04

Participación ciudadana en las políticas públicas

Manuel Canto Chac

COMPILADOR

BBAPdf
BIBLIOTECA BÁSICA
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

siglo
veintiuno
editores

grupo editorial
siglo veintiuno

siglo xxi editores, méxico
cerro del agua 248, romero de terreros,
04310 méxico, df
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina
guatemala 4824, c 1425 bup
buenos aires, argentina
www.sigloxxieditores.com.ar

salto de página
almagro 38, 28010
madrid, españa
www.saltodepagina.com

biblioteca nueva
almagro 38, 28010
madrid, españa
www.bibliotecanueva.es

anthropos
diputación 266, bajos,
08007 barcelona, españa
www.anthropos-editorial.com

portada de león muñoz santini

primera edición, 2010
segunda reimpresión, 2012
© escuela de administración pública del df y secretaría de educación del df
isbn 978-607-95516-0-5 (obra completa)
isbn 978-607-95516-4-3 (volumen 4)

© siglo xxi editores, s.a. de c.v.
isbn 978-607-03-0252-7 (obra completa)
isbn 978-607-03-0255-8 (volumen 4)

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en méxico

ÍNDICE

PRESENTACIÓN, *por* MARCELO EBRARD CASAUBON 9

PRÓLOGO, *por* MARA NADIEZHDA ROBLES VILLASEÑOR 11

INTRODUCCIÓN, *por* MANUEL CANTO CHAC 17

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES LOCALES: UNA VISIÓN PANORÁMICA, *por* JOAN FONT, ISMAEL BLANCO, RICARD GOMÀ *y* MARINA JARQUE 56

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ¿UN NUEVO PARADIGMA DE LA ACCIÓN PÚBLICA?, *por* MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ, HENRI REY *e* YVES SINTOMER 105

EN TORNO AL GOBIERNO PARTICIPATIVO CON PODER DE DECISIÓN, *por* ARCHON FUNG *y* ERIK OLIN WRIGHT 150

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE, *por* LUCIANO FEDOZZI 176

SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ÁMBITO LOCAL, *por* ALICIA ZICCARDI 205

PARA ANALIZAR LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN: INTERFACES SOCIOESTATALES, PROYECTOS POLÍTICOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS, *por* ERNESTO ISUNZA VERA 222

CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA 252

AGRADECIMIENTOS

La Escuela de Administración Pública del Distrito Federal agradece a las siguientes instituciones su apoyo para editar la Biblioteca Básica de Administración Pública: Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Universidad de California, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Cámara de Diputados (LX Legislatura), X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Programa Caribeño a Nivel Universitario de Gestión Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. Así como a las siguientes revistas: *Reforma y Democracia, Revista de Administración Pública, Revista Buen Gobierno, Revista Foro Internacional, Revista de Gestión y Política Pública, Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista Vasca de Administración Pública, California Management Review, Public Administration Review.* Asimismo editoriales: Fondo de Cultura Económica, Miguel Ángel Porrúa, Alianza Editorial, Editorial Porrúa, Editorial Espasa Calpe, Editorial Fineo, Ediciones Lilmod, Editorial Norma, Editorial Taurus, Grupo Editorial Tomo, Éditions La Découverte, Lynne Rienner Publishers, Routledge Publishers, Russell Sage Foundation, Sage Publications, Taylor and Francis Group, Harvard Business School Press, Princeton University Press, Oxford University Press.

Reproducción autorizada en los términos de la Ley Federal del Derecho de Autor, bajo licencia del CEMPRO (Centro Mexicano de Protección y Fomento de los Derechos de Autor) número CP15/10 para:

p. 105 Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey e Yves Sintomer, "La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique?", en *Recherches. Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, París, Éditions La Découverte, 2005, pp. 9-48.

p. 176 Luciano Fedozzi, "Orçamento participativo de Porto Alegre. Continuidate ou ruptura como modelo patrimonialista?", en *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiencia de Porto Alegre*, Observatorio de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, Grupo Editorial Tomo, capítulo v, pp. 153-169.

PRESENTACIÓN

Desde nuestra perspectiva, un gobierno de izquierda debe asumir el desafío y la responsabilidad de conducir los asuntos públicos para conseguir equidad, con la convicción de que es posible aplicar métodos y conocimientos racionales, explícitos y modernos en la práctica de las políticas de gobierno para resolver con mayor eficacia los problemas de la población. Es por ello que decidimos emprender la ruta de profesionalizar a los servidores públicos mediante el estudio de las teorías y las prácticas de la administración gubernamental. Así, propusimos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la creación de una institución académica de alto nivel dedicada a la formación y actualización de los servidores públicos, como mecanismo de mejora continua en la inacabable tarea de conseguir la solución de los retos que enfrenta la capital mexicana.

Así nació la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal a inicios del 2009 y ya comienza a entregar frutos de su actividad en diversas formas: cursos, seminarios, talleres de actualización profesional en áreas específicas de la gestión citadina, conferencias especializadas, baterías de exámenes para la certificación de mandos medios y superiores del Gobierno del DF y, en este caso en particular, los primeros nueve textos de una biblioteca especializada en el entendimiento, análisis e implementación de políticas públicas.

En la Biblioteca Básica de Administración Pública encontramos una cuidadosa selección de textos fundamentales, reunidos y editados bajo el cuidado de expertos ampliamente reconocidos nacional e internacionalmente por sus aportaciones a los campos de la interacción entre la sociedad y el gobierno, el enfoque estratégico en la gestión pública, la participación ciudadana, la evolución de la administración pública mexicana y su perspectiva histórica, los procesos de calidad en el sector público y el sentido moral de los poderes públicos, temas todos ellos de indudable importancia y relevancia para la vida cotidiana en la sociedad contemporánea.

Estoy seguro de que esta biblioteca será una compañera cercana y un activo valioso para los servidores públicos no solo del Gobierno del Distrito Federal sino de México y Latinoamérica: de todos los que estamos empeñados en luchar por la democracia, la equidad, la perspectiva de género, la rendición de cuentas y la sustentabilidad.

MARCELO EBRARD CASAUBON
Jefe de Gobierno del Distrito Federal

PRÓLOGO

El Gobierno del Distrito Federal tiene como principio el mandato ciudadano de construir una ciudad de México justa, respetuosa del estado de derecho, segura, próspera y solidaria con todos sus habitantes, especialmente con aquellos que enfrentan mayores dificultades. Como gobierno democrático que es, está comprometido a actuar sujeto a la supremacía de la ley, a manejarse con transparencia, a mantenerse abierto a la participación ciudadana y a pugnar por el logro de la equidad.

Para llegar a tan elevados fines se requiere bastante más que solo la intención de emprenderlos, porque el tamaño, la diversidad y la complejidad de la capital son extraordinarios y requieren por tanto de visión de Estado, estrategias de largo plazo y todo el caudal de conocimientos y experiencias que sea posible reunir.

Casi lo primero que salta a la vista es la percepción de que ese proyecto y visión de ciudad no podrá realizarse sin una administración pública de calidad, lo cual implica contar con un cuerpo de funcionarios públicos orgullosos de trabajar en el gobierno de la ciudad para beneficio de sus ciudadanos, respetuosos de la ley, cuidadosos de los recursos públicos, con un alto grado de competencia profesional, eficientes en su desempeño, proveedores de servicios de calidad y dispuestos a modificar las situaciones sociales injustas y a tratar con respeto a todas las personas.

Otro rasgo fundamental de esta visión es la cultura de la planificación democrática y la evaluación de la acción administrativa, porque las políticas y los programas de servicio deberán ser planeados con base en caracterizaciones claras de los problemas; con objetivos y metas precisos y con las acciones necesarias para lograrlos, además de con el establecimiento de estándares de calidad e indicadores de desempeño explícitos y medibles.

Como puede fácilmente comprenderse, el factor humano desempeña un papel fundamental para la consecución de estos objetivos, pues no basta con disponer del herramental técnico y los recursos financieros y materiales para las tareas diarias, sino que todo ello

deberá necesariamente sustentarse en la voluntad, las actitudes y el conocimiento, cualidades estas intrínsecamente personales y dependientes en buena medida de aspectos educativos y de convivencia profesional.

Sin embargo, el Gobierno del Distrito Federal carecía de una institución dedicada a atender expresamente las necesidades específicas de formación y profesionalización de sus servidores públicos, y por ello surgió la idea y el plan de creación de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, hoy en día la institución responsable de formar los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, promoviendo a la par un elevado estándar de calidad en las tareas de la función pública.

Sabemos que la percepción ciudadana acerca de la administración y el servicio público en el mundo es lacerantemente precaria; sin cortapisas se asocia a los servidores públicos con corrupción e incompetencia, entre otros males, por lo que nuestro reto es mayúsculo. No solo se trata de comenzar a abordar los problemas de la ciudad de México de manera diferente, buscando equidad, sustentabilidad, recuperación del espacio público, ampliación y diversificación del transporte público, además de aplicando convicciones y competencias de servidores públicos probos y capaces, genuinamente empeñados en trabajar para los ciudadanos, sino de dar pruebas a la ciudadanía del carácter genuino del proceso.

El Gobierno del Distrito Federal es consciente de que no bastan las buenas intenciones o tan solo destinar mayores presupuestos o aumentar las coberturas de los programas: es necesario aplicar conocimientos, habilidades y técnicas; estar al tanto de los avances producidos por los estudiosos de la administración pública, impulsar institucionalmente el derecho y la obligación de estudiar, de actualizarnos, de reflexionar, de compararnos con la teoría, de ponernos a prueba.

Así, parte integral de las labores de la eapdf consiste en producir materiales académicos de trabajo para servidores públicos pero también para los estudiosos de la administración pública y de la ciudadanía interesada. Por eso decidimos emprender la construcción de la Biblioteca Básica de Administración Pública, un proyecto editorial que reúne textos fundamentales para quienes se propongan ejercer su función de servidor público "con todas las de la ley", es decir, mediante el estudio y la consulta directa de las fuentes más importantes del conocimiento y la práctica de políticas públicas.

Se trata de materiales originalmente escritos en español por especialistas locales y regionales, y de traducciones especializadas que ponen las teorías y experiencias internacionales más relevantes al alcance no solo de los servidores públicos tanto del Gobierno del Distrito Federal como de otros estados de la República, así como de América Latina, sino también de lectores en los países de habla hispana interesados en encontrar y conocer una visión actual de la administración pública que a todos nos impacta.

Es de notar que un esfuerzo tan amplio (la primera parte de esta Biblioteca Básica de Administración Pública consiste en nueve volúmenes) requirió la participación de todo un equipo de trabajo encabezado por el notable coordinador general de esta obra, el doctor Luis F. Aguilar Villanueva, especialista señero en la gestión pública en el mundo, de amplia y reconocida trayectoria avalada por decenas de sus libros y publicaciones, a quien se reconoce como el introductor del enfoque de las políticas públicas en América Latina, y ahora presidente del Comité de Administración Pública de la ONU. Para cada tomo de los que integran la Biblioteca, Luis F. Aguilar convocó a un muy destacado especialista, referente en su campo de conocimiento, quien reunió el trabajo de múltiples expertos que, en muchos casos, cedieron sus derechos de autor y reservas sobre los artículos, investigaciones y obras realizadas.

Nuestra Biblioteca Básica es publicada además por una editorial de relevancia y prestigio como lo es Siglo XXI, empresa que difunde y fortalece la cultura mediante la obra de autores pioneros del pensamiento, seleccionando y creando obras que impulsan el crecimiento y desarrollo de múltiples sectores de la sociedad.

El volumen 1 de la serie está a cargo del propio Luis F. Aguilar; inicia con un ensayo sobre la disciplina de las políticas públicas escrito por él especialmente para la ocasión e incorpora textos fundamentales sobre el tema que le da título: *Política pública.*

El segundo volumen se llama *Administración pública* y explora aspectos relativos a la complejidad organizacional e institucional. Fue compilado por el doctor Enrique Cabrero Mendoza, eminente investigador en las áreas de gerencia y finanzas públicas, análisis organizacional y gestión municipal y políticas públicas, quien se desempeña como director general del prestigiado Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Administración pública mexicana del siglo XX es el título del tercer vo-

lumen, editado por la doctora María del Carmen Pardo, cuyo currículum, trayectoria académica y publicaciones la consolidan como una de las autoras imprescindibles en el estudio de la administración pública. Ella encabeza los textos dedicados a analizar la evolución de la administración pública mexicana a la luz del avance de la modernización de la sociedad mexicana y de su sistema político.

Participación ciudadana en las políticas públicas es el volumen 4 de la serie, realizado por el doctor Manuel Canto Chac, destacado profesor-investigador y autor de obras publicadas en México, España y Colombia, entre otros países. La participación ciudadana resulta crucial para el desarrollo y asentamiento de las políticas públicas, y América Latina ha sido en diversos grados precursora de movimientos civiles, como los que analiza en su artículo introductorio y presenta en los textos seleccionados.

