

# Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo

---

---

*Manuel Canto Chac\**

La estrategia para el desarrollo humano del siglo XXI consiste en promover la participación mediante la gestión democrática de asuntos públicos.

PNUD, *Informe sobre la democracia 2002*

El ejercicio de la ciudadanía sólo está al alcance de aquellas personas que disfrutan un mínimo de seguridad material, educación y acceso a la información.

ADAM PRZERWORSKI, *Democracia sustentable*

## *Resumen*

Se ha iniciado en América Latina un nuevo giro en el enfoque de las políticas públicas. Las viejas posturas tecnocráticas son sustituidas por planteamientos que rescatan y actualizan la antigua y nunca resuelta tensión entre política y políticas. En la discusión contemporánea se invita a poner la atención no sólo en la formulación, sino también en el proceso político, reconociendo que las categorías de las políticas están atravesadas por los diversos enfoques políticos. En este trabajo se vincula la discusión en torno a la participación ciudadana y la gobernanza a partir de tres nociones básicas en América Latina: democracia, derechos y desarrollo.

*Palabras clave:* políticas públicas, gobernanza, participación ciudadana, derechos humanos, desarrollo.

\* Profesor-investigador adscrito al Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México. Correo electrónico: manuelcantoch@hotmail.com.

### *Abstract*

In Latin America, the emphasis on public policy approach has changed, by means of replacing the old positions by technocratic approaches in order to rescue and update the old and never resolved tensions between politics and policies. In contemporary discussions, attention has been given not only in the formulation but also to the political process, recognizing that categories of policies are influenced by the various policy approaches. This paper links the discussions of citizen participation and governance, from a democracy, human rights and development perspective in Latin America.

*Keywords:* public policies, governance, citizen participation, human rights, development.

Recepción del original: 23/04/08. Recepción del artículo corregido: 04/08/08.

**E**l análisis de la relación gobierno-sociedad, centro de las políticas públicas, parece despertar lentamente del letargo en que lo sumió el largo periodo de predominio en la administración pública de las visiones gerenciales. Estas visiones, que limitaron la reforma del Estado a la sola incorporación acrítica de los desarrollos realizados en la administración privada, ahora pretenden reducir la gobernanza a un solo enfoque, la niegan como un nivel analítico y, en consecuencia, minimizan la participación ciudadana entendiéndola como mero instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, sin percibirla como un nivel superior de la democracia.

En este texto vierto mis argumentos para afirmar no sólo la necesidad de rescatar la dimensión política de la relación gobierno-sociedad –y por tanto la centralidad de la democracia–, sino también la urgencia de recuperar la centralidad del desarrollo, categorías que hoy están siendo reivindicadas por una ciudadanía que cada vez más reclama mecanismos de exigibilidad de sus derechos y que, al replantear la democracia y el desarrollo con fundamento en los derechos, reclama una dimensión más profunda de la reforma del Estado, no sólo en su aspecto administrativo, sino también en lo que concierne a su régimen político y a la misma relación gobierno-sociedad para restituir a esta última su carácter de soberana del Estado.

Hablar de participación ciudadana en los asuntos públicos encierra una paradoja sintetizada en las dos citas que encabezan este texto: por un lado, un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta

participación; pero, por el otro, una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano.

Existen diversas maneras de entender la participación de la sociedad en las políticas públicas: para unos –ciertamente los menos–, ésta se da cuando, vía la emisión del sufragio, los representantes delegados por la ciudadanía toman las decisiones en nombre de sus representados; para otros –hasta ahora los más–, la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos para que, por este solo hecho, el público se convierta en actor de los procesos de formulación de políticas.

Para otros más –cuyos planteamientos son cada vez más tomados en cuenta pese a no constituir un grupo mayoritario–, la participación ciudadana implica “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”.<sup>1</sup> O bien: “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”.<sup>2</sup>

Los planteamientos anteriores<sup>3</sup> giran en torno de la efectividad de la *democracia*, pero la paradoja señalada al inicio nos conduce –no sin

<sup>1</sup> Darío Restrepo, “Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 7, Caracas, enero de 1997, p. 97. Disponible en <http://www.clad.org.ve/rev07/0028504.pdf>.

<sup>2</sup> Fabio Velásquez y Esperanza González, *La planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y propuestas*, Colombia, Fundación Corona, Foro Nacional Pro Colombia, enero de 2004, p. 2. Disponible en <http://www.fundacióncorona.org.co/descargas/planeación%20participativa%20en%20Bogotá.pdf>.

<sup>3</sup> En otros textos he planteado la multiplicidad de niveles que involucra el hablar de la participación ciudadana en las políticas públicas. Si reconocemos diversas fases en las políticas y diversos niveles en la participación, podríamos obtener una matriz del siguiente tipo:

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

cierta cautela— a considerar las posibilidades de la capacidad organizativa de la población para generar participación ciudadana en un contexto de creciente deterioro de las condiciones sociales y para influir en las decisiones sobre el desarrollo social. Esta consideración nos fuerza a tomar en cuenta no sólo la efectividad de la democracia, sino también la efectividad del *desarrollo* como causa y consecuencia de la participación ciudadana en las políticas públicas.

En los últimos años, surgió en América Latina una discusión sobre las reformas a las políticas públicas en un contexto político caracterizado por la disminución de la capacidad decisoria de los gobiernos, la cual, si bien forma parte de las tendencias internacionales, presenta algunas particularidades entre las que se encuentran: los empates de fuerzas en los procesos electorales, la continuación de las figuras políticas en la conducción de los gobiernos,<sup>4</sup> y la recurrencia de los gobiernos divididos.

Todo esto hace volver la mirada hacia el aporte que las sociedades pueden dar a los procesos de construcción de políticas: “¿Cómo hacer uso [del] capital social y de la cultura en países con problemas de pobreza y exclusión para beneficiar el desarrollo económico y social?, ¿es posible, mediante la acción pública, modificar el mismo capital social con el propósito de resolver problemas de desarrollo económico y social?”<sup>5</sup>

Una búsqueda como la sugerida se vuelve aún más necesaria cuando observamos que las fórmulas inspiradas en el mercado como único eje rector de las políticas ya no permiten plantear, y mucho menos resolver, los problemas de la región. Esto es así no sólo porque los resultados han estado muy lejos de lo esperado, sino porque incluso han tenido consecuencias negativas, entre las cuales tal vez las más evidentes sean la desarticulación del tejido social y el desmantelamiento de los mecanismos de intermediación social, mismas que, junto al pesado fardo de la estandarización, han generado un clamor por el retorno de la política. Un ejemplo es el informe elaborado por el Banco Inter-

---

Para abundar en el tema, véase Manuel Canto, “Introducción a las políticas públicas”, en M. Canto y O. Castro (coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, MCD, México, 2002.

<sup>4</sup> Manuel Alcántara hacía ver lo estrecho de los márgenes de diferencia en diversas elecciones: México, Perú, Costa Rica, Alcaldía de San Salvador. En las últimas elecciones presidenciales en seis de once hubo reelección de los presidentes (tres de forma inmediata y tres de forma diferida).

