforma y Democracia No. 12. Octubre 1998. Caracas. En: <http://www.clad.org.ve/rev12/0030127.pdf>

Vieira Litz. *Lo publico no estatal en la reforma del Estado*. CLAD- PAIDOS. Buenos Aires. 1998.

Volpi, Mario. *A democratizacao da gestao das politicas para a infancia e a adolescência*. Polis # 37. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Polis # 37, Sao Paulo, 2000.