El volumen 5 es *Organización e instituciones*, a cargo del maestro Rodolfo Vergara Blanco, quien a sus credenciales académicas añade su experiencia en la gestión de la administración pública. En su artículo introductorio explora las múltiples formas en que surgen, prosperan y decaen las relaciones entre organizaciones e instituciones diversas.

Es el turno de los estudios históricos: en el volumen 6, titulado *Administración pública mexicana del siglo XIX*, el doctor Roberto Rives, autor y coautor de libros especializados en el tema, los explora, explica y analiza, examinando las diversas fases de la administración pública en su tránsito del Imperio a la República, así como en sus etapas de desarrollo a partir de un esquema de organización central hasta llegar al federalismo, con todas sus implicaciones para la época presente.

Gestión de calidad es el nombre de nuestro séptimo libro, compilado por el maestro Francisco Moyado Estrada, cuya formación académica en México y Barcelona, así como su extensa carrera y experiencia en la administración pública, le permiten ofrecer una visión amplia sobre la implantación de las políticas de calidad necesarias para mejorar efectivamente el desempeño de los gobiernos, dando con ello sustento y seguimiento a los compromisos establecidos con los ciudadanos.

El volumen 8 de la colección se titula *Gestión estratégica*, trabajo llevado a cabo por el maestro Ernesto Velasco Sánchez, liderazgo emergente en el campo de la administración pública, con estudios en El Colegio de México y en Birmingham. Su enfoque versa sobre la necesidad y la conveniencia de asumir perspectivas estratégicas en la gestión y la planeación públicas, ajustando si fuera necesario

los modos internos de la organización para volverla capaz de enfrentar los desafíos presentados por su entorno.

Esta primera fase de la Biblioteca cierra con broche de oro con el volumen 9, *Ética pública*, realizado por el doctor Mauricio Merino, quien además de su ampliamente reconocida experiencia y trayectoria académica, fuera consejero electoral en el Instituto Federal Electoral (IFE). Resulta propio concluir la primera serie de libros sobre gestión de políticas públicas con el tema de la ética, porque si no somos capaces de en efecto darle contenido moral al servicio público, entonces nuestra tarea pierde sentido, profundidad y trascendencia.

Luis F. Aguilar lo resume así: tener gobiernos cuyas acciones directivas sean de impecable naturaleza pública y de probada eficacia es una justa exigencia ciudadana y es el objetivo esencial del análisis, diseño e implementación de las políticas públicas.

Nada nos haría sentir más satisfechos si, discrepando o en acuerdo con los textos que hoy les ofrecemos, los servidores públicos del Distrito Federal, del país y de América Latina, decidieran incluir, como su nombre pretende, nuestros libros en su biblioteca básica, al lado de las correspondientes leyes, reglamentos y códigos. Reciban pues esta contribución del Gobierno del Distrito Federal dedicada a los servidores con auténtica vocación de servicio público.

MARA NADIEZHDA ROBLES VILLASEÑOR
Directora
Escuela de Administración Pública del Distrito Federal

INTRODUCCIÓN

MANUEL CANTO CHAC

La participación ciudadana (PC) en la conducción de la vida pública no es un tema ciertamente nuevo; desde hace ya varios años está presente en la discusión de las ciencias de la política y, prácticamente desde sus orígenes, en las políticas públicas. En diversas lenguas podemos ver publicaciones sobre el tema que, en su vertiente contemporánea, tiene una clara marca de origen latinoamericano.

Son también diversas las resistencias hacia el tema, sea por considerar que está vinculado a una posición solo ideológica —más expresión de buenos deseos que de realidades, que no admite debate en lo teórico y en lo técnico—, sea por considerarlo un tema de poca relevancia en los asuntos públicos y que por tanto habría que mantenerlo en el espacio de lo que Giddens llama la "subpolítica". Lo cierto es que en cada vez mayor número de países, de América, Europa y Asia, el tema de la PC suscita la atención de la academia y de los políticos y, por supuesto, de las propias organizaciones ciudadanas, en congresos y libros, en iniciativas legislativas y en propuestas de reformas del Estado, en estrategias y en experimentos sociales.

Uno de los puntos que sustentaré en este texto introductorio es que el asunto de la participación ciudadana no es una cuestión de moda o de preferencia, sino que es una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia, con sus implicaciones sobre la política pública en la procura de su mayor racionalidad. No obstante lo anterior, aún faltan muchas cosas por aclarar; para intentarlo, conviene retornar a las preguntas básicas: ¿qué es la participación ciudadana?, ¿quiénes y cómo participan?, ¿cuáles son los efectos de la participación en la política y en las políticas? Puesto en otros términos, primero ubicaré un marco de discusión sobre las transformaciones de la política, así como las categorías fundamentales que concurren en la discusión sobre PC; en un segundo apartado delimitaré las distintas perspectivas que existen sobre el tema en sus principales corrientes y acepciones; en

la tercera parte intentaré dar cuenta de algunos de los principales desarrollos analíticos derivados de la observación de sus manifestaciones empíricas, y la cuarta y última parte será una reflexión sobre los alcances que el asunto de la PC tiene para los cuestionamientos teóricos y las estrategias de los actores políticos y sociales, misma que también hará las veces de conclusiones de este trabajo.

LA MIRADA DE LARGO PLAZO Y LAS CATEGORÍAS CONCURRENTES

Los cambios de época

Sabemos que en la actualidad hay una crisis de la representación, que se traduce en la pérdida de credibilidad en sus formas tradicionales, ya sea de representación social (como los sindicatos) o política (como los partidos). Esta crisis habrá que verla no como un asunto circunstancial sino como el fin de una época. Algunos sugieren la analogía de lo ocurrido en el campo de la tecnología con la crisis del fordismo, con los cambios ocurridos en la política; las formas tradicionales de organización y circulación del poder estarían en proceso de transformación de sus actores y de sus formas de relación. Más que reducir sus déficits a una perversión de sus prácticas habrá que ubicar los fenómenos de largo plazo; algunos incluso dirán que, más allá de las transformaciones políticas y económicas, lo que está cambiando es el propio vínculo social (Sue) y la civilización en medio de la cual se ha dado.

La visión de civilización descansó a lo largo del siglo XX sobre tres vínculos esenciales: *a*] el económico (el trabajo); *b*] el jurídico (el contrato), y *c*] el político-cultural (el Estado-nación). Estos tres ejes de la sociabilidad se encuentran en proceso de transformación, cuyas causas, entre muchas otras, se relacionan con las transformaciones tecnológicas y la transformación del proceso de acumulación, la flexibilización de las relaciones laborales y la disminución de los trabajadores por empresa con sus consecuentes impactos sobre la estructura social, como la modificación de la vida cotidiana en las ciudades, que conlleva la transformación de las formas de convivencia, de las redes vecinales y del tejido social urbano; ambas tendencias impulsan

a su vez la transformación de las relaciones gobierno-sociedad con la complejidad de los actores participantes en las políticas públicas (Kitschelt).

La articulación de lo económico y lo social se expresó en el siglo XX, en los llamados países desarrollados, en el Estado social y en la economía de mercado, que se constituyeron en un entorno en el que la primacía de la agregación y de la representación social correspondía a las organizaciones clasistas, y que constituyeron su democracia sobre la base del "triángulo de hierro" (relación entre gobierno-empresas-sindicatos), a través del cual fueron generando sus consensos. Estos procesos entraron en una profunda crisis, propiciando en algunos casos lo que se dio en llamar el *cansancio ciudadano,* la pérdida de expectativas de la población sobre la clase política (Meny y Surel) y su desencanto con las instituciones (Monedero) y que paralelo a estas situaciones se fueron delineando nuevas formas de agregación y participación social, tematizadas de muy diversas maneras, ya sea en el enfoque de nuevos movimientos sociales (Offe) o en el resurgimiento de la sociedad civil (Keanne).

Con lo anterior, la misma democracia tuvo que ser vista bajo otra óptica, dentro de la cual juega un papel fundamental la PC. Una forma de expresar esta nueva óptica es como lo hace David Held a través de dos modelos de democracia contrapuestos: el *legal* y el *participativo*; el primero consiste en el principio de la mayoría, que es una forma efectiva y deseable de proteger a los individuos del gobierno arbitrario y, por lo tanto, de mantener su libertad, para que la vida política, al igual que la vida económica, sea una cuestión de libertad e iniciativa individual; el gobierno de la mayoría debe circunscribirse al imperio de la ley, sus características principales son: un Estado constitucional modelado por los rasgos de la tradición política anglosajona, que incluya una clara división de poderes, imperio de la ley, intervención mínima del Estado en la sociedad civil y en la vida privada, una sociedad de libre mercado lo más extensa posible; por otro lado, la *democracia participativa* se caracteriza por el derecho igual para todos al autodesarrollo que solo puede alcanzarse en una sociedad participativa, que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno, con participación de los ciudadanos en la regulación

de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local, la reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos de estos directamente responsables ante sus afiliados, y mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas (Held).

El debate entre diversas maneras de ver la democracia 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 ni con mucho se puede considerar anulado por la globalización, pero que ya no alcanza a dar cuenta de la complejidad de la vida social, de la que el trabajo sigue siendo un componente fundamental, pero que tampoco alcanza a sintetizar las aspiraciones sociales y que en lo político sigue siendo la figura central, pero con una innegable pérdida de su capacidad decisoria, construida lentamente desde el siglo XVII y erosionada rápidamente en el XX.

> 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 (Marramao: 47).

Estamos asistiendo a un replanteamiento mucho más a fondo de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad. El primero se ve tensionado "por arriba" por la tendencia a rebasar al Estado nacional que acompaña a la globalización, pero también "por abajo", por las demandas de participación ciudadana. Ocurre que

> fuerzas más profundas […] están remodelando la sociedad global, entre ellas la demanda de autonomía individual y la emergencia de una ciudadanía más reflexiva. La democratización está desbordando la democracia […] Supuestamente bastante abiertas, las instituciones liberales democráticas de la mayoría de los países han dependido en la práctica de acuerdos entre bastidores, prerrogativas y prebendas. Uno de los mayores cambios que afectan a la esfera política es que los gobiernos y los ciudadanos viven ahora cada vez más en un entorno único de información. Las formas existentes de hacer las cosas se someten a escrutinio y se amplía la gama de lo que es considerado como corrupto o inaceptable (Giddens, pp. 87 y 89).

Ubicados entonces en esta perspectiva de transformaciones profundas, hablar al mismo nivel de la PC reclama la vinculación entre tres categorías básicas, *gobernanza, ciudadanía* y *sociedad civil.* Las que presentaré por separado para después intentar relacionarlas.

Gobernanza

Las situaciones descritas están marcando con claridad el fin de una época; lo que no está muy claro son los signos de lo nuevo, pero con certeza uno de ellos es la participación de la sociedad en los asuntos públicos, que ya no se reduce a la sola delegación del poder, sino que se trata ahora de una demanda de involucramiento en el gobierno de la sociedad, cuyo análisis ha requerido poner en el centro de la discusión la categoría de gobernanza. Si en el último tercio del siglo XX la *gobernabilidad* fue la preocupación central de la discusión política, la demanda de PC ha puesto en el centro de lo que va del siglo XXI a la *gobernanza,* sin que se pueda ver entre ambos conceptos la arena de lucha entre conservadores y progresistas como algunos lo suponen.[1]

Si bien existen diversas definiciones de *gobernanza,*[2] es innegable

[1] Pareciera ser que para algunos *gobernanza* tendría un tinte neoliberal, mientras que la visión progresista preferiría el de *gobernabilidad*; quienes sostienen esto olvidan que justamente el punto de partida de la discusión sobre esta segunda categoría fue el tristemente célebre texto *Informe sobre la gobernabilidad de la democracia*, elaborado por la Comisión Trilateral; si algún inicio puede tener la ofensiva neoliberal en el mundo en general es justamente este informe. Tampoco se puede ocultar que en posteriores desarrollos en América Latina la categoría, apellidada como gobernabilidad democrática, fue usada en el rediseño de las democracias después de las dictaduras. Con gobernanza, si bien existen enfoques neoconservadores que se tratan de apropiar de la categoría, no se puede negar que ha sido reformulada en América Latina, como se verá más adelante.