<sup>5</sup> Bernardo Kliksberg, “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 69, 1999.

americano de Desarrollo (BID) en 2006 titulado *La política de las políticas públicas*, en el que se señala:

Debido al éxito moderado en lo que atañe al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza y la desigualdad, el entusiasmo por las reformas ha mermado en los últimos años. En cambio, han surgido dudas con respecto a la eficiencia de las mismas y un debate sobre el rumbo que deberían tomar la política económica y social a fin de alcanzar la elusiva meta del crecimiento sostenible con equidad a la cual aspiran todas las sociedades latinoamericanas.

En el mismo informe se lee más adelante: “Un enfoque exclusivamente tecnocrático para la formulación de las políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política [...] los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables”.<sup>6</sup>

Hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de *derechos*. Llegados a este punto, habría que afirmar que la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la *gobernanza* –y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad– en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos.

El impulso a reconsiderar estas tres dimensiones reclama la repolitización de la sociedad civil. Tal es el principal argumento de este trabajo, por lo cual en primer lugar intento hacer una lectura de los principales referentes normativos; posteriormente ubico algunos de los condicionantes de la participación ciudadana en América Latina derivados de la evolución de sus regímenes políticos; y a continuación hago una somera revisión de las experiencias participativas a fin de extraer algunos desafíos contemporáneos frente a los cuales, por último y a manera de conclusión, propongo algunas hipótesis.

## POLÍTICA Y POLÍTICAS

En la discusión sobre las políticas públicas es un viejo tópico decir que éstas se conciben en una doble dimensión: “arriba-abajo” o “abajo-

<sup>6</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas*, México, BID-Planeta, 2006, p. 4.

arriba”. Sin embargo, tal vez no siempre se han extraído las consecuencias políticas de tal distinción, que actualizada a la luz de la experiencia latinoamericana nos lleva a pensar en la vieja y aún no resuelta relación entre política y políticas, clave para analizar sus reorientaciones en el futuro próximo.

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 para la aplicación y socialización de políticas. La distinción entre política pública y acción pública<sup>7</sup> está en el centro de las transformaciones de la relación gobierno-sociedad. En las sociedades en las que gracias al desempeño democrático de los ciudadanos y sus organizaciones se ha distendido tal relación, la política pública tiende a concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como mera intervención gubernamental.

La concepción “desde arriba” de las políticas públicas asume a éstas como programas de acción gubernamental dirigida hacia un sector de la sociedad o hacia un espacio geográfico determinados. Dichos programas se acompañan de ciertas preferencias valorativas respecto a quién toma la decisión y a partir de qué monto de recursos, con lo cual logran imponerse a los “administrados” como actos públicos. Dicho de otra manera, se entiende la *política pública* como la acción del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos. Esta concepción denota: *a*) un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos; *b*) el privilegio al trabajo de los expertos y de quienes toman decisiones; *c*) la idea de que la política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; y *d*) la noción de que el programa en cuestión es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente.

Por su parte, la concepción “desde abajo” de las políticas públicas se origina en la constelación de demandas sociales, y más propiamente

<sup>7</sup> Se trata de ubicar dos dimensiones presentes en el proceso de las políticas públicas: por un lado, el lenguaje político común sobre los proyectos, los fenómenos de agregación de intereses, la legitimidad de los poderes y la autoridad; y por el otro, la capacidad de los actores para organizarse, sus estrategias, sus acciones y sus ajustes mutuos dentro de un sistema que resulta de sus interacciones. Gilles Massardier, *Politiques et action publiques*, París, Armand Colin, 2003.

en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los diversos grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas. Para hacer más efectivas las acciones de presión, los actores sociales reclaman un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad, no intercambiables las unas por las otras, a saber:

- Capacidades organizacionales, que 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, mismas que “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”, pero también implican el conocimiento del gobierno de tal suerte que “aprovechan las coyunturas [...] y logran insertarse en la arena de decisiones”.
- Arraigo social, mediante el cual las organizaciones “se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio [...] para el diseño e implementación de la propuesta o proyecto”.<sup>8</sup>

Los cambios que han experimentado tanto la acción gubernamental como la relación Estado-sociedad hacen que para vislumbrar el horizonte de formación de políticas en una perspectiva de participación de la sociedad, la gobernanza<sup>9</sup> sea uno de los conceptos de referencia obligada.

<sup>8</sup> Manuel Canto (coord.), *Lo cívico en lo público. Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en las políticas públicas*, México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos AC, 2002.

<sup>9</sup> En tanto se trata de una categoría de uso relativamente reciente, existen varias definiciones de *gobernanza*. Una de ellas es de su principal introductora, Renate Mayntz, quien señala que “actualmente se recurre a *governance* sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al

La centralidad de esta categoría implica dos visiones sobre los gobiernos que deben ser tomadas en cuenta: por un lado, el postulado del declive del concepto tradicional de la soberanía estatal, según el cual los Estados tienden a ser rebasados por relaciones estructurales de interdependencia, se convierten en regulados más que en reguladores y quedan atrapados en una red de juegos cuyo control se les escapa; y, por otro lado, el postulado de que las decisiones corresponden al acuerdo entre múltiples actores, ninguno de los cuales puede determinarlas por sí sólo, por lo que los procesos de toma de decisión dependen del acuerdo y la interacción entre varios de ellos “que tienen intereses contradictorios, pero que son lo suficientemente independientes entre sí para que ninguno pueda imponer una solución por sí sólo, y a la vez son lo suficientemente dependientes como para que todos pierdan si no se encuentra alguna solución”.<sup>10</sup>

## LA DEMOCRACIA

A partir de lo anterior, podemos afirmar que hablar de gobernanza hoy ya no es sólo hacer referencia a las buenas prácticas administrativas, sino que implica un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas, recorriendo la complejidad social que la vincula

[...] al desarrollo social y a la participación democrática de todos los concernidos en las decisiones [...] [requiere] la inclusión de los principios de democracia, de respeto de los derechos humanos y a las culturas locales, de la participación de

---

interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (“Nuevos desafíos de la teoría del Governance”, *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, IGG, noviembre de 2000). Por su parte, para Luis Aguilar *gobernanza* hace referencia a “la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno” (Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, p. 80). Para la CEPAL, la expresión tiene un sentido más técnico, si bien se relaciona con la legitimidad: “Gobernanza, entendida como la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva, lo que hace necesario que las instituciones gocen de legitimidad. Gobernabilidad, entendida como la habilidad del Estado para satisfacer el interés público por encima de los intereses particulares de quienes gozan de diferentes formas y grados de poder” (CEPAL, *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007, p. 135).

<sup>10</sup> P. Scmitter, citado por Jacques Chevalier, “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?”, *Revue Française D'administration Publique*, núms. 105/106, 2003, p. 207.



los actores de la sociedad civil [...] de descentralización del poder y descentralización de la gestión, [todas ellas] como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática.<sup>11</sup>

Esta visión de la gobernanza, que implica ciudadanos activos y sociedad participativa, reclama la referencia a *sociedad civil*,<sup>12</sup> categoría respecto de la cual, después de la euforia de la transición, se percibe un cierto desencanto por las expectativas no realizadas. Arato, uno de los más entusiastas impulsores de la importancia de la sociedad civil en los procesos de democratización, ante los resultados observados en Europa del Este y el relegamiento de los actores sociales frente a los actores profesionalizados de la política, afirmaba con asombro que “se produce un desplazamiento de la acción hacia las élites políticas, las contraélites o los partidos políticos. Sólo ellos están capacitados para llevar a cabo las estratégicas misiones de negociación y diseño de pactos con los antiguos detentadores del poder”. Y en referencia a los planteamientos políticos en los países de Europa del Este, añadía: “Todos estos discursos tienen en común que desplazan el discurso y política de la sociedad civil [...] incluso en los intelectuales con planteamientos

<sup>11</sup> Carlos Milani, Carlos Arturo y Germán Solinís (orgs.), *Democracia et governança mundial*, Porto Alegre, UFRGS-UNESCO, 2002, p. 14.