[2] En tanto que es 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 interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado" ("Nuevos desafíos de la teoría del Governance", *Instituciones y Desarrollo,* IGG, Barcelona, 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..." (*Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006, p. 80). Para la CEPAL la expresión tiene un sentido más técnico, si bien lo relaciona con la legitimidad: "Gobernanza, entendida como la capacidad para formular y ejecutar políticas

que hay aspectos fundamentales convergentes, los cuales tienen que ver con la pérdida del monopolio gubernamental y de los funcionarios electos sobre las decisiones públicas y la entrada a la arena decisoria de diversos actores de la sociedad. Como se ha insistido, estos procesos se encuadran en contexto de época y no de circunstancia, una de cuyas características es el declive del concepto tradicional de la soberanía estatal. Al contrario de los supuestos surgidos desde el siglo XVIII (Vallespín), los estados ya no son los únicos decisores dentro de su propio territorio, sino que tienden a ser rebasados por relaciones estructurales de interdependencia, frente a los organismos multilaterales y la fuerza de otros entes internacionales, incluso privados. Así, los estados se convierten en regulados más que en reguladores, quedan atrapados en una red de juegos cuyo control les escapa; en virtud de ello las decisiones dependen del acuerdo entre múltiples actores, ninguno de los cuales puede determinarlas por sí solo, por lo que los procesos decisionales 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 solo, y a la vez son lo suficientemente dependientes como para que todos pierdan si no se encuentra alguna solución (**P. Schmitter, citado por Chevalier**, p. 207).

Algunos ven con desconfianza el uso de gobernanza, por una parte porque se le asigna un uso más normativo (la "buena gobernanza") que comprehensivo (el conjunto de actores de las decisiones públicas), pero por otra parte también porque hace referencia a la intervención de los privados en las decisiones públicas, identificado lo privado solo con las empresas sin reparar que privadas son también las organizaciones sociales y los individuos. Si contemporáneamente lo público no se puede reducir al gobierno —aunque este forme parte de aquel—, lo privado tampoco puede reducirse a la empresa, aunque esta también lo sea. Gobernanza, como categoría comprehensiva,

---

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" (*Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007, p. 135).

puede apoyarnos para analizar las luchas por la hegemonía, tanto en la esfera pública como en la privada, sin excluir los contenidos de clase y de ciudadanía.

En una adaptación, esta sí normativa, a la situación latinoamericana, se sostiene, apellidando gobernanza con democracia, que haría referencia

> 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 los actores de la sociedad civil […] de descentralización del poder y descentralización de la gestión, [todas ellas] como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática (Milani *et al.,* p. 14).

Ciudadanía

Las transformaciones factuales y teóricas de la política y de las instituciones públicas han puesto de nueva cuenta en el centro al concepto de ciudadanía. Al igual que muchos de los términos de la discusión contemporánea, pesa sobre este una enorme sospecha por haber sido invocado inicialmente por el pensamiento neoliberal, que enfatizaba su carácter individualista, sin tomar en cuenta que el concepto antecede con mucho al pensamiento liberal. Está en el centro de la política griega y romana, y ya desde Tomás de Aquino se le utilizó para deslindar al creyente que actúa en la esfera eclesiástica del ciudadano que actúa en el ámbito del Estado (Ullman).

Contemporáneamente hay tres notas constitutivas de ciudadanía, en torno de las cuales parece haber consenso: los derechos individuales, la pertenencia a una comunidad política y la participación en la vida pública (Rubio). Pero incluso la referencia a derechos, base indudable de la categoría *ciudadano,* no está exenta de diversidad de opiniones, toda vez que las distintas tradiciones políticas identifican los derechos básicos de ciudadanía con sus respectivas concepciones, más allá de las sucesivas etapas en la idea de derechos que creía ver Marshall; así, la versión liberal de derechos puso el acento en los derechos civiles, la republicana en los derechos políticos y la socialdemócrata en los derechos económicos y sociales (Chanial).

El reconocimiento al ciudadano como portador de derechos fue

una de las principales demandas de democratización en América Latina frente a los regímenes autoritarios que violentaban los derechos fundamentales. Frente a ello una posición —no se sabe qué tanto intencionada— ha insistido en identificar al portador de derechos con el *ciudadano pasivo,* toda vez que —como garantía de sus derechos— demanda y recibe del Estado un conjunto de prestaciones. Por lo contrario, para esa posición conservadora la *ciudadanía activa* se identificaría con la *virtud cívica* que, antes de pensar en sus derechos, piensa en sus obligaciones para con la comunidad política. Esta aparente contraposición ha sido superada por medio de reconocer que los derechos de ciudadanía son a la vez obligaciones del Estado y que con el reconocimiento por las Naciones Unidas del derecho al desarrollo queda saldada a la vez la aparente contradicción entre ciudadanía activa y pasiva:

> El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él (ONU, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, art. 1º).

Esta visión de ciudadano que reivindica sus derechos y que es activo en la vida pública, que sabe que a título individual es titular de todos los derechos pero cuyo ejercicio, reconocimiento y garantía requiere de la concurrencia de la acción colectiva, fuerza a esclarecer otra categoría fundamental en la discusión sobre participación ciudadana.

Sociedad civil

Hablar del conjunto de actores que pretenden intervenir en la vida pública nos reclama otra categoría de uso mucho más frecuente aunque no necesariamente por ello más reflexionada, la de *sociedad civil.* Esta categoría se utilizó —y legitimó— en América Latina justo en la lucha contra las dictaduras en las décadas de los setenta y ochenta, misma que pretendía dar cuenta de la multiplicidad de sujetos sociales que pugnaron por la democratización de la vida pública y que no

alcanzaban a quedar comprendidos en la visiones politológicas de la época, ubicadas solo en la óptica de las clases sociales.

Durante la larga marcha por salir del autoritarismo emergió un conjunto de actores con reivindicaciones que, sin ser todas de clase, alteraban las inercias del autoritarismo y se apartaban del control corporativo del Estado social autoritario (De la Garza), reconociéndose como *sociedad civil*:

> 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 solo 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 periodo anterior (O'Donell: 184).

Sin duda, también sobre la categoría *sociedad civil* existen varios prejuicios, los cuales tal vez partan de desconocer los procesos históricos de los que surgieron sus diversos enfoques. Son tres las experiencias fundantes del pensamiento contemporáneo sobre *sociedad civil;* cada experiencia, de acuerdo al ambiente intelectual y político-ideológico en el que se desarrolló, introdujo variantes sustantivas a dicha categoría; estas fueron: *1*] los movimientos sociales que tuvieron su origen en la ruptura del sistema socialista en Europa oriental, cuya reivindicación fundamental se dirigió en contra del socialismo, tuvieron 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; *2*] las experiencias de los movimientos sociales en Europa occidental y Norteamérica tendientes a la liberalización de sus sociedades 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; *3*] en las luchas latinoamericanas por la democratización y el desarrollo de sus sociedades el uso del término *sociedad civil* apareció marcado por la relación con sus dos oponentes fundamentales, por un lado en contra del autoritarismo estatal —recordemos que el término empieza a ser utilizado en América Latina en los momentos de la más fuerte represión realizada por la dictaduras militares—, pero también en contra de la desigualdad que tenía ciertamente una herencia histórica pero que las dictaduras acrecentaron exorbitantemente; en consecuencia, a diferencia de la experiencia de Europa del Este, en América Latina el uso de *sociedad civil* se define frente al Estado pero también frente al mercado. 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 *sociedad civil* tuvo que soportar el destierro a la marginalidad académica, la que solo la reivindicó posteriormente a partir de leerla con las claves heredadas de la teorización sobre Europa del Este, desestimando lo avanzado al respecto en América Latina; por eso es que el desarrollo de las implicaciones estratégicas de *sociedad civil* se realizó más en el ámbito de las organizaciones civiles que en el de la academia. No tener en cuenta estas diferencias lleva a serias distorsiones.[3]

¿Qué es la participación ciudadana?

Proponer una definición implica, como en todo, hacerlo por diferen-

[3] Un buen ejemplo puede ser lo contenido en el texto de Sauca y Vences, quienes afirman: "Los procesos de transición de la hipertrofia estatal autoritaria a la democracia en los países de Europa del Este y de América Latina que 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" (p. 9); esta afirmación olvida que fue de muy distinto signo este autoritarismo porque mientras en Europa oriental sí se puede hablar 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 que empequeñecieron 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.

ciación con temas parecidos o relacionados. Cuando se habla de participación de la ciudadanía en la vida pública hay quienes consideran que la mejor, e incluso la única forma válida de hacerlo, es a través del voto en las elecciones; algunos de los que sostienen esta posición contraponen democracia participativa con democracia representativa, suponiendo que una es la negación de la otra, como si no fuera posible pensar en alternativas que sin negar la representación la trasciendan. Frente a ello la participación ciudadana pareciera asumir el desafío de superar la visión schumpeteriana de la democracia que la define como un método a través del cual las élites compiten por el voto mayoritario para obtener el monopolio de las decisiones (Schumpeter). La superación del monopolio gubernamental de las decisiones públicas es el asunto de fondo aceptado en la discusión política, pero con saldos aún inciertos.

En el caso de México, cuando se discute sobre democracia participativa, en cuyo ámbito surgió la discusión que nos ocupa, suele pensarse en algunos mecanismos específicos como *plebiscito* o *referéndum,* con lo que se opera una confusión entre democracia directa y democracia participativa. En diversas constituciones se establece que la soberanía popular (fundamento de toda democracia) se ejerce habitualmente a través de los representantes electos y, en situaciones o sobre asuntos especiales, de manera directa a través de figuras como el *plebiscito* o el *referéndum.* La PC es algo distinto de estos momentos o asuntos excepcionales; se realiza de una manera más sistemática y cotidiana.

Lo que se ha constituido en materia de análisis para la ciencia política y para las políticas públicas, así como tema de discusión política, es la diversidad de prácticas habituales, procesos reconocidos, instrumentos sancionados jurídicamente, principios constitucionales incluso (como en el caso de Brasil y de Colombia) que dan cuenta de intervenciones de la ciudadanía en la vida pública a través de diversos instrumentos, programas o políticas, que implican tanto relaciones de poder y estrategias de actores específicos, como desafíos a la eficiencia y la eficacia de la acción pública.

Veamos ahora, solo a manera de ejemplo, algunas de las definiciones que se han propuesto en América Latina para la PC: *i*] "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, p. 97); *ii*] "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, p. 2); *iii*] "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, 1998, p. 123).

Los aspectos que se pueden derivar de las definiciones anteriores de PC podemos reordenarlos de la siguiente manera: mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen. Tal vez algunos aspectos falten o algunos otros estén de más, pero puede ser que en ellos esté comprehendido lo fundamental de la PC.

Desde luego que hay posiciones encontradas sobre el tema PC. Son ya bastante conocidos los argumentos a favor de la participación; de manera sintética: 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 y/o fortalecimiento de identidad local o regional (Bandeira, BID, Velásquez y González, Verdesoto).

También son conocidos los argumentos en contra: 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; 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, Verdesoto).

Siendo estos los términos de la discusión, no pretendo un debate sobre la mayor validez de unos sobre otros, sino simplemente reconocer que se dan todos a la vez y que el predominio de algunos depende del específico contexto en el que se desarrolle cada experiencia, de la posición y los recursos de poder que tengan sus diversos actores y de los desarrollos del régimen político.

Cuando una categoría queda acuñada lo que sigue es glosar sus contenidos. Hoy PC es un asunto amplio que incorpora diversas prácticas y que se pueden ubicar a diversos niveles: la *información* es el primer nivel de la PC, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental; el segundo nivel es la *consulta* a los ciudadanos, que se da cuando a través de diversos medios se les pide emitir una opinión sobre una decisión gubernamental; se participa en la *decisión* cuando las consultas no son solo para emitir una opinión, sino que esta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta; 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; 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 y contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades; finalmente, se plantea el *control* de las acciones de gobierno por la ciudadanía, cuando esta se encarga de supervisar el desempeño gubernamental, reclamando información y emitiendo juicios sobre los resultados de las acciones, a través de diversas formas de escrutinio sobre el gobierno.

Cuando vinculamos estos diversos niveles de participación con las etapas de las políticas públicas resulta una combinación como la que representa el siguiente cuadro, que nos despliega una variedad de formas posibles de participación y que nos advierte que no podemos reducirla a solo algunas.

Fases de las políticas públicas/Niveles de participación	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda						
Análisis de alternativas						
Decisión						
Formulación						
Implementación						
Evaluación						

El cuadrante en que se ubiquen las experiencias concretas no es un asunto de opciones individuales, sino de posibilidades abiertas por la específica relación gobierno-ciudadanía, y tiene que ver con la evolución y el contexto del régimen político.

Las redes de política pública

Las redes de política pública (RPP) parten de una concepción de las políticas públicas como un producto de la interacción gobierno-sociedad (o bien de organizaciones púbicas y privadas) y no como una acción exclusiva del gobierno. Algunos definen a las RPP como "la cooperación más o menos estable, no jerárquica entre organizaciones que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses" (Le Galés y Thatcher, cit. por Hassenteufel, p. 123).