<sup>12</sup> Es necesario advertir sobre la generalización que en los últimos años se ha hecho sobre este término. Particularmente difundido es el enfoque que parte de la experiencia de los países socialistas de Europa oriental. La teorización elaborada en Norteamérica sobre el proceso de Europa oriental de transición a la democracia pretende asimilar a este último la experiencia de lo acontecido en América Latina, suponiendo, con poco escrúpulo sobre el dato empírico, que en ambos casos se trató de movimientos en contra de la “hipertrofia estatal autoritaria”. Así se lee en el texto de Sauca y Vences: “los procesos de transición de la hipertrofia estatal autoritaria a la democracia en los países de Europa del Este y de América Latina [...] convirtieron a la sociedad civil en un símbolo de identidad de la lucha contra el sometimiento y pusieron de relieve la necesidad de crear condiciones para la libre expresión y asociación ciudadana” (José Sauca y María Vences, *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Trotta, 2007, p. 9). Se olvida, sin embargo, que este autoritarismo fue de muy distinto signo porque mientras que en Europa oriental sí puede hablarse de un Estado socialista de enormes dimensiones, el autoritarismo latinoamericano –en su versión del último tercio del siglo xx– fue producto de las reformas neoliberales hacia el mercado, las cuales empujaron aún más al aparato de Estado que nunca alcanzó siquiera a tener las dimensiones que en los mismos momentos tenía en Norteamérica o en Europa occidental. Nora Rabotnikof ha hecho un adecuado deslinde de las diversas implicaciones de la categoría *sociedad civil* en función de contextos históricos diferentes.

socioliberales la utilización de la categoría sociedad civil es esporádica y determinada por consideraciones tácticas”.<sup>13</sup>

Hay quienes se muestran más escépticos respecto a los alcances reales de las nuevas formas de agregación social en las decisiones públicas (tema que se tratará más adelante). Giddens encuentra que la acción política que se puede desarrollar desde el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil se ubica en el mundo de la *subpolítica*, en tanto la política sustantiva permanece ocupada por sus actores profesionales. Así, Giddens se pregunta y se responde:

¿En qué medida reemplazará la “subpolítica” a las esferas más convencionales de la política y el gobierno? [...] Los movimientos sociales, los grupos de interés, las ONG’s y otras asociaciones de ciudadanos jugarán seguramente un papel en la política [...] Los gobiernos tendrán que estar dispuestos a aprender de ellos, reaccionar ante las cuestiones que susciten y negociar con ellos, como harán las grandes empresas y otros agentes económicos.

Pero la idea de que tales grupos puedan suceder a los gobiernos ahí donde éstos fallan, o sustituir a los partidos políticos es una fantasía.<sup>14</sup>

Habrá que señalar de paso que la supuesta sustitución del gobierno por las asociaciones de ciudadanos fue más un temor acuñado entre los adversarios de la *sociedad civil* que una ilusión de quienes han sostenido la importancia del término.

Algunos otros son más optimistas respecto a las experiencias latinoamericanas de construcción de ciudadanía y de participación en las decisiones públicas, particularmente en los ámbitos locales:

Se trata de los muchos experimentos que en materia de profundización e innovación democrática [...] se han venido desarrollando en varios países de América Latina [...] resignificando la idea misma de democracia y demostrando [...] que es posible construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> A. Arato, “Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil. Pautas para análisis futuros”, *Isegoría*, núm. 13, Madrid, 1996.

<sup>14</sup> A. Giddens, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus, 2000, p. 67.

<sup>15</sup> E. Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi, *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*, CIESAS, México, 2006, p. 11.

Si bien las aspiraciones del texto citado contienen varios de los desarrollos llevados a cabo por las diversas organizaciones sociales en América Latina, hay un aspecto ausente en la consideración de estos autores, básico para el tema que estamos desarrollando: el asunto de la redistribución.

Siguiendo muchos de estos planteamientos, pareciera que basta con llevar a la práctica la democracia participativa para que en una suerte de automatismo se genere el desarrollo. Si bien la operación es similar, se parte de una lógica contraria a la supuesta en los años de la industrialización, en los que se consideraba que bastaba con el desarrollo económico para que, en consecuencia, se alcanzara la democratización.

En las experiencias más avanzadas, como las del *presupuesto participativo*, se reconoce que si bien se ha podido incrementar el margen de rendimientos de los recursos destinados a la provisión de servicios, no se han aumentado los recursos para el desarrollo. Parece entonces que estamos ante la necesidad de actuar tanto en el nivel de la democracia como en el del desarrollo.

#### DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por lo general, el desarrollo es visto como un efecto de las políticas públicas, pero no es habitual ubicarlo también como parte del proceso de elaboración de las políticas, quizá porque el círculo perverso desigualdad-pobreza-exclusión-desarticulación social genera, en palabras de Hirschman, la “salida” de los sectores sociales excluidos:

La falta de control sobre las condicionantes de la exclusión puede generar sentimientos de injusticia, violencia y conflictos, así como problemas de gobernabilidad. Grupos importantes de la sociedad se han desconectado, funcionando al margen de las instituciones y los mercados formales. Dichos grupos buscan refugio en nichos, creando a veces verdaderas “naciones independientes” con territorio, normas y sistemas de gobierno propios. Los segmentos correspondientes de la población se apoyan en redes sociales de confianza mutua en lugar de servirse del sistema judicial oficial y del sistema público de seguridad social como marcos de referencia. La informalidad se convierte en una característica intrínseca a estos grupos: son informales sus relaciones de trabajo, sus propiedades y viviendas, sus arreglos matrimoniales e incluso su propia existencia, como en el caso de los indocumentados.

O tal vez también porque la situación anterior genera ineficiencias en las políticas públicas:

Una mayor eficiencia en los procesos de formulación de políticas implica que las instancias de decisión son capaces de adoptar, a bajo costo, políticas de calidad que reúnan niveles altos de consenso social, que se inserten dentro de una línea de proyección temporal para el país de corto, mediano o largo plazo, y que sean factibles a la hora de la instrumentación. Un país altamente fragmentado supone la existencia de divisiones internas grandes. La fragmentación se traduce en una multiplicidad de grupos con intereses no armonizados y con bajos niveles de compatibilidad entre ellos, que buscan influenciar el proceso de elaboración de políticas públicas para que éstas les sean beneficiosas. Ello supone un aumento considerable de los costos de transacción para cada una de las políticas negociadas, tanto en materia de tiempo como de concesiones [...] Estos acuerdos también requieren una gran capacidad para generar consensos, los cuales son más fáciles de alcanzar cuando todas las partes se sienten unidas alrededor de un mismo propósito, es decir: cuando la sociedad está cohesionada.<sup>16</sup>

Así pues, si la falta de desarrollo es un factor de ineficiencia de las políticas, para hacerle frente a esta restricción la participación democrática es un componente necesario pero no suficiente de la *gobernanza*. Se requiere también del desarrollo, así como romper un círculo vicioso que podría describirse de la siguiente manera: no alcanzamos el desarrollo porque no tenemos una adecuada participación en las decisiones públicas, y no hay una demanda participativa en la sociedad porque no contamos con el nivel de desarrollo necesario.

Retomando el argumento de Giddens, y considerando lo anterior, puede decirse que las formas actuales de articulación social, que están en la base de la teorización latinoamericana sobre la democracia participativa, no alcanzan el nivel de presión requerido para modificar las tendencias de las políticas. ¿Qué es entonces lo que sí podría darles esta posibilidad?

Para intentar una respuesta a esta pregunta será conveniente tener en cuenta otros modelos de relación gobierno-sociedad, de manera que, resaltando los contrastes, se puedan proponer algunas opciones válidas para la región latinoamericana. Un contrapunto interesante es el

<sup>16</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *La cohesión social en América Latina y el Caribe*, 2006.

que plantea el modelo social de la Unión Europea,<sup>17</sup> el cual, con una visión pragmática para asegurar la competitividad económica en el mundo globalizado, incorpora la participación social en las decisiones públicas:

El consenso social mediante el diálogo y la existencia de organizaciones de enlace en la sociedad, autónomas, bien estructuradas y capaces de prestar servicios de interés colectivo como la representación y la información, pueden considerarse actualmente como condiciones mucho más propicias al despegue económico que las subvenciones [...] El modelo social europeo y la economía social de mercado siguen siendo elementos básicos en los acuerdos económicos y sociales de la UE. Al facilitar la participación de todos los agentes en el proceso decisorio económico y social, estos acuerdos sirven para promover los principios de solidaridad y de inclusión social entre los ciudadanos de la Unión.<sup>18</sup>

La referencia al modelo europeo nos permite contrastar la situación latinoamericana, en la que la participación se considera, desde los gobiernos, restringida a los aspectos de política social y como algo marginal a las decisiones económicas. Esta visión surge probablemente de los diversos procesos históricos que conformaron a sus gobiernos y a sus sociedades. Tal vez sea por ello que la academia sólo en fechas recientes le ha dado la atención debida. A los dilemas planteados a la *gobernanza* por el proceso de globalización, Europa ha respondido con una adaptación ofensiva, en tanto América Latina ha hecho simplemente una adaptación defensiva, legado de su pasado reciente –y aún no del todo superado– de autoritarismo.

Desde inicios del siglo xx comenzó en Europa el debate sobre la relación entre democracia y desarrollo, ya fuera en torno al dilema entre reforma y revolución, o al dilema estratégico entre derrumbe del sistema o sujeto revolucionario. En la segunda posguerra, este debate se desplazó hacia la compatibilidad entre democracia y capitalismo, a lo que se añadió el tema de las virtudes redistributivas de la democracia, que suponía que ésta –con la llegada de la socialdemocracia al poder– impondría límites a la propiedad y al mercado.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Sabemos que, como en todos los discursos oficiales de los organismos multilaterales, del dicho al hecho hay una gran diferencia. No obstante, la definición enunciativa es ya un nivel de aceptación y de tratamiento público del asunto que por sí mismo resulta relevante, si bien aún insuficiente.

<sup>18</sup> Consejo Económico y Social Europeo, *El futuro de la política de cohesión social*, Bélgica, 2004, pp. 12, 14, 15 y 18.

<sup>19</sup> Boaventura De Sousa Santos, *Democratizar la democracia*, México, FCE, 2004.

En América Latina esta discusión se ubicó más bien en los efectos positivos que la industrialización podría tener no sólo en el plano económico, sino también en el político al pensarse un modelo de desarrollo “que confiaba básicamente en los efectos económicos, sociales, políticos e ideológicos progresivos de la industrialización”,<sup>20</sup> a la vez que suponía que esta modernización generaría el fortalecimiento de las instituciones: “La capacidad de los sistemas políticos modernos para absorber las exigencias cambiantes está muy relacionada con el desarrollo de diversas estructuras institucionales básicas”.<sup>21</sup>

El asunto es que las promesas del desarrollismo y la modernización política se fueron esfumando poco a poco ante los obstáculos para la sucesión de las diversas etapas que contemplaba la teoría. Si en un inicio la industrialización generó un incremento en las condiciones de vida de la población –sin redistribución del ingreso– fue por el efecto de la simple traslación de la mano de obra de sectores menos productivos a otros más productivos, lo que no tenía nada de milagroso pero dio pie a que se hablara de los diversos “milagros” (argentino, brasileño, mexicano, entre otros).<sup>22</sup> La dependencia del crecimiento respecto de las importaciones, la profundización de la desigualdad social, la precariedad de las finanzas públicas, la corporativización de las organizaciones sociales, la marginalidad de los excluidos, fueron factores que se combinaron de diversas maneras en los distintos países para trazar los límites del desarrollismo en un entorno mundial que se modificaba aceleradamente, planteando nuevas restricciones al desarrollo nacional y abriendo nuevas oportunidades a la centralización de la producción por las grandes corporaciones transnacionales. A diferencia de Europa, en América Latina no fue la crítica interna la que resolvió la confrontación entre nacionalismo y apertura a los capitales extranjeros, sino la ruptura de los regímenes políticos con la exclusión de la acción política de las organizaciones sociales.

Después de medio siglo de industrialización y con el advenimiento de los autoritarismos, se podía afirmar que “en Latinoamérica, los procesos de secularización, individuación y racionalidad sustancial no han

<sup>20</sup> Theotonio Dos Santos, “La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina”, en Jaguaribe *et al.*, *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI, 1973, p. 172.

<sup>21</sup> S. N. Eisensdat, “Burocracia y desarrollo político”, en LaPalombara *et al.*, *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1970, p. 28.

<sup>22</sup> Clark Reynolds, “Por qué el ‘desarrollo estabilizador’ de México, fue en realidad desestabilizador”, *El Trimestre Económico*, 176, México, octubre-diciembre de 1977.

conducido a la consolidación de las precondiciones de la democratización política”.<sup>23</sup> Con las dictaduras militares se experimentó un brusco despertar de los sueños desarrollistas. La llegada de las fuerzas armadas al gobierno obedeció a la búsqueda, por parte de las clases dominantes, de la reinserción en el mercado internacional, para lo cual un Estado permeado por la participación de las organizaciones clasistas ya no era útil; en consecuencia, había que operar el desplazamiento de la escena pública de estas organizaciones para hacer posible el paso hacia una nueva modernización que, a diferencia de la anterior, fuera excluyente en vez de incluyente, y tuviera al estamento militar como el vínculo entre burocracia y negocios:

[...] la forma específica del régimen [militar] resulta del interjuego de otros factores: la necesidad efectiva de fortalecer la capacidad de acción del Estado, de manera de volverlo capaz de reorientar el proceso de acumulación oligopólico e internacionalizado y la concepción política defendida por las instituciones militares [...] La misión de controlar la sociedad y de promover un desarrollo capitalista vía el Estado, llegó a ser la “doctrina militar latinoamericana”.<sup>24</sup>

Lo demás es cosa sabida: aplicación de políticas de reforma económica hacia el mercado, mayor transnacionalización, políticas sociales compensatorias, Consenso de Washington, crisis de las dictaduras, retorno de las democracias de baja intensidad. En suma, un Estado debilitado para asumir las tareas del desarrollo y una democracia incapaz de plantearse la redistribución del ingreso toda vez que la vuelta a la democracia implicó compromisos con las élites económicas locales y con los organismos financieros multilaterales para mantener la ortodoxia neoliberal en la política económica, compromisos fortalecidos por el estilo de globalización que el mundo ha experimentado hasta ahora.