Es en las RPP donde se puede percibir la acción más o menos estable de la PC, sin que sean los únicos instrumentos, como veremos más adelante. El concepto de red fue ascendiendo desde las teorías organizacionales hasta la sociología y la ciencia política, con las que se describen diversas formas de interacción no jerárquica en la cual se ponen en juego diversos tipos de recursos; por el lado de las organizaciones de la sociedad suelen ser políticos (capacidad de arraigo y movilización social, principalmente), técnicos (conocimiento de aspectos específicos que son materia de acción, tales como vivienda,

salud, producción social, etc.) y organizacionales (capacidad de planificación, de actuación horizontal, etc.); por el lado de las organizaciones gubernamentales son recursos principalmente de autoridad (normatividad, capacidad decisoria, recursos públicos, entre los principales) (Canto, 2002).

Sobre las RPP hay, como en todos estos temas, miradas polémicas; por un lado, quienes las ven justamente como una posibilidad de la sociedad de influir en aspectos específicos, habitualmente en el ámbito local, que son de su interés y que generan la *democracia sectorial* (Vallespín), y aquellos otros que las ven como instrumentos de grupos de interés para la *captura* de los recursos públicos. Como sea, el tema se debate entre aquellos que sostienen que es un mecanismo de acceso a los recursos públicos en un sistema concurrencial abierto y aquellos que consideran que son una ocasión de cerrar el acceso a los recursos a otros actores diversos a los participantes en la red (Massardier).

Por supuesto que las RPP no son el único instrumento para la PC; los trabajos contenidos en este mismo volumen de Font, Blanco, Gomà y Jarque, así como el de Bacqué, Rey y Sintomer, dan amplia cuenta de la diversidad de instrumentos para la participación. Solo resta agregar un mecanismo que comparte algunas características de las RPP, pero que a la vez tiene significativas diferencias, los consejos gestores de políticas públicas (CGPP).

Los CGPP se desarrollan en Brasil en los diferentes órdenes de gobierno para áreas específicas de la acción pública (educación, salud, niños, adolescentes, por ejemplo); en ellos se encuentran representados los diferentes sectores concernidos en la política pública: usuarios, organizaciones civiles especializadas en el área en cuestión, funcionarios del campo correspondiente. Los participantes en estos consejos no solamente son consultados, sino que deliberan las opciones, diseñan las estrategias, presupuestan y supervisan, pudiendo llevar ante la autoridad judicial al funcionario que se niegue a cumplir lo acordado (Dagnino, Fuks *et al.*, Rodrigues, Teixeira, Volpi). En ellos la población aprende a negociar y a gestionar los temas y las opciones que son de su interés. Están reconocidos por la legislación y son una interesante combinación de democracia participativa y representativa, toda vez que quienes participan por la sociedad lo hacen justamente en representación de los sectores o tipo de agrupaciones a las que pertenecen.

Un balance provisional

Antes de pasar al siguiente apartado conviene hacer un recordatorio; tenemos entonces que ante las transformaciones del Estado y de la política, expresiones sin duda de lo que está ocurriendo en la sociedad y ante la crisis de los sistemas tradicionales de intermediación entre gobierno y sociedad, ha surgido una discusión y un conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se modifica la intervención de la sociedad en los asuntos públicos (*gobernanza*), agregándose las personas y los colectivos de manera diversa (*sociedad civil*), quienes demandan no solo acceso a los bienes públicos sino que reivindican su derecho a intervenir en las decisiones que les afectan (*ciudadanía*), a través de una serie de instrumentos en los que concretizan esta aspiración (*redes de políticas* y otros). Lo que toca ahora preguntarnos es: ¿qué tanto funcionan en la práctica todos estos componentes de la participación ciudadana?

¿QUIÉNES Y CÓMO PARTICIPAN?

De que el tema de la PC sea un asunto real y no solo académico pueden dar cuenta las diversas legislaciones en la materia, particularmente en América Latina; en 1988 la Constitución de Brasil introdujo como uno de sus elementos fundamentales 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, lo mismo que en su reciente Constitución. 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, mecanismos de concertación y deliberación e instrumentos de relación de la sociedad con el gobierno. Pero no solamente en América Latina; en Europa, en 2007 —como se referirá más adelante—, el gobierno británico prometió que en cinco años incorporaría el presupuesto participativo (PP) en los gobiernos locales de toda Gran Bretaña. En los distintos trabajos que integran este libro hay profundos análisis de experiencias participativas concretas; por ahora lo que

presentaré son algunas tensiones que surgen en la práctica de los instrumentos participativos.

¿Participación abierta a toda la ciudadanía o a grupos cerrados?

Para algunos autores la PC es la ocasión de *captura* de recursos públicos por algunos sectores minoritarios de la sociedad; incluso se acuñó la expresión *élites participativas* (Navarro Yáñez) para denotar aquellos que tienden a predominar en los espacios participativos. Otro enfoque es el de quienes, siendo proclives a la PC, no dejan de notar las tensiones que surgen en los procesos concretos, tensiones que tienen que ver no tanto con las actitudes subjetivas, sino con diversos aspectos sociológicos, tales como educación, género, capacidad organizativa, entre otros muchos. Veamos algunos ejemplos de diversos analistas latinoamericanos.

Cuando se analizó a los CGPP en la ciudad de Curitiba, Brasil, se concluyó que

> en estos consejos se encuentra un grupo con características que sus miembros tienen perfil de élite […] solo 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).[4]

Al analizar el PP en Porto Alegre, se percibieron las siguientes tendencias: el porcentaje de mujeres en el total de participantes es de 50%; sin embargo, si se observa su participación entre los consejeros,[5]

[4] 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 solo de miembros de la sociedad civil, pero esto no es explícito.

[5] El PP de Porto Alegre combina un mecanismo de participación directa y de representación; cada asamblea elige anualmente a sus representantes ante los consejos en los que se van agregando las demandas formuladas en las diversas asambleas barriales. Las diferencias se refieren al conjunto de participantes y los que son electos como consejeros.

esta baja a 35%; es aún más aguda esta disminución entre las personas de menor escolaridad, quienes siendo 60% del total de participantes solo integran 18% de los consejeros. No ocurre lo mismo con las personas de menores ingresos, quienes pasan de 33 a 34%, respectivamente (Baiocci). En sentido contrario, no se puede soslayar el proceso de creciente incorporación de la sociedad al PP: de un número inicial de 628 personas fue creciendo; cinco años después, en 1995, se registró una participación de 8495 personas, mismas que otros cinco años después (en 2000) habían llegado a 14408, si bien en este último año hubo una ligera disminución respecto del anterior. Pero además se encontró que los participantes estaban por debajo del promedio educativo y económico de la ciudad.

Es claro que estas tensiones son asumidas por sus promotores; así, en relación con los CGPP se señaló:

> 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 solo 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, p. 106).

A la vez es importante hacer referencia a las estrategias que se ponen en juego tanto para favorecer la incorporación de sectores amplios de la ciudadanía, como para disminuir los efectos de sus diferencias sociales. 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 apoyaron experiencias participativas como las del municipio de Cuquío en México dedicaban la mayor parte de sus esfuerzos a hacer la "traducción" del lenguaje especializado de las finanzas y los programas públicos de tal suerte que fueran accesibles a la mayoría (MCD).

La relación entre dirigentes y bases sociales

Como se ha señalado, algunas experiencias participativas combinan algunos aspectos de representación; básicamente en la elección de consejeros, aparece otro tipo de tensión en la relación entre los que fueron designados para llevar la opinión de un determinado núcleo social y quienes le entregaron la representación: "En la ciudad de São 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, p. 65). Este desapego no se da solo por el sentido elitista de los representantes, sino también por el exceso de delegación de los representados, generando con ello debilitamiento de la capacidad de negociación de los consejeros.

> 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 (Rodrigues, p. 20).

Los límites de la influencia social

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 […] 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, 2004, p. 205).

Con lo cual la fuerza de participación se diluye frente a la iniciativa gubernamental:

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, p. 111).

La burocracia se convierte por supuesto en un jugador activo de la PC. Cuando los mecanismos de deliberación y participación alcanzan el nivel de las decisiones, como en los presupuestos participativos, en los que la organización y la representación social favorecen la intervención en las decisiones, los acuerdos participativos pueden ser modificados por los funcionarios:

Los presupuestos a los que tenemos acceso están maquillados. Los alcaldes hacen un megapresupuesto 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 o 15% de lo previsto, los demás recursos son manejados de acuerdo a los intereses del gobernante (Bonfín, p. 66).

Los asuntos presentados nos remiten a otro tema de mayor amplitud.

El sentido de la interacción gobierno-sociedad

No son solamente los desencuentros el dato significativo en la relación gobierno-sociedad, sino también los resultados positivos que la PC genera. Cuando en Porto Alegre llegó un nuevo partido al gobierno, el cuerpo administrativo era muy reticente a seguir las directrices de los nuevos mandos; ante ello las propuestas participativas surgieron también con la perspectiva de presionar "desde abajo" a la burocracia —toda vez que "desde arriba" los electos ejercían también presión—; el PP no es ajeno a esta estrategia, si bien no se agota en ella. Refiriéndose a Porto Alegre, una analista 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, p. 342).

La experiencia anterior habla de la contribución de la PC a la adecuación en la administración pública local, entre otros aspectos: *i*] estableciendo una nueva regionalización municipal, ya no con criterios geográficos tradicionales, sino a partir de la identidad comunitaria; *ii*] 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); *iii*] 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" (Zander Navarro, p. 306).

Un indicio similar se pudo observar en la experiencia de la Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México,[6] en la mesa de diálogo entre gobierno y organizaciones civiles (OC); para coordinar la ejecución de los acuerdos, se observaba que asistían de manera permanente funcionarios de alto nivel; cuando se les preguntó si esta asiduidad era por instrucciones de sus jefes respondieron que no solo por eso, sino porque las reuniones periódicas con las OC se convertían en su única oportunidad para discutir asuntos entre los mismos funcionarios, toda vez que la compartimentalización de sus atribuciones —inherente por lo demás a la administración pública— no les posibilitaba deliberaciones de conjunto a partir de problemas específicos.

Los propios resultados alcanzados en la relación Gobierno del Distrito Federal-Plataforma nos hablan de que la interlocución puede alcanzar niveles bastante significativos. Cuando las OC percibieron que más allá de los avances limitados[7] la preocupación se debía centrar en la institucionalización de los mecanismos de diálogo, se propuso, en un caso, y en otro se participó activamente en el diseño, y se logró la aprobación por la Asamblea Legislativa de dos leyes, la de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones

[6] La Plataforma fue un espacio integrado en 1997 por más de 80 organizaciones civiles que tenían el propósito explícito de influir sobre las políticas del primer gobierno electo de la ciudad; se firmaron con el entonces jefe de Gobierno unos "Acuerdos de Corresponsabilidad" y se instaló una mesa de seguimiento coordinada por cinco secretarios de gobierno y otros tantos dirigentes de las OC para la ejecución de los acuerdos.

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

de la Sociedad Civil, y la de Desarrollo Social del Distrito Federal. Este proceso de aprobación expresó diversos alcances: *i*] la posibilidad de construir acuerdos de participación en lo local que rebasen la coyuntura política; *ii*] la capacidad de las OC de elaborar propuestas que fueran más adelante de la iniciativa gubernamental, y *iii*] la posibilidad de construir acuerdos más allá del grupo en el gobierno, que quedó demostrada con la aprobación por unanimidad de las dos leyes propuestas.

Lo que tampoco se puede soslayar es la falta de seguros contra la reversión de los avances, lo que es más claro en el caso de la ciudad de México que en Porto Alegre. En esta primera, no obstante los avances logrados en la institucionalización y la legislación, unos pocos años después, con la llegada de un gobierno con perspectiva bastante distinta sobre la PC, los avances fueron "congelados"; la institucionalización no sobrevivió a los vaivenes políticos.

La PC en Europa

El avance de la democracia participativa no solo se ha realizado en América Latina, sino que también en Europa, como se ha reconocido, las experiencias latinoamericanas han sido pioneras y desde aquí han sido llevadas a diversas ciudades europeas: "las carabelas van de vuelta" (Bacqué, Rey y Sintomer).

En España, el PP ha tenido una amplia difusión; algunas de las grandes ciudades mayores a 100 000 habitantes, como Sevilla y Córdoba, lo han incorporado, lo mismo que en Francia algunos de los barrios con mayor población cuentan ya con estas experiencias, pudiéndose decir lo mismo de Alemania e Italia (Sintomer, Herzberg y Röcke); en Gran Bretaña en 2007 el gobierno se ha comprometido a que cinco años después el PP existirá en cada comunidad de todo el Estado británico; se trata de "dar el poder a las comunidades a fin de favorecer una actividad democrática local viva en todo el país y de concertar un real control sobre las decisiones y los servicios locales por parte de una población más amplia de ciudadanos comprometidos" (Departamento de Comunidades y Gobierno Local, cit. por Röcke, p. 47).

La extensión del PP en Europa plantea un cuestionamiento del mayor interés: ¿tienen una orientación político-ideológica necesaria los instrumentos participativos? La respuesta parece ser no, pues si

bien estas estrategias han surgido de experiencias populares y de gobiernos de izquierda, ya no pertenecen en exclusiva a ellos. En España se calcula que 15% de los gobiernos locales que han establecido el PP son de partidos conservadores (Ganuza). Algunos analistas han estudiado este fenómeno encontrando que si bien la oferta se da tanto en gobiernos conservadores como en progresistas, en los segundos encuentran una mayor tendencia a profundizar en los alcances de la participación y en la capacidad decisoria de la ciudadanía (Font y Blanco).

Pero es el caso de Polonia el que introduce un giro de mayor importancia: la participación de las empresas en el PP. En la ciudad de Plock, de alrededor de 130 000 habitantes, el gobierno local, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual fue el artífice de la estrategia, y de una gran empresa petroquímica, inició un Foro por Plock del cual surgió la iniciativa de crear un fondo para subvenciones para proyectos de asistencia social, educación y cultura. Este mecanismo de cooperación entre sector público, sector lucrativo y sector sin fines de lucro en su inicio contó con un comité de ciudadanos distinguidos, reconocidos por la comunidad, que eran quienes decidían —con el apoyo de los expertos del PNUD— sobre la distribución de recursos para el desarrollo de obras de beneficio comunitario.

En 2005 esta iniciativa se transformó en una fundación. Si bien algunos podrían dudar que correspondiera estrictamente al PP, lo cierto es que sí era una estrategia de la administración pública local para acercar a los tres sectores mencionados a la realización de la obra pública y, de paso, aprovechar las redes de contactos del PNUD que le han traído beneficios inmediatos a la ciudad, como lo es la decisión del Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación de instalar en esta localidad un Centro Internacional para la Formación de las Autoridades Locales (CIFAL). Como quiera, se trata de "una experiencia participativa híbrida, ella ilustra bien […] las relaciones cambiantes entre lo público, lo privado y lo societal en un país donde el mercado ha reemplazado al plan [la planificación socialista] sin remediar los principales problemas sociales" (Dakowska, p. 78).

Más allá del PP el funcionamiento y las implicaciones de las redes de política pública y las redes de gobernanza ha sido explorados de manera interesante en Europa; la relación entre funcionarios públicos y diversas formas de organización de la ciudadanía aparecen con

una enorme variedad de situaciones. En Francia algunos investigadores han encontrado que los contrapesos a los electos son realizados por los expertos de la administración central más que por las redes de gobernanza; los electos —para llegar a sus cargos— tienden más bien a apropiarse de los logros de estas últimas. En los Landers alemanes algunos analistas han llegado a la conclusión de que "la política regional alemana parece caracterizarse por las tendencias tecnocráticas que la distinguen a la vez del parlamentarismo clásico y de una verdadera gobernanza en red" (Papadopoulos, p. 290).

Las conclusiones a las que los diversos estudios de las experiencias participativas llegan es que hasta ahora los grupos gubernamentales siguen siendo los más poderosos, los expertos más que los representantes electos, que habría que relativizar la ventaja de la sociedad civil con el advenimiento de la democracia participativa; "aquí, de nuevo, es ante todo la influencia de las burocracias lo que se confirma" (Papadopoulos, p. 291). Con ello el riesgo que algunos ven para la democracia representativa con los instrumentos de la participación, o bien los entusiasmos de otros al percibir como acto lo que es solo potencia, tendría que ser atemperado. Ciertamente que los signos de cambio son muchos, pero los conflictos inherentes no son pocos; uno de ellos es la relación entre las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo cual veremos a continuación.

Durante algún tiempo se ha analizado el asunto de la PC y de la gobernanza en relación fundamental con diversas expresiones de agregación social cuyas formas son múltiples (sectoriales, territoriales, identitarias, etc.), genéricamente encuadradas en la expresión organizaciones de la sociedad civil (OSC). La relación del gobierno con otras formas de organización social, clasista, muchas veces denominadas, inapropiadamente, corporativas, se ha visto como algo solo del pasado, propio de la época del "Triángulo de Hierro"; sin embargo estas últimas han seguido actuando, incluso en América Latina, donde tanto por el autoritarismo militar de los sesenta a los ochenta, como por las reformas socioeconómicas guiadas por el Consenso de Washington, los sindicatos estuvieron en serio retroceso, que hoy parecen recuperar un nivel de interlocución,[8] que si bien no es comparable al

[8] Sobre la recuperación de las organizaciones laborales señala un informe del BID: "Los sindicatos ahora tienen menos peso que antes en el PFP [proceso de formación de políticas], pero todavía influyen, especialmente si el partido que está en el poder es un partido de los trabajadores, si logran movilizar a los trabajadores del sector público, y si pueden forjar

alcanzado con el despegue industrial, sí resulta de importancia para la vida pública (Araya *et al.*, 2009; BID, 2006); la interlocución de estas organizaciones con el gobierno o con las empresariales ha sido tematizada bajo la categoría de *diálogo social*. El asunto de fondo es: ¿qué relación puede haber entre OSC y organizaciones clasistas para su intervención en las decisiones públicas?

En Europa el tema anterior adquirió relevancia y la Unión Europea lo impulsó pretendiendo el encuentro entre *democracia participativa* y *diálogo social*; este último se había venido desarrollando desde 1985 entre los sindicatos, las organizaciones de empresarios y las empresas públicas, todas ellas representadas por sus organismos cúpula. Se trataba entonces de organizaciones verticales, todas ellas con procesos electivos periódicos de sus representantes, las cuales cuentan con una estructura institucionalizada: el Consejo Económico y Social Europeo. Por lo contrario, las OSC, 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 están en referencia a alguna instancia institucionalizada de participación. La promoción de la UE, por lo menos en lo reportado, no fue muy exitosa. Cuando civiles y sociales discutieron, resultaron bastante elocuentes algunas de las posiciones asumidas. El dirigente de la Confederación Europea de Sindicatos manifestó que esta era un tanto desconfiada de crear pasarelas entre sindicatos y ONG; dijo que se tenían buenas razones para trabajar juntos, sin por ello confundir roles y funciones. Por parte de las organizaciones identificadas con lo civil sostuvieron que las constituciones europeas, en su amplia mayoría, han sido estructuradas bajo el principio de democracia representativa y no suelen reconocer la democracia participativa; también sugirieron que los sindicatos, al estar centrados en el mundo del trabajo, reconocen a otras organizaciones de la sociedad como aliados ocasionales pero no estratégicos (Consejo Económico y Social Europeo, 2003).

En América Latina la relación entre ambos tipos de organizaciones se ha dado más en la práctica, pero no aparece aún suficientemente tematizada por la academia. De nuevo Brasil ha tomado la delantera al crear el Consejo Económico y Social, en el que no solo participan las organizaciones del *mundo del trabajo,* sino también las diversas OSC.

alianzas más amplias con los consumidores o aliados trasnacionales, como los consumidores de Estados Unidos (BID, 2006, pp. 119-120).

En México podría ser el caso de una coalición de organizaciones campesinas, civiles y sindicales que con un extenso nombre: Movimiento Nacional por la Soberanía Alimentaria y Energética, los Derechos de los Trabajadores y las Libertades Democráticas[9] (Movimiento, en adelante), ha propuesto, y en algunos momentos desarrollado, una agenda de diálogo a los poderes Ejecutivo y Legislativo en México, que contienen, entre otros aspectos generales: *1*] reformas al régimen político, estableciendo la participación ciudadana en la planificación del desarrollo económico y social, con la creación de instrumentos como el Consejo Económico y Social; *2*] democratización de las organizaciones sociales, con la supresión de los mecanismos de control gubernamental; *3*] garantías sociales, para el cumplimiento de los derechos sociales universales contenidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Movimiento, documentos varios).

La discusión en México

En México la discusión y los análisis sobre participación ciudadana han caminado con retraso respecto de América Latina; situación que puede ser explicada, entre otros factores, por la persistencia del "antiguo régimen", particularmente en la intención de controlar toda manifestación surgida de la sociedad. Intentaré un breve recuento de algunos temas y autores, aclarando que no pretendo ni de lejos hacer un balance exhaustivo; ese es un trabajo pendiente que podría ser bastante amplio; por lo mismo, son muchos más los trabajos y autores omitidos que los tomados en cuenta; la producción existente se puede ubicar en torno de algunos ejes:

- La discusión en torno del papel de las organizaciones civiles, que

[9] Este movimiento ha tenido un proceso de evolución desde abril de 2006 en que iniciaron los acercamientos. En la actualidad integra a organizaciones sindicales de importancia, como la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), de la que forman parte el Sindicato de Telefonistas, pilotos, sobrecargos, trabajadores universitarios, entre otros, el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME, actualmente en conflicto con el gobierno), Sindicato de Mineros y Metalúrgicos; agrupa también a organizaciones campesinas como la CNC (que mantiene sus vínculos con el PRI) y el la CONORP (que agrupa a su vez a 15 organizaciones con tendencia de izquierda); las organizaciones ciudadanas se agrupan en la Alianza Democrática de Organizaciones Civiles y en el Diálogo Nacional.

junto con el asunto de la participación en los espacios locales fueron los primeros temas desarrollados. En este eje podemos ubicar aquellos trabajos que establecieron la trayectoria de los principales procesos e iniciativas de relación gobierno-sociedad (Reygadas), de participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas (Canto, 1998), las miradas de conjunto de los diversos temas asociados (Cadena) y las adecuaciones de los desarrollos teóricos a la situación mexicana (Olvera), o bien el papel desempeñado en la transición a la democracia (Álvarez *et al.*), así como los análisis de su relación con diversos actores sociales (Ramírez).

- El análisis de la participación ciudadana en los gobiernos locales, tanto en su fundamentación como en sus instrumentos específicos (Ziccardi, 2007). Se han realizado también trabajos que pretenden sistematizar los principales aportes e innovaciones que surgen de la participación ciudadana en los programas de desarrollo social aplicados en el ámbito local (Ziccardi, Canto, Berrios y Moreno).
- Temas específicos emergentes, como el de la participación de la ciudadanía en el control de la acción gubernamental y en la rendición de cuentas (Isunza y Olvera), o bien la participación ciudadana en la ciudad de México, que tanto en el tratamiento bibliográfico como en los procesos concretos adquiere una especificidad y capacidad de innovación (Álvarez, Sánchez-Mejorada, San Juan).

Podríamos entonces replantear algunos interrogantes pretendiendo ir un poco más a fondo en la teoría, con el interés explícito de repensar a partir de ella las estrategias de la relación entre los actores sociales y los gobiernos, puesto que de lo contrario la PC corre el riesgo de agotarse como horizonte al verse privada de sentido, como se preguntaba un dirigente social brasileño ante los lentos resultados obtenidos por los organismos participativos: "¿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).

LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA PC: UNA REFLEXIÓN SOBRE SU DIMENSIÓN ESTRATÉGICA A MANERA DE CONCLUSIONES

Entre las diversas corrientes de quienes analizan la PC hay evidentemente una confianza en que esta sea capaz de refundar la vida pública, instituyéndola en una orientación más democrática, más de control de lo estatal por lo societal. El recuento de los hallazgos de diversos analistas nos deja ver que, por un lado, hay signos esperanzadores de que así pueda ser pero que, por otro lado, aún estamos muy lejos de una nueva institucionalización de la vida pública orientada por la PC; esta aparece en el horizonte de la acción de múltiples sujetos sociales que requerirán de audaces rediseños de sus estrategias a fin de poder aspirar a un futuro de realizaciones más concretas.

Pensar entonces la dimensión estratégica de la PC requiere preguntarse por las condiciones políticas y sociológicas que la originan y que contribuyen a hacerla sostenible. A este nivel, y dado que en el centro está la relación gobierno-sociedad, podríamos partir de la interrogante sobre el origen y las condiciones de éxito de la participación: ¿es la demanda social o la oferta gubernamental su principal condicionante?, ¿condiciona la oferta participativa las formas de organización social o son más bien estas las que influyen sobre las estructuras de gobierno?

Para algunos lo predominante, a nivel factual más que normativo, es la iniciativa gubernamental, la acción: "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, p. 25). Otros ven que "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, p. 64). Algunos más reconocen la debilidad de los diseños institucionales:

> 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 solo garantice la gobernabilidad del Estado nacional, sino que fortalezca su posición en los foros supranacionales. Sin embargo, esta 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 microsocial; en consecuencia, hoy lo local es un laboratorio de transformaciones políticas y administrativas, muchas de las cuales se generalizan posteriormente en el ámbito nacional (Fleury, p. 89).