#### CIUDADANÍA, DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Frente a lo avasallador del autoritarismo político y de la absolutización del mercado, surgieron múltiples intentos de diversos actores sociales para modificar estas tendencias, lo cual condujo a la versión latinoamericana de sociedad civil –cuya teoría específica está aún por elaborar-

<sup>23</sup> Fernando E. Cardozo, “¿Transición política en América Latina?”, en Germani *et al.*, *Los límites de la democracia*, Buenos Aires, CLACSO, 1985, p. 140.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 135.

se—, distinta de las versiones norteamericana y europea occidental y, por supuesto, muy distinta de la europea oriental, por más que algunos autores quieran meterlas a todas en un mismo saco.<sup>25</sup> En América Latina,

<sup>25</sup> Son tres las experiencias fundantes del pensamiento contemporáneo sobre sociedad civil: 1. los movimientos sociales que estuvieron en la base de la ruptura del sistema socialista en Europa oriental; 2. las experiencias de los movimientos sociales en Europa occidental y Norteamérica tendentes a la liberalización de sus sociedades; y 3. las luchas latinoamericanas por la democratización y el desarrollo de sus sociedades. Cada uno de estos procesos imprimió especificidades a sus expresiones teóricas, en las que también se libró la batalla político-ideológica. Así, por ejemplo, como ya se dijo, la teorización elaborada en Norteamérica sobre el proceso de Europa oriental de transición a la democracia pretende asimilar a esta última la experiencia de lo acontecido en América Latina, suponiendo, con poco escrúpulo sobre el dato empírico, que en ambos casos se trató de movimientos en contra de la “hipertrofia estatal autoritaria”. La especificidad de la experiencia demanda la especificidad de la teoría. En la experiencia de Europa oriental la reivindicación fundamental se dirigió en contra del socialismo, por lo tanto tuvo un fuerte contenido antiestatista y a favor del mercado, en un contexto internacional de las ciencias sociales en el que la crítica al Estado y la reivindicación neoliberal del mercado se convertían en dominantes. Esta situación imprimió las características específicas que siguieron quienes teorizaron en función de esta experiencia. Dichos teóricos expresaban las acciones de los diversos agregados sociales participantes como movimientos democratizadores, autolimitados, que no pretendían la transformación de toda la sociedad y que procuraban volver a crear las formas de solidaridad sin obstaculizar la autorregulación económica, poniendo entonces el énfasis del sentido de la categoría *sociedad civil* en la dimensión normativa. En Europa del oeste y Norteamérica, la sociedad civil se definía fundamentalmente en contra de la exclusión de sectores que hoy podríamos comprender bajo la expresión *diversidad*, que podrían ser minorías étnicas, religiosas, sexuales y, por supuesto, también minorías de estratos socioeconómicos. Esta experiencia se libra en un contexto en el cual la teorización sobre los nuevos movimientos sociales tiene como objetivo la legitimación de las reivindicaciones de la diversidad, poniendo el énfasis en el sentido de la categoría *sociedad civil* en el contrapeso a la acción gubernamental; su preocupación no es tanto las dimensiones del Estado ni las peripecias del mercado. Finalmente, en América Latina el uso del término *sociedad civil* apareció marcado por la relación con sus dos oponentes fundamentales: por un lado, en contra del autoritarismo estatal —recorremos que el término empieza a ser utilizado en América Latina en los momentos de la más fuerte represión realizada por las dictaduras militares—; y por el otro, también en contra de la desigualdad, que si bien era producto de una herencia histórica, se acrecentó exorbitantemente a partir de las dictaduras. En consecuencia, a diferencia de la experiencia de Europa del Este, en América Latina el uso del término *sociedad civil* se define frente al Estado, pero también frente al mercado. Sin embargo, al surgir este planteamiento en un contexto teórico de legitimación del mercado y deslegitimación del Estado —que llevó incluso a la cancelación de la investigación de ciencias sociales en muchas universidades latinoamericanas—, el uso dado a la categoría *sociedad civil* tuvo que soportar el destierro a la marginalidad académica, de la cual sólo podía salir y hallar cierta reivindicación si se leía con las claves heredadas de la teorización sobre Europa del Este, desestimando lo



a diferencia de lo que sucedía en Europa oriental, la categoría de *sociedad civil* funcionaba como elemento comprensivo que permitía dar cuenta de la multiplicidad de actores que propugnan el cambio político y socioeconómico, incluso de las relaciones entre Estado y sociedad.

[...] muchas organizaciones ya existentes de la sociedad civil resucitan como tales y dejan, por lo tanto, de ser cascarones conquistados por el aparato estatal. Por eso mismo, pasan a ser campos de lucha en los que se dirime quién, y en apoyo de qué, hablará desde ellas, dirigiéndose al público más amplio y no ya sólo a los vericuetos de la burocracia estatal [...] junto a esas viejas organizaciones emergen nuevas formas asociativas que son testimonio del dinamismo social que [...] el BA [Burocratismo Autoritario] no pudo suprimir. Comités de barrio, organizaciones de autoayuda, movimientos sindicales o barriales de base, instituciones populares de la Iglesia católica u otras confesiones, son parte de una larga lista con la que –sobre todo– el sector popular destila el aprendizaje que dejó el duro período anterior.<sup>26</sup>

La participación ciudadana tuvo que irse abriendo espacio por los intersticios de las rígidas puertas del autoritarismo, añadiendo a las demandas de democracia y desarrollo la de derechos para la ciudadanía, no sólo en una lógica de racionalización de las políticas públicas, sino de obligaciones del Estado.

[...] el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.<sup>27</sup>

Por supuesto, las distintas tradiciones políticas identifican los derechos básicos de la ciudadanía en algunas de sus dimensiones, dándose

---

avanzado al respecto en América Latina. Es por eso que el desarrollo de las implicaciones estratégicas de la categoría *sociedad civil* se realizó más en el ámbito de las organizaciones civiles que en el de la academia.

<sup>26</sup> Guillermo O'Donnell, "Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario", en Germani *et al.*, *Los límites de la democracia*, *op. cit.*, p. 184.

<sup>27</sup> Víctor Abramovich, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril de 2006, p. 36.

diferencias no sólo de acentos sino de conceptos. La relación habría que establecerla más bien con tradiciones de teoría política, sin que ello signifique la pretensión de establecer procesos lineales. Así podría vincularse la concepción de derechos civiles con la de ciudadanía del liberalismo, los derechos políticos con la ciudadana del republicanismo y los derechos sociales con la idea de ciudadano de la socialdemocracia.<sup>28</sup> La noción de integralidad retomada en América Latina responde al reto de superar las democracias restringidas a las que condujo el pacto con las élites, a la vez que incorpora la reivindicación de la democracia y la redistribución de la riqueza.