Las distintas combinaciones posibles entre oferta gubernamental y demanda social de participación dependen de los contextos y de las tradiciones políticas específicas de cada país; no podemos suponer que es solo la bondad o el buen diseño del instrumento participativo lo que determina el alcance de la participación, así como tampoco esta solo depende de una sincera y eficiente decisión gubernamental; ambas son necesarias pero ambas dependen de la situación política, incluso de la correlación de fuerzas en que se insertan. Por el lado de la oferta de gobierno parece que, entre otras, son condicionantes: *i*] las situaciones de transición política en las que los nuevos gobernantes pretenden dar respuesta a los reclamos democráticos a través de la descentralización de funciones hacia los gobiernos locales e impulsando la participación ciudadana en las decisiones públicas; *ii*] el impulso gubernamental a nuevas formas de intermediación social como un mecanismo de construcción de legitimidad que permita el desplazamiento de los viejos actores corporativos o clientelares que actúan como contrapeso de los partidos recién llegados al poder. Por el lado de la demanda social de participación, entre otros factores aparecen como condicionantes: *i*] el grado de madurez de los movimientos y las organizaciones sociales, que no solo demandan beneficios y transferencias a los gobiernos, sino nuevas reglas y nuevas instituciones; *ii*] la experiencia de autonomía frente a los gobiernos, frente a los partidos políticos y frente a los corporativismos estatales. Podemos pensar en cuatro combinatorias posibles:

I OFERTA GUBERNAMENTAL ALTA DEMANDA SOCIAL ALTA	II OFERTA GUBERNAMENTAL ALTA DEMANDA SOCIAL BAJA
III OFERTA GUBERNAMENTAL BAJA DEMANDA SOCIAL ALTA	IV OFERTA GUBERNAMENTAL BAJA DEMANDA SOCIAL BAJA

Cada una de estas combinatorias se ha dado en situaciones históricas concretas. La del cuadrante II corresponde a una escasa tradición de organización social y precariedad de la estabilidad del gobierno. Al llegar al poder, grupos innovadores tienden a suplir las carencias de intermediación social con la generación de instrumentos participativos que, al rebasar las demandas y las capacidades de las organizaciones de la sociedad, terminan siendo solo formas carentes de un contenido político real; la experiencia de Colombia puede aportar elementos en este sentido. La situación del cuadrante III aparece cuando hay una tradición de fuerte control gubernamental; la demanda social de democratización tiende a ubicarse en sectores independientes pero marginales al sistema y la oferta gubernamental no solo es escasa sino que tiende a refuncionalizar los nuevos instrumentos participativos con los mecanismos de control tradicionales, generándose fuertes tensiones que alternan avances y retrocesos; la experiencia mexicana puede apuntar en este sentido. El cuadrante IV aparece cuando los mecanismos participativos no corresponden a la demanda social sino más bien a la pretensión gubernamental de desplazar a los actores tradicionales, siendo estos los que terminan por ocupar los nuevos espacios participativos; la experiencia boliviana en la década anterior apunta en este sentido. Finalmente, el cuadrante I aparece cuando se ha dado incluso la refundación del Estado por presión social; los grupos gobernantes se ven impulsados a innovar continuamente, lo que los lleva a interactuar con organizaciones sociales sólidas y con capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias, lo cual provoca ajustes mutuos de gobierno y sociedad y adecuaciones de la institucionalidad; esto parece aportar la experiencia de Brasil.

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 el otro, mismo que perdura en la cultura política mucho más allá del momento "fundante" de la democratización.

Para hacer un recuento de lo analizado tenemos que, en medio de las incertidumbres analíticas, es posible construir no certezas sino hipótesis viables, que son bienvenidas a la hora en que los actores tienen que construir estrategias razonables. Entre los aspectos fundamentales tenemos los siguientes:

La construcción de ciudadanía. El énfasis de la participación ciudadana está puesto antes que nada en la construcción de ciudadanía, esto es, en el

desarrollo de la conciencia de tener derechos cuya garantía es obligación del Estado, que también son derechos de intervención en la construcción de la vida pública de múltiples maneras: informándose, deliberando, interactuando con el gobierno o vigilándolo. Lo que requiere a la vez del desarrollo de nuevas formas de solidaridad social, ya no puesta solo como abstracta virtud cívica, sino incorporando el interés particular.

Es el reconocimiento de los intereses conflictivos lo que permite entender productivamente que las distintas formas de agregación social establecen necesariamente relaciones de competencia; el reto para las estrategias de PC es diseñar los mecanismos adecuados para establecer relaciones complementarias en vez de competitivas; si bien el conflicto estará siempre presente, resulta más provechoso asumirlo como real estableciendo los mecanismos que permitan dirimirlo pacífica y productivamente. Cuando en relación con las decisiones en los espacios participativos algunos analistas ponen como condición la renuncia al interés particular, la experiencia concreta ha demostrado que lo que lleva al ciudadano específico a participar es justamente la búsqueda de satisfacción de algún interés particular y que en el proceso de obtenerlo aprende a respetar el interés particular de los otros, a negociar y a actuar y a diseñar estrategias en colectivo, a demandar garantías y a construir instituciones; es la manera concreta como transita del ámbito privado a la vida pública; sin negar que en este camino hay múltiples "atajos" para la satisfacción de su interés particular, sin pasar por el público, de los que surgen no ciudadanos sino clientelas y diversas formas de perversión de lo público.

El lugar del Estado. Vista así, la formación de ciudadanía necesariamente conduce a la relación con lo gubernamental, la que está llena de diversas asimetrías; la primera de ellas es por las distintas capacidades de los diversos grupos sociales para influir sobre el gobierno: conocimiento, reconocimiento, recursos comunicativos, capacidades organizativas, de generación de influencia política, etc. No todos los ciudadanos pueden influir por igual sobre el gobierno; no ver estas diferencias lleva a la conformación de élites participativas. Su reconocimiento y afán de superación lleva a la construcción de pedagogías de la PC, cuyo principal reto es la disminución de estas asimetrías. Si bien la relación entre gobierno y sociedad —para ser más precisos, entre organizaciones del gobierno y organizaciones de la sociedad— puede tener múltiples niveles, hasta constituir redes de políticas o redes de gobernanza, lo

cierto es que atraviesa por múltiples obstáculos; uno de ellos es que se trata de formas de organización bastante asimétricas: niveles de especialización en el gobierno *versus* visiones de conjunto en las organizaciones sociales; programación de recursos *versus* precariedad; rigidez *versus* adaptabilidad; permanencia *versus* discontinuidad.

El reconocimiento de las dificultades de la relación entre gobierno y sociedad plantea la necesidad de hacer adecuaciones que no solo vayan más allá de lo meramente organizacional, sino que afecten las relaciones de poder y las instituciones mismas; se trataría de una nueva etapa en la reforma del Estado: si la primera estuvo más bien signada por la búsqueda de la adaptación y la eficiencia administrativa, si la segunda pretendió establecer las bases para un mejor entendimiento y equilibrio entre las organizaciones políticas, la reforma del Estado que ahora se requiere implica en lo esencial abrir el Estado a la participación de la sociedad.

Reconocimientos mutuos. Una reforma tal requiere de reconocimientos mutuos entre gobierno y sociedad. Por un lado, reconocer que la PC no puede implicar un "ciudadano total" a la expectativa de participar las 24 horas, sino que se trata más bien de auges y declives de la participación, cuyos niveles no son iguales, porque en algunos casos se requiere de aportes especializados en igualdad de información que los funcionarios públicos, y en otros se tratará de la adhesión amplia de la ciudadanía a algunas ideas fundamentales que orientan la acción pública. Tampoco se trata de pensar la participación como un nuevo nivel de representación de la ciudadanía, sino como una nueva forma de relacionarse con el gobierno.

En este reconocimiento mutuo es necesario deshacer el malentendido de que la PC pretende sustituir las acciones de los gobiernos. Sin negar por otra parte que haya visiones conservadoras que así lo propongan, lo cierto es que ni histórica ni deontológicamente se sustenta tal malentendido; las organizaciones de la sociedad civil han demostrado su eficacia para promover el reconocimiento de nuevos derechos de los ciudadanos o de nuevas formas de hacerlos exigibles y justiciables,[10] con lo que, en vez de restarse, se suman a las obliga-

[10] Convencionalmente se entiende por exigibilidad la acción política de los actores sociales para demandar el cumplimiento de sus derechos y el diseño de políticas que los satisfagan; por justiciabilidad se entiende el proceso de litigar ante la autoridad judicial para obtener el reconocimiento práctico del derecho en situaciones específicas (véase Canto, 2005).

ciones de los gobiernos. No se trata del ciudadano *versus* el Estado; se trata de procesos complejos en los que el interés de la sociedad se encuentra con la disponibilidad gubernamental (en los diferentes órdenes de gobierno), con los agentes externos (universidades, organizaciones civiles, iglesias) dispuestos a realizar la mediación pedagógica y crear juntos un marco institucional adecuado que pase del nivel tutelar en que se han mantenido desde hace décadas las relaciones gobierno-sociedad, al nivel contractual que reclama la complejidad social;[11] se trata de que el Estado mismo se conciba como parte de un complejo de acciones de distintos actores que, integrados de manera reticular, conforman la acción pública.

El contenido social de la PC. La mayoría de los análisis ponen la atención sobre el aporte de la PC a la democracia, pero no son muchos los que ven su aporte al mejoramiento de las condiciones de vida de la población cuya demanda habitualmente se presenta y reconoce como interés particular. La PC implica también el fortalecimiento político de los excluidos como condición básica para que, con su participación en la redistribución de los bienes públicos, se reorienten hacia sus demandas. De otra manera, la PC tiene que ver no solo con democracia sino también con desarrollo. En este punto hay que reconocer una limitación fundamental: la PC adquiere eficacia en el ámbito local, pero es justamente este ámbito —por lo exiguo de sus recursos— el que menos puede aportar al desarrollo; es por ello que resultan de mucha importancia los experimentos participativos en las grandes ciudades que, con mayores recursos, vinculan PC con desarrollo social (Canto, 2009; Pírez, Velásquez).

Considerar entonces la relación entre PC y redistribución lleva incluso a la modificación de otras categorías:

> 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

[11] Se pueden distinguir tres formas de relación gobierno-sociedad: *i]* la tutelar, en la que los gobiernos establecen las normas y vigilan el desempeño de las organizaciones, asumiendo la protección de sus derechos y la vigilancia de sus obligaciones; *ii]* la concurrencial, en la que los gobiernos establecen algunas normas con el fin de evitar el menoscabo de la competencia para que todos compitan en un plano de igualdad; *iii]* la contractual, en la que bajo un plano de igualdad establecen pactos que les permitan la realización de acciones específicas, reconociendo cada uno sus aportes.

[movimientos sociales] y en la definición de instituciones permanentes para la expresión política… (Vieira, pp. 249 y 250).

Pensar para el rediseño de la institucionalidad democrática en la relación participación-redistribución se constituye en un nuevo reto:

El momento actual se caracteriza por la búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia que sea capaz de atender simultáneamente los principios de reconocimiento, participación y redistribución. Se trata de una articulación entre la innovación social y la innovación institucional que permitiría proporcionar una nueva institucionalidad a la democracia (Fleury, p. 101).

Ethos de la participación. Lo señalado sobre el interés particular y la PC, sobre los condicionamientos de su sustentabilidad y sobre los factores políticos, no niega que esta tenga como supuesto una ética de la PC; que de la articulación entre ambos surja justamente la acción estratégica, mezcla de argumento e interés; que vaya reconstruyendo la esfera pública leída en clave política pero también técnica; que atraviese la estructura organizativa del gobierno, y 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 reconstrucción y transformación del tejido social.

REFERENCIAS

Abers, Rebbeca (2003), "Reflexiones sobre los factores que dan lugar al gobierno participativo con poder de decisión", en Fung y Wright, *Democracia en profundidad,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Álvarez, Lucía (coord.) (2002), *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, PyV-Remisoc.

——, Cristina Sánchez-Mejorada y Carlos San Juan (2006), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México,* México, UNAM/UAM/UACM.

Araujo Misoczky, María (2001), "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", *CLAD Reforma y Democracia,* núm. 21, octubre de 2001, Caracas, en http://www.clad.org.ve/rev21/misoc-es.pdf.

Araya, Eduardo, Diego Barría y Óscar Drouillas (2009), *Sindicatos y políticas públicas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Balance de una década (1996-2004)*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

Bacqué, Marie-Hélène e Yves Sintomer (2010), *La démocratie participative inachevé*, París, Éditions Yves Michel.

Baiocchi, Gean Paolo (2003), "Participación, activismo y políticas entre el experimento de Porto Alegre", en Fung y Wrigth, *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Bandeira, Pedro, citado por Rudá Ricci en *Do orcamento participativo à reforma do Estado*, IIG, colección de documentos, en http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0107.

BID, *Manual de partición ciudadana*. http://BID.