La transición a la democracia política fue posible gracias al compromiso de los grupos demócratas moderados con las élites económicas; sin embargo, dicho compromiso muy pronto demostró sus debilidades en la medida en que el pacto político no fue suficiente para modificar la situación económica que había desgastado el poder de los autoritarismos. Los propios partidos de izquierda que llegaron al gobierno se desgastaron al no poder resolver el dilema entre dar respuesta a las demandas sociales –cuya reivindicación fue clave para su triunfo electoral– que requerían de reformas en las políticas sociales y económicas, o responder a los requerimientos de estabilidad que implicaban acuerdos con las distintas fuerzas, sobre todo las de los organismos multilaterales. Lo anterior los llevó a prolongar las políticas de los gobiernos anteriores, incluidos sus efectos excluyentes sobre las mayorías, con lo que éstas terminaron desilusionándose del gobierno que eligieron. Ante estos dilemas lo que ocurrió fue que los gobiernos de izquierda pusieron en práctica algunos programas sociales que si bien podían aliviar las carencias de la sociedad, no modificaron las tendencias a la exclusión. Las estrategias económicas neoliberales pueden coexistir con ajustes marginales a las políticas sociales. A fin de cuentas, *desarrollo* y *gobernanza* parecen términos difíciles de conciliar.

Frente a lo anterior, múltiples actores sociales en América Latina sumaron a la demanda de los derechos humanos, civiles y políticos que los hicieron relevantes en los peores momentos del autoritarismo, los económicos y sociales como reivindicación fundamental en la democracia retornada, cayendo a la vez en cuenta de que éstos ni avanzan gradualmente, como lo supuso Marshall, ni una vez conquistados resultan irreversibles. La reivindicación de los derechos sociales y económi-

<sup>28</sup> Philippe Chanial, “¿Sociedad civil, sociedad cívica? Asociacionismo, liberalismo y republicanismo”, *Association, démocratie et société civile*, París, La Découverte.

cos se convirtió en la posibilidad de fundamentar la transformación de las políticas más allá de las pugnas ideológicas, pero también se cobró conciencia de que a la par de la dimensión práctica de la exigibilidad de garantía de estos derechos, se requiere de mecanismos de influencia en las políticas públicas y que, por tanto, demanda instituciones específicas para la participación.

## ACTORES E INSTITUCIONES

Como se ha visto, no es ninguna novedad hablar de la *gobernanza* asociándola a la participación ciudadana. Sin embargo, el horizonte que por lo general se tiene enfrente es el de las organizaciones clasistas, sobre todo en los países de Europa, región en la cual existen mecanismos institucionalizados para dicha participación, pero éste es justamente el origen de sus restricciones. El “modelo social europeo” y la “economía de mercado” se constituyeron en un entorno en el que la primacía de la agregación y de la representación social correspondía a las organizaciones clasistas. La construcción de su democracia fue sobre la base del *triángulo de hierro* mediante el cual han generado sus consensos. Estos procesos entraron en una profunda crisis, determinada en algunos casos por lo que se dio en llamar el “cansancio ciudadano”, la pérdida de expectativas de la población sobre la clase política y su desencanto con las instituciones. En forma paralela a estas situaciones, se fueron delineando nuevas formas de agregación y participación social, tematizadas de muy diversas maneras ya sea desde el enfoque de nuevos movimientos sociales, el resurgimiento de la sociedad civil, o bien desde la *gobernanza multinivel*.<sup>29</sup> Si bien el “modelo social europeo” y la “economía de mercado” plantean nuevas posibilidades, también traen consigo nuevas restricciones en general y una en particular: la dificultad para conciliar *diálogo social* y *diálogo civil*, es decir, la relación entre la participación en las políticas de las organizaciones clasistas y las organizaciones de la diversidad social.

El tema anterior adquirió relevancia a partir de que el proyecto de la malograda Constitución europea estableció la distinción entre *demo-*

<sup>29</sup> Los temas aquí abordados han sido tratados, entre otros, por: J. C. Monedero, *El cansancio del Leviatán*, Madrid, Trotta, 2003; John Keane, *Democracia y sociedad civil*, Madrid, Alianza Universidad, 1992; Yves Mény e Yves Surel, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, París, Fayard, 2000; Francesc Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004.

*cracia participativa* y *diálogo social*. Este último término se había venido constituyendo desde 1985 y estableció de manera muy clara sus participantes —en el ámbito de la UE, no necesariamente en cada uno de los países—: los sindicatos (agrupados en la Confederación Europea de Sindicatos), las organizaciones de empresarios (representadas por la Unión de Industrias de la Comunidad Europea) y las empresas públicas (organizadas en el Centro Europeo de Empresa Pública). Organizaciones verticales todas ellas con procesos electivos periódicos de sus representantes, las cuales cuentan con una estructura institucionalizada —el Consejo Económico y Social Europeo— y con funciones delimitadas centradas en lo que se denomina *mundo del trabajo*. Por el contrario, las otras formas de agregación social (organizaciones no gubernamentales, barriales, étnicas, feministas, de demanda específica, etcétera), que son las que se reconocen detrás de las expresiones *democracia participativa* y *diálogo civil*, no cuentan con mecanismos de representación ni con estructuras verticales. Frecuentemente se estructuran en redes no jerarquizadas y no en torno a alguna instancia institucionalizada de participación.

Cuando los dos tipos de organizaciones referidas discutieron el tema, algunas de las posiciones asumidas resultaron bastante elocuentes. El dirigente de la Confederación Europea de Sindicatos manifestó que ésta era un tanto desconfiada de crear pasarelas entre sindicatos y organizaciones no gubernamentales. Agregó que se tenían buenas razones para trabajar juntos, sin que por ello se confundieran roles y funciones. Por su parte, las organizaciones más identificadas en el ámbito civil sostuvieron que las constituciones europeas, en su amplia mayoría, han sido estructuradas bajo el principio de democracia representativa y no suelen reconocer a la democracia participativa. Asimismo, sugirieron que los sindicatos, al estar centrados en el mundo del trabajo, reconocen a otras organizaciones como aliados ocasionales pero no estratégicos, a la vez que ellas mismas se cuestionaban si era institucionalizable la sociedad civil.<sup>30</sup>

Ahora bien, en América Latina el desarrollo de los mecanismos institucionalizados de participación es bastante reciente y todavía muy restringido a algunos países. Sobresalen las experiencias de Brasil, con el presupuesto participativo, extendido ya a varias ciudades de América Latina e incluso de Europa; menos conocidos son los Consejos Ges-

<sup>30</sup> Consejo Económico y Social Europeo, *Dialogue social européen et dialogue civile: différences et complémentarités*, Bruselas, CESE, 2003.

tores de Políticas Públicas, las Veedurías Sociales, entre otros.<sup>31</sup> La gran mayoría de los instrumentos participativos se desarrollan en el ámbito local de gobierno, pero es también en ese ámbito en el que toman forma 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. Con esto no se trata ni de ilusionarnos ni de desencantarnos de la participación, sino de ubicarla en su justa dimensión, para lo cual resulta útil un recuento de alcances y restricciones.

A favor de la participación, se resumen los siguientes argumentos:

- 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.
- Genera 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 o fortalecimiento de identidad local o regional.<sup>32</sup>

Los argumentos en contra, o por lo menos sobre sus contradicciones, son:

- Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación.
- Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas.

<sup>31</sup> Para estos temas, véase Manuel Canto, "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas", en José L. Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, México, MAP, 2007.

<sup>32</sup> Pedro Bandeira, citado en Rudá Ricci, "Do Orcamento Participativo à Reforma do Estado", IIG, colección de documentos disponible en [http://www.iigov.org/documentos/?p=2\\_0107](http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0107); BID, *Manual de partición ciudadana*; Fabio Velásquez y Esperanza González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003; Luis Verdesoto Custode, "Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso Boliviano", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 12, Caracas, octubre de 1998.

- 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.
- 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.<sup>33</sup>

No se trata de ofrecer un juicio a favor o en contra de la participación, sino de tomar en cuenta que cada una de las posibilidades y restricciones de la participación está presente en las diversas experiencias participativas y que como tales son elementos a tener en cuenta en el análisis.

Un asunto adicional para la reflexión gira en torno a los diversos significados de *participación*. Para algunos, la simple emisión del sufragio es ya participación, y no cabe duda de que en efecto así es en la política, pero participar en las políticas públicas tiene otras implicaciones.

Como se estableció (véase matriz de la nota 3), se puede hablar de diversos niveles de participación en las distintas etapas de las políticas. ¿De qué depende el nivel que se alcanza en cada experiencia?, ¿es la oferta participativa lo que genera el impulso inicial y conforma a las formas de organización social, o es la demanda de participar lo que genera los canales para la participación y la conformación de las estructuras de gobierno correspondientes? Nuria Cunill se inclina 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

<sup>33</sup> María Araujo Misoczky, “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*, núm. 21, Caracas, octubre de 2001; José Campero y George Gray Molina, “Gestión pública bajo captura y fragmentación política: cuatro estudios de caso en Bolivia”, disponible en [http://iigo.org/revista/?p=10\\_06](http://iigo.org/revista/?p=10_06); Elena Cavalcanti y Reynaldo Maia, “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 18, Caracas, octubre. Clemente Navarro Yáñez, “Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)”, en Joan Font (coord.), *Experiencias basadas en organizaciones*, parte III, pp. 95-110.

demandas hacia la construcción de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad”.<sup>34</sup>

Las distintas combinaciones que podamos encontrar entre oferta y demanda de participación 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 e incluso de correlación de fuerzas en la que cada país se encuentre. El dilema entre oferta gubernamental y demanda social de participación debe ser valorado teniendo en cuenta las especificidades del contexto en el cual se desarrolla. Algunos de los aspectos a considerar podrían ser:

- Las situaciones de transición política en las que los nuevos funcionarios pretenden dar respuesta a los reclamos democráticos por la vía 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”.<sup>35</sup>
- 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 en la década de los noventa.<sup>36</sup>
- 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 por el otro las prácticas del *ancien régime* (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: *a*) la construcción de instancias de concertación y deliberación, que se utilizan sólo como instrumentos para el desplazamiento de liderazgos

<sup>34</sup> Nuria Cunill Grau, “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, Caracas, julio de 1995, p. 25. Disponible en <http://www.clad.org.ve/rev04/0025400.pdf>

<sup>35</sup> Elenaldo Teixeira, “Sistematizacáo: Efectividade e eficacia dos Conselhos”, *Polis: Coselbos Gestores de Políticas Públicas*, núm. 37, Sao Paulo, 2000, p. 101.

<sup>36</sup> Luis Verdesoto, “Los conceptos de participación...”, *op. cit.*

tradicionales y prácticas clientelares, y una vez desplazados éstos terminan restringiéndose a la agenda gubernamental, perdiendo “materia de debate” y codificándose; *b*) cuando el proceso de transición no genera gobiernos fuertes, es probable que las instancias de deliberación y concertación se vuelvan instrumentos para la “captura”<sup>37</sup> de los mecanismos redistributivos por parte de los liderazgos sociales tradicionales; *c*) 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; *d*) cuando la transición se opera en contextos de elevada participación y movilización social, las instancias de deliberación y concertación tienden 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.

Seguramente, el equilibrio entre consenso y presión será lo que mejor pueda explicar los alcances reales de los procesos participativos, pero además hay otros elementos que concurren, y entre ellos la preocupación pedagógica de los diversos actores es, sin lugar a dudas, 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 factor más a considerar.

La institucionalización de los procesos participativos contribuye a una mayor capacidad de “exigibilidad” por parte de la población al hacer “justiciables”<sup>38</sup> sus demandas de intervención en las decisiones públicas. Pero la institucionalización no es un remedio mágico, sino que genera nuevas contradicciones como: *a*) mayor desgaste de las organizaciones de base al tener que enfrentar espacios en donde además del gobierno hay otros sectores de la sociedad; *b*) posible distancia

<sup>37</sup> Por *captura* podría entenderse “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” (José Campero y George Gray Molina, “Gestión pública bajo captura y fragmentación política...”, *op. cit.*).

<sup>38</sup> Se entiende por *justiciabilidad* la posibilidad de demandar a la autoridad, por medios jurisdiccionales, la garantía de los derechos, y por *exigibilidad* el proceso político más amplio –que incorpora la justiciabilidad– de demanda de decisiones o de políticas a las autoridades para la garantía de los derechos.



con el proyecto inicial de la organización al tener que negociar sistemáticamente con otros sectores.

No cabe duda de que en todo proceso de institucionalización se gana y se pierde algo. La diferencia entre dicha ganancia o pérdida sólo puede medirse 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 de la bondad intrínseca de los diseños institucionales, aunque seguramente éstos contribuyen de manera importante a facilitar el éxito de los procesos participativos.

Un asunto final: el nivel en el que más suelen funcionar las experiencias participativas es en el gobierno local. Este punto se vuelve fundamental para comprender y mejorar el funcionamiento de la participación, así como para incrementar los rendimientos de los programas sociales en los que se pone el énfasis “en la posibilidad de crear mecanismos que faciliten la participación de los intereses afectados por una determinada política [...] creación de redes comunicativas entre las organizaciones afectadas por uno o varios campos de acción política, que permitirían su participación y seguimiento”,<sup>39</sup> e incluso va siendo causa de adecuaciones en la morfología de los Estados en “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”.<sup>40</sup>

Pero las decisiones a las que se tiene acceso en lo local no abarcan aspectos como la generación de empleo y la orientación de la política económica o del gasto público, fundamentales para el desarrollo social y cuya influencia habría que ubicarla en otros órdenes de gobierno, e incluso –crecientemente– en el ámbito internacional. Está claro que con los mecanismos locales se va ampliando una presión por modificaciones institucionales que se incorporen productivamente; sin embargo aún no está tan claro el diseño específico que estas modificaciones deberían tener.

Hasta el momento, se desconoce cuáles son los mecanismos requeridos para que se construya un nuevo diseño institucional del Estado que permita la articulación de esta nueva realidad del poder local en un pacto político que no sólo garantice la gobernabilidad del Estado nacio-

<sup>39</sup> Fernando Vallespín, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.

<sup>40</sup> Rudá Ricci, “Do orçamento participativo à reforma do Estado”, en IIG, colección de documentos disponible en [http://www.iigov.org/documentos/?p=2\\_0107](http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0107).

nal, sino que fortalezca su posición en los foros supranacionales. Sin embargo, ésta no es una hipótesis que deba ser excluida, dada la capacidad de innovación social y transformación de la esfera pública a la que se asiste a escala local y microsocia; en consecuencia, hoy lo local es un laboratorio de transformaciones políticas y administrativas, muchas de las cuales se generalizan posteriormente en el ámbito nacional.<sup>41</sup>

Si bien lo anterior fuerza a ver a la participación con una mirada precavida, más allá de los entusiasmos y de los escepticismos, no puede negarse que es ya una realidad, aun cuando siga pendiente demostrar sus efectos en los ámbitos nacional y global. La intención de analizar la participación fue averiguar si podía contribuir a dar respuesta al vacío de los espacios institucionales para la construcción de consensos, los cuales siguen siendo totalmente necesarios tanto para las políticas públicas como para la política en general, y cuyo papel no ha sido sustituido hasta ahora por la masificación de los medios de comunicación social. Sin embargo, también hay que reconocer que los consensos ya no son posibles con los dispositivos anteriores; el *triángulo de hierro* tiene ya alcances muy limitados.