Bonfim, Raimundo (2000), "A atuazao dos movimentos sociais na implantaçao e consolidaçao de políticas públicas", *Polis*, núm. 37, Sao Paulo; "Conselhos Gestores de Políticas Públicas", *Polis*, núm. 37, Sao Paulo.

Cadena, Jorge (coord.) (2004), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM.

Campero, José y George Gray Molina, *Gestión pública bajo captura y fragmentación política: cuatro estudios de caso en Bolivia,* en http://iigo.org/revista/?p=10_06.

Canto, Manuel (coord.) (2002), *Lo cívico en lo público. Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en las políticas públicas*, México, CAM.

—— (1998), "La discusión sobre la participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", en REMISOC, *De lo cívico a lo público*, México, CAM.

—— (2005), *Derechos de ciudadanía, responsabilidad del Estado*, Barcelona, Icaria.

—— (2009), "Gestión pública, participación ciudadana y gobernanza local. A propósito de la Ciudad de México", *La gestión de la ciudad en América Latina*, en *Foro*, núm. 68, Bogotá.

——, Pilar Berrios y Pedro Moreno (2007), *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*, México, UAM-X.

Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld (1998), *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales,* Buenos Aires, Paidós.

Cavalcanti, Elvia y Reynaldo Maia, "Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas", *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 18, octubre.

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

Chevalier, Jacques (2003), "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 105-106.

Consejo Económico y Social Europeo (2003), *Dialogue social européen et dialogue civile: différences et complémentarités,* Bruselas, CESE.

Cunill Grau, Nuria (1995), "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, julio, Caracas, en http://www.clad.org.ve/rev04/0025400.pdf.

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

Dakowska, Dorota (2010), *Pologne. Entre dynamiques locales et transferts de modèle: un "partenariat intersectoriel" a Plock,* en Bacqué y Sintomer, *op. cit.*

Fedozzi, Luciano (1999), *Orcamento participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*, Río de Janeiro, FASE.

Fleury, Sonia (2006), "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad", en BID, *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina,* Washington.

Font, Joan e Ismael Blanco (2005), *¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación*, *CLAD Reforma y Democracia,* núm. 31, Caracas.

——, Ismael Blanco, Ricard Gomá y Marina Jarque, "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica", serie Documentos Debate del CLAD, en http://www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html.

Fuks, M., R. Monseff y E. Ribeiro (2004), "Cultura política y desigualdad en los consejos municipales de Curitiba", *Política y Cultura,* núm. 22, otoño, México, UAM.

Ganuza, Ernesto (2010), *Espagne. Les origines des budgets participatifs*, en Bacqué y Sintomer, *op. cit.*

Garza Toledo, Enrique de la (1988), *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, México, El Colegio de México.

Giddens, Anthony (2001), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus.

Hassenteuffel, Patrick (2008), *Sociologie politique: l'action publique,* París, Armand Colin.

Held, David (1992), *Modelos de democracia,* México, Alianza Editorial.
Isunza, Ernesto y Alberto Olvera (coords.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social,* México, MAP.
Keane, John (1992), *Democracia y sociedad civil*, Madrid, Alianza Universidad.
Kitschelt, Herbert (s.f.), *Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI,* Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Duke, s. e.
Marramao, Giacomo (2006), *Pasaje a occidente: filosofía y globalización*, Buenos Aires, Katz.
Massardier, Gilles (2003), *Politiques et action publiques,* París, Armand Colin.
MCD (2003), "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, México, Movimiento Ciudadano por la Democracia.
Meny, Ives e Ives Surel (2000), *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, París, Fayard.
Milani, Carlos, Carlos Arturi y Germán Solinís (coords.) (2002), *Democracia et governança mundial*, UFRGS-UNESCO, Porto Alegre.
Monedero, Juan Carlos (2003), *El cansancio del Leviatán*, Madrid, Trotta.
Navarro Yánez, Clemente (1999), *El sesgo participativo,* Córdoba, CSIC.
Navarro, Zander (1998), "Ciudadanía y control social", en Bresser y Cunnil, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD-Paidós.
O'Donnell, Guillermo (1985), "Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario", en VV.AA. *Los límites de la democracia*, Buenos Aires, Clacso.
Offe, Claus (1982), "Las contradicciones de la democracia capitalista", *Revista Cuadernos Políticos,* núm. 34, octubre-diciembre, México.
Olvera, Alberto (1999), *La sociedad civil, de la teoría a la realidad***,** México, El Colegio de México.
Papadopoulos, Yannis (2008), *La gouvernance en réseaux: les consequences pour la démocratie parlementaire*, en O. Giraud y P. Warin, *Politiques publiques et démocratie*, París, La Decouverte.
Pírez, Pedro, Facundo Labanca e Ivana Socoloff, "Gobierno urbano, democracia y participación en la ciudad de Buenos Aires", *La gestión de la ciudad en América Latina,* en *Revista Foro*, núm. 68, Bogotá.
Ramírez, Juan Manuel (2004), *Contribuciones de las organizaciones cívicas al cambio político*, en Álvarez, *op. cit.*

Restrepo, Darío (1997), "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 7, enero, Caracas, en http://www.clad.org.ve/rev07/0028504.pdf.

Reygadas, Rafael (1998), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles,* México, Convergencia.

Röcke, Anja (2010), *Royaume Uni, budget participatif: des initiatives locales a la ordre du jour national*, en Bacqué y Sintomer, *op. cit.*

Rodrigues, Nelson (2000), *Implantaçao e funcionamiento dos conselhos de Saúde no Brasil,* Polis, *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, *Polis*, núm. 37, Sao Paulo.

Rubio Carracedo, José (2007), *Teoría crítica de la ciudadanía democrática,* Madrid, Trotta.

Sauca, José y María Vences (2007), *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías,* Madrid, Trotta.

Schumpeter, J. A. (2008), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar.

Sintomer, Yves, C. Herzberg y A. Röcke, *Les budgets participatifs en Europe,* París, La Découverte.

Sue, Roger (2001), *Renouer le lien social. Liberté, egalité, association,* París, Éditions Odile Jacob.

Teixeira, Elenaldo (2000), "Sistematizaçao: efectividade e eficacia dos conselhos", *Coselhos Gestores de Políticas Públicas, Polis*, núm. 37, Sao Paulo.

Ullman, Walter (1983), *Historia del pensamiento político en la Edad Media,* Barcelona, Ariel.

Vallespín, Fernando (2000), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.

Velásquez, Fabio (2009), "La política pública de participación en Bogotá, ¿una tarea imposible?", *La gestión de la ciudad en América Latina,* en *Revista Foro*, núm. 68, Bogotá.

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

—— y Esperanza González (2004), *La planeación participativa en Bogotá D. C. Análisis y propuestas,* Fundación Corona, Foro Nacional Pro Colombia, enero, en http://www.fundacióncorona.org.co/descargas/planeación%20participativa%20en%20Bogotá.pdf.

Verdesoto Custode, Luis (1998), "Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso Boliviano", *CLAD Reforma y Democracia,* núm. 12, octubre, Caracas, en http://www.clad.org.ve/rev12/0030127.pdf.

Volpi, Mario (2000), "A democratizaçao da gestao das políticas para a infancia e a adolescência", *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, *Polis,* núm. 37, Sao Paulo.

Ziccardi, Alicia (2007), "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas en el ámbito local", en José. L Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad. Agenda para el desarrollo*, vol. 15, México, MAP-UNAM.

——, *Participación ciudadana*, IGLOM-Congreso, "Los gobiernos locales: el futuro político de México", en http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Participacion_ciudadan3.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES LOCALES: UNA VISIÓN PANORÁMICA*

JOAN FONT, ISMAEL BLANCO, RICARD GOMÀ y MARINA JARQUE

INTRODUCCIÓN

A pesar de las muchas limitaciones que siguen existiendo, las últimas décadas han contemplado una creciente presencia de mecanismos que permiten la participación ciudadana en la administración pública local. En algunos casos, a partir de una estrategia tendiente a mejorar la eficacia de la gestión, a incrementar la legitimidad de las instituciones o los gobiernos electos, o bien tratando de responder a una demanda social en este sentido, se han puesto en marcha muy diversos tipos de experiencias, con funcionamientos y resultados muy dispares, que tienen en común el pretender escuchar a los ciudadanos a la hora de definir las políticas públicas de ámbito local.

El objetivo de este trabajo es tratar de hacer un balance de qué han aportado y cuál es el significado y los resultados de este conjunto de mecanismos. Por ello, no podremos dedicarnos a explicar el funcionamiento de cada uno de estos procesos, para lo que remitiremos al lector a otras fuentes, pero sí trataremos de examinar en conjunto qué han implicado a partir de tres criterios: el grado de representatividad de los participantes, su capacidad de legitimar a las instituciones y a las políticas definidas mediante procesos participativos, y sus resultados reales (decisiones, costos…).

El trabajo se basa en multitud de informes realizados a veces por las propias administraciones locales o por consultoras o fundaciones externas, que describen y a veces evalúan estos procesos participativos, así como en trabajos de índole más académica pero con un objetivo similar. Las experiencias tratadas son principalmente europeas (jurados ciudadanos, consejos consultivos municipales, internet), aunque también se incluyen algunas latinoamericanas (presupuestos participativos) y de otros países.

* Publicado en *Reforma y Democracia*, revista del Centro Latinoamericano Administración para el Desarrollo, núm. 14, México, 2000.

El análisis se estructura en dos grandes partes. En la primera, se realiza una primera lectura de las dos caras del proceso: se discuten algunos de los motivos por los que la participación ciudadana en la administración pública es hoy mucho más necesaria que hace unas décadas y se realiza una primera mirada panorámica al enriquecimiento del panorama participativo local, apuntando también algunos de sus desencadenantes. Obviamente no pretendemos reproducir aquí todo el debate sobre los problemas y las bondades de la participación ciudadana en la administración pública, sino únicamente aportar algunas reflexiones adicionales para subrayar por qué es hoy mucho más necesaria que hace unas décadas. En la segunda parte abordamos ya el análisis de los instrumentos participativos a partir de los tres criterios citados, ilustrando los avances y los límites constatables a partir de las experiencias analizadas.

EL OBJETO DE ESTUDIO: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS LOCALES

Junio de 1997. En Bristol, Gran Bretaña, una gran diversidad de grupos ciudadanos, algunos previamente existentes y otros creados para la ocasión, estaban debatiendo sobre el futuro de su ciudad, siguiendo un guión de discusión previamente elaborado. Todas las propuestas fueron agrupadas en seis grandes temas, que después fueron debatidos en asambleas en las que participaron más de 100 personas. Los resultados de estas reuniones aparecieron en una publicación, cuya presentación se aprovechó para organizar a los participantes en grupos operativos encargados de tratar de poner en práctica las propuestas.

En las mismas fechas, en Porto Alegre, Brasil, los ciudadanos estaban discutiendo las prioridades para su presupuesto municipal, tal como llevaban haciendo hacía ya varios años. En junio concretamente se estaban celebrando 21 asambleas plenarias, 16 de base territorial y cinco sectoriales, abiertas a todo el mundo y encargadas de fijar las prioridades presupuestarias que luego serían trasladadas al gobierno municipal y negociadas entre los representantes de las distintas asambleas. Los habitantes del distrito Centro, con mayor presencia de clases medias, decidieron priorizar para aquel año las políticas de vivienda y las culturales, mientras el popular distrito de Lomba Pinheiro asignó la máxima prioridad a políticas sanitarias y de saneamiento básico.

También en ese mismo mes de junio, en Rubí, una ciudad de unos 50 000 habitantes del área metropolitana de Barcelona, España, se estaba desarrollando una experiencia participativa novedosa. Los consejos ciudadanos iban a reunir a tres grupos de 25 personas mayores de 16 años seleccionadas al azar, para discutir la utilización que debía darse a un inmenso terreno que quedaba liberado en pleno centro de la ciudad, gracias al traslado del campo de futbol del equipo local a las afueras. Los 75 participantes escucharon a técnicos muy diversos, a las asociaciones que quisieron intervenir y a los partidos políticos locales, y, al final, emitieron sus recomendaciones sobre qué usos concretos dar a este espacio público.

La existencia de experiencias tan diversas en lugares tan alejados cultural y políticamente como los citados es la razón que ha provocado este trabajo. Aunque pueda tratarse todavía de experiencias aisladas, que constituyen más la excepción que la regla, su importancia y su difusión crecen. Tanto en el ámbito político como en el ciudadano o el académico, la participación "vende" y adquiere un protagonismo del que careció durante mucho tiempo.