La participación ciudadana, si bien promisoriosa, tampoco es suficiente para lograr los niveles de acuerdo y la coalición de fuerzas que se requieren para transformar las formas de gestión pública de manera que estén a la altura de la nueva concepción del Estado que se va dibujando en América Latina:

El Estado reaparece en este nuevo contexto político como un actor imprescindible para promover e impulsar cambios en los rumbos deseados. ¿Pero se halla en condiciones de hacerlo? Existe un vasto consenso en que se requiere para ello un rediseño integral que sienta las bases de un Estado de nuevo cuño. El mandato emergente va en la dirección de un Estado activo, pero asociado estrechamente con la sociedad civil y potenciador de la acción productiva de las empresas, fuertemente centrado en lo social, descentralizado, con gran parte de su acción desarrollada a nivel regional y local, totalmente transparente, rendidor de cuentas y sujeto al control social, de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito. Asimismo, se aspira que sea un Estado abierto a canales continuos de participación ciudadana.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Sonia Fleury, "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad", Escuela Brasileña de Administración Pública y Empresas (EBAPE), Fundación Getúlio Vargas. Mimeo.

<sup>42</sup> Bernardo Kliksberg, "Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 32, Caracas, junio de 2005, p. 18.

No se trata, como supusieron quienes vieron a la sociedad civil como enemiga del aparato estatal, de sustituir la función del Estado, sino más bien de dar con una articulación social que pueda sustituir el tipo de Estado que se ha tenido, validador de las políticas excluyentes, por otro capaz de actuar en condiciones de democracia, que sea impulsor del desarrollo y, por tanto, garante de todos los derechos de la persona.

Se hace necesario entonces articular nuevas demandas hacia lo público con la reivindicación del tejido social, del que el Estado sea articulador –y no cúspide de la pirámide. Asimismo, se requiere pensar en una *gobernanza* sustentada en la interacción entre gobierno y sociedad, y para ello es necesaria la repolitización de la sociedad civil,<sup>43</sup> es decir, que ésta tenga capacidad de moldear, instituir de nueva cuenta al poder. Pero ante la falta de poder de las nuevas formas de agregación social y la falta de actualidad de las viejas organizaciones clasistas, urge preguntarse cómo sería esto posible. Por ahora lo más que tenemos es una hipótesis: Boaventura De Souza propone la reinención del mundo del trabajo y señala que el movimiento sindical

[...] debe diseñar un nuevo abanico, más amplio y audaz, de solidaridad que responda a las nuevas condiciones de exclusión social y a las nuevas formas de opresión dentro de la producción [...] un sindicalismo más político, menos sectorial y más solidario [...] su acción reivindicativa debe considerar todo aquello que afecte a la vida de los trabajadores y de los ciudadanos en general [...] La concertación social debe ser, en este sentido, un escenario de discusión y de lucha por la calidad y la dignidad de la vida.<sup>44</sup>

Ciertamente, se necesita la reconstrucción de la esfera pública, leída en clave política pero también técnica, que atraviese la estructura organizativa del gobierno; que disponga de instituciones capaces de procesar el conflicto social sin negarlo, haciendo cada vez más transparentes sus orígenes en las asimetrías del poder y en los mecanismos de

<sup>43</sup> No quiero dejar de hacer notar los intentos que se han dado, sobre todo de parte de los organismos multilaterales, para domesticar el concepto de *sociedad civil*, despolitizándolo al analogarlo con *filantropía* o *tercer sector*. Para abundar en las diferencias entre estos conceptos, véase Manuel Canto, “La disputa teórica sobre las organizaciones civiles, un asunto político-ideológico”, en Jorge Cadena (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM, 2004.

<sup>44</sup> Boaventura De Sousa Santos, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Buenos Aires, CLACSO, 2005, p. 47.

reconstrucción y transformación del tejido social; y que visibilice la interacción entre *política pública* y *acción pública*. Tal reconstrucción de la esfera pública no es una orientación milenarista, está ya en proceso y es reconocida incluso por los organismos multilaterales, los cuales invitan a

[...] trascender una noción relacionada puramente con la delegación y la representación de la democracia, en favor de canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación social. Es decir, la perspectiva del contrato de cohesión social fortalece la concepción participativa o deliberativa de la democracia ante los poderes públicos [...] esta participación debe tener lugar dentro de los cauces previstos por la democracia representativa y gozar de articulaciones institucionales que permitan hacer y visibilizar planteamientos ante los poderes públicos [...] Extender a esta materia la concepción participativa o deliberativa de la democracia pone de relieve la importancia de los mecanismos de participación y diálogo, así como la fiscalización ciudadana de la administración pública [...] son vitales los canales de diálogo y participación de los destinatarios de las políticas sociales, para que se comprendan sus necesidades y reivindicaciones y éstas se consideren al priorizar objetivos, y se generen canales de retroalimentación que permitan ajustar y corregir la formulación e implementación de políticas [...] Establecer mecanismos de consulta y participación de los destinatarios en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas promete el logro de políticas más eficaces y que incrementen el sentido de pertenencia de los ciudadanos.<sup>45</sup>

Si bien éste es un proceso ya en marcha, aún queda mucho por hacer. Falta pensar en las instituciones participativas y sus funciones concretas, los mecanismos de selección de los participantes y sus formas de representación, las fórmulas para equilibrar delegación con deliberación, la interacción en lo local, lo nacional y lo global.

El necesario debate sobre estos aspectos expresa mucho más que las disputas por la representación. Se trata de la tensión que surge ante la caducidad de las formas políticas heredadas del siglo xx centradas en el Estado-nación, mismo que si bien no puede considerarse anulado por la globalización, ya no alcanza a dar cuenta de la complejidad de la vida social.

<sup>45</sup> CEPAL, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, LC/G.2335, 2007, p. 139.

Por otra parte, aun cuando el trabajo sigue siendo un componente fundamental de dicha vida social, ya no puede considerarse la síntesis de las aspiraciones sociales: “La actual mundialización no consiste en una interdependencia genérica ni en una pura y simple apertura transcontinental de los mares [...] [sino] en la ruptura del ‘modelo Westfalia’, o sea, del sistema de relaciones internacionales basado [...] en la figura del Estado-nación soberano, territorialmente cerrado”.<sup>46</sup>

Frente a los retos anteriores, parece urgente articular las instituciones participativas y las formas de subjetividad social del “viejo mundo” con las experiencias participativas de las nuevas formas de agregación social en nuestro mundo. Afortunadamente, ya hay procesos en curso que conviene analizar. Tal vez la participación ciudadana en las políticas como instrumento para la promoción del desarrollo sea el aporte latinoamericano a la gobernanza internacional.

<sup>46</sup> Giacomo Marramao, *Pasaje a Occidente. Filosofía y globalización*, Buenos Aires, Katz, 2006, p. 47.