La centralidad de la participación y de la voluntad de escuchar a la ciudadanía en el programa de gobierno del Nuevo Laborismo y la influencia de este más allá de las fronteras británicas han terminado de dar alas en el mundo político a la cuestión participativa, muy especialmente en el ámbito local. En España habría que retroceder a 1979 para encontrar unos programas de gobierno municipal, en los que la participación tuviera la importancia que ha adquirido en las elecciones municipales de 1999. En el debate público, los mecanismos de consulta ciudadana alcanzan una visibilidad y una cotidianidad que quizás nunca antes tuvieron. Referéndums vinculantes (Unión Europea) se alternan con los que pretenden lograr una regeneración del sistema político (Colombia, Portugal, Italia) y con una miríada de consultas similares a nivel local a ambos lados del Atlántico. Todo ello en paralelo a la creciente extensión en el uso de las elecciones primarias (España, México, Argentina, debate en el SPD alemán).

La recuperación del tema en las ciencias sociales no es menos clara. Tras el éxito de conceptos como sociedad civil, *empowerment*, tercer sector o calidad de la democracia, la participación ciudadana adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea de capital social, que desarrolla la obra de Putnam (1993). Como indica el título de su obra, la participación ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino

ante todo la mejor garantía para "hacer funcionar la democracia". Por si el reinado del capital social no fuera lo bastante rotundo, otro concepto con el que mantiene múltiples conexiones, la "confianza", ha sido popularizado más recientemente por la obra de Fukuyama (1995).

Sin duda, es preciso no exagerar. Estamos hablando más de un fenómeno emergente, que de realidades consolidadas que generen unanimidades. Entre los políticos siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos; entre la ciudadanía la apatía y la falta de implicación, y en el debate académico sigue presente la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano. Pero en todos los ámbitos son indudables los movimientos y las corrientes en el sentido descrito.

Esta realidad de espacios participativos emergentes es especialmente clara en el mundo local. El principal argumento tradicional a favor de la inevitabilidad de la democracia representativa es el de la imposibilidad de la democracia directa a gran escala. Según este razonamiento, la Grecia clásica ofrece un modelo ideal de democracia participativa, que hoy sería irrealizable debido a la existencia de comunidades políticas de mucho mayor tamaño (Dahl y Tufte, 1973). A pesar de los cambios que las nuevas tecnologías puedan introducir en este planteamiento, no hay duda de que, a corto y mediano plazos al menos, una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Además, la proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar (Parry *et al.*, 1992). Por ello, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea. A pesar de que también a nivel estatal, regional o europeo puedan identificarse instrumentos de diálogo con los ciudadanos o con los interlocutores sociales, la revisión de mecanismos existentes que haremos en esta obra se basará sobre todo en el nivel local y dejará de lado realidades más conocidas y a la vez más alejadas del ciudadano común, como son todo el conjunto de instrumentos corporativos que existen desde el nivel regional hasta el europeo.

Aunque la participación local es el marco temático en que se mueve este trabajo, vamos a centrarnos en un aspecto más concreto: los mecanismos de participación ciudadana en la administración para la

elaboración de políticas públicas. Sin duda, la mejora de los canales por los que se transmite la información a la ciudadanía se ha convertido en un logro importante, en tanto que la información se convierte en prerrequisito previo para que la participación sea posible. Sin embargo, los boletines municipales, páginas web y restantes instrumentos de información municipal no serán considerados en las siguientes páginas, que se limitarán a aquellos que permitan escuchar la voz de los ciudadanos vinculada a un proceso de toma de decisiones.

La demanda: ¿por qué hay mayor necesidad de participación?

El indudable triunfo de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas se ha producido más por falta de alternativas que por convicción. La paradoja es que la mayor extensión real y la mayor unanimidad en cuanto a la adopción de las formas de gobierno democráticas dentro y fuera de Occidente coincide con un periodo en que estas instituciones no gozan precisamente de su mejor estado de salud en aquellos países donde más tiempo llevan instaladas: abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes serían algunos de los síntomas de estos problemas de salud de las instituciones representativas.

En muy buena medida ello se debe a que dichos mecanismos institucionales fueron pensados y concebidos para realidades muy distintas a la actual. La hipótesis que vamos a desarrollar en este apartado es que tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de aquellas sociedades en las que y para las que fueron inventados los actuales mecanismos de representación política. Mientras la sociedad y los contenidos de la vida política no paraban de cambiar aceleradamente a lo largo de estos últimos 150 años, las formas y las instituciones políticas han modificado mucho menos su funcionamiento. Y si ello prueba en buena medida la solidez de las mismas, al mismo tiempo ha ido creando un conjunto de desajustes y de insatisfacciones. Por tanto, empezaremos por examinar los cambios que han dado lugar a este desfase entre la realidad sociopolítica y los mecanismos representativos, para pasar luego a revisar cómo se manifiestan dichos desajustes.

Cerremos los ojos y pensemos en la primera imagen que nos venga a la cabeza de cualquier sociedad europea de mitad del siglo XIX: probablemente veremos multitudes de personas con poco nivel educativo que hacen larguísimas jornadas de trabajo y mujeres que, además, pasan muchísimas horas lavando y cocinando. A no ser que hayan emigrado para encontrar trabajo, es posible que estas personas no hayan salido nunca de su localidad y todo lo que sepan de lo que ocurre fuera de ella provenga de rumores o de algún lejano conocido cuya militancia política o vida asociativa los llevan a la lectura. Si saltamos 150 años en el tiempo es mucho más probable imaginar a jóvenes que salen de un centro educativo de una ciudad más estructurada, a jubilados que pasean por sus calles, a personas a las que menores jornadas de trabajo y la extensión de la radio y la televisión han dado conocimientos (por precarios que sean) sobre lo que ocurre en el otro extremo del mundo.

El mismo salto se produce si pensamos en la política. En el primer caso imaginaríamos un Parlamento, formado exclusivamente por hombres adinerados y educados, que debaten sobre orden público, busca de nuevos mercados para sus productos, de aranceles o quizás de la necesidad de una emergente legislación social. Al trasladarnos a la actualidad (fijándonos, por ejemplo, en el periódico de ayer) nos encontramos dos realidades divergentes. En el ámbito temático el salto ha sido total: el artículo de opinión habla sobre la situación de las mujeres, en un debate de investidura autonómico se discutió sobre la jornada de 35 horas, se habla del nombramiento de un director general de comunicación y de otro de promoción turística de la Comisión Europea, de la obligatoriedad de registrar las huellas dactilares de los bebés o de la regulación de los operadores de cable. Probablemente cualquiera de nuestros parlamentarios del siglo XIX no podría creer que este conjunto de temas constituyeran parte de la agenda política de hoy, de los temas de debate público y de actuación de las administraciones.

Sin embargo, si nos trasladamos en el mismo periódico a cómo se han tomado estas decisiones, encontramos unas instituciones que el parlamentario del siglo XIX no reconocería en los detalles (una fotografía de un parlamentario en el estrado en camiseta, otra fotografía de un parlamento regional en la que se ven cuatro mujeres y cuatro hombres), pero cuyo funcionamiento se asemeja mucho al que él conocía. ¿Sirven esas mismas instituciones para una realidad y una

vida política tan diferentes? El universo de quienes tienen derecho al voto ha ido ampliándose sin cesar a lo largo de estos años, pero estos cambios no se han visto traducidos en los mecanismos de toma de decisiones y, en concreto, en los espacios reservados a los ciudadanos que no son profesionales de la política.

El cambio político no ha sido menor. En primer lugar, el ámbito temático de la política ha crecido de forma notable y no deja de hacerlo. Temas que no hace tanto se hubieran considerado fuera del terreno de la intervención pública pasan a formar parte de este (delitos ambientales, promoción de la igualdad de oportunidades entre géneros, fijación del catálogo de eventos deportivos de interés general), a la vez que aparecen nuevos temas provocados por cambios sociales o tecnológicos (familias monoparentales, regulación de internet o del uso de las biotecnologías). La política amplía su campo de actuación dando lugar a dos efectos fundamentales: mayor dificultad de canalizar todas las demandas sobre temas tan diversos a través de los instrumentos tradicionales, así como mayor oportunidad y motivación para participar en un ámbito de toma de decisiones colectivas de importancia y relevancia creciente. De unos estados que controlaban una muy pequeña parte de la riqueza nacional, a la situación actual donde llegan a administrar más de la mitad del producto interno bruto en algunos países. Ello supone que los incentivos para la participación ciudadana en los asuntos públicos serán mucho mayores, en tanto que a través de esos mecanismos de decisión colectiva se está decidiendo sobre la mitad del producto del trabajo de cada uno.

Pero al mismo tiempo que la influencia de la política se expande, también se hace más compleja. La propia ampliación temática puede provocar la dificultad (más bien, la imposibilidad) de ser capaz de seguir y de estar medianamente informado de todos y cada uno de los debates políticos, así como provocar la sensación de desconcierto, de una vida política que ya no resulta reducible a esquemas ideológicos simples, repleta de temas que crean contradicciones a los clásicos patrones de pensamiento de derecha e izquierda. ¿Es de derechas la regulación de internet en nombre de la defensa de los valores morales tradicionales o es más de derechas defender la falta de regulación en nombre de la libertad y el rechazo al intervencionismo estatal? ¿Es de izquierdas el derecho de injerencia humanitaria en nombre de la solidaridad con los débiles y los derechos humanos o es más de izquierdas su rechazo en nombre del pacifismo y el antiimperialismo? El debate

sobre la integración europea ha ilustrado a la perfección estos nuevos problemas que han dividido a partidos de izquierda y derecha, dejando en algunos casos heridas muy traumáticas en la vida interna de los partidos o en su relación con los ciudadanos.

La complejidad no solo crece por la falta de patrones ideológicos omnicomprensivos, sino por la dificultad de localizar a los responsables de la toma de decisiones. La aparición de nuevos niveles en la administración y el fenómeno en general del gobierno multinivel, dan lugar a una realidad política donde las responsabilidades políticas no son fácilmente atribuibles a un único nivel de gobierno. ¿A quién recurrir ante un problema ambiental si hay competencias a nivel europeo, estatal, regional y local? ¿Quién va a rendirle cuentas al ciudadano y a quién tiene este que dirigirse en busca de información o si pretende tratar de influir en la política? La dificultad de localizar a los responsables de las decisiones se complica aún más cuando se trata de decisiones cuyos encargados carecen de responsabilidad política. ¿Cómo buscar responsabilidades a una crisis financiera en Brasil provocada desde una oficina privada de Hong Kong? ¿Cómo criticar políticas monetarias decididas por un banco central europeo políticamente independiente? Como un fenómeno distinto, que tiene también otras raíces pero que comparte la voluntad de despojarse de lastres políticos y de evitar debates públicos sobre su actividad, se blinda políticamente a aquellas instituciones que deben tomar decisiones difíciles y presuntamente poco políticas (bancos centrales, Consejo de Seguridad Nuclear), tratando de hacerles ganar independencia respecto del debate político.

En definitiva, la política nos afecta más y más, abarca cada uno de los ámbitos de nuestra vida, pero al mismo tiempo se hace más y más compleja (más actores, más niveles de gobierno, menos esquemas estables) y por tanto difícil de comprender y de seguir. ¿Qué consecuencias tiene todo este conjunto de cambios en la sociedad y en la política?

En los años sesenta y setenta se extiende la percepción de que las instituciones representativas son incapaces de responder a las demandas crecientes, generando con ello una crisis de confianza en la ciudadanía. Sin embargo, el estudio más exhaustivo sobre el tema encontró muy pocas evidencias sistemáticas de descontento creciente de los ciudadanos europeos respecto de sus instituciones (Kaase y Newton, 1995). Pero la expansión mundial de los sistemas represen-

tativos coincide en los años noventa con una percepción creciente de aburrimiento, escepticismo y cinismo, especialmente marcado en países como Suecia, Japón, Italia o Estados Unidos (Putnam, 1995). La última investigación al respecto apuesta por distinguir entre distintos ámbitos: mientras el apoyo a la democracia como sistema se mantiene en niveles muy elevados, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país; y, finalmente, se aprecia una crisis de confianza en las instituciones representativas (parlamentos, partidos), tanto en las viejas como en las nuevas democracias (Norris, 1999). Haya o no crisis de confianza en algunas instituciones, sí existiría en cualquier caso un potencial participativo mucho mayor, el proceso que se ha bautizado como de "movilización cognitiva", consistente en amplios sectores de ciudadanos mucho más informados de lo que lo estuvieron nunca y predispuestos a participar (Inglehart, 1991). Estos "ciudadanos críticos" no aceptan dogmas ni consignas y, a pesar de ser individualistas y carecer de identidades colectivas fuertes, son conscientes y activos. En palabras de Inglehart (1999), la posmodernidad "erosiona el respeto por la autoridad, pero incrementa el apoyo a la democracia".

Aunque entre estos autores no hay respuestas explícitas y convincentes de cómo encajar en este escenario una realidad en la que no encontramos la esperada explosión participativa, sus explicaciones apuntarían a dos líneas complementarias: para unos, estos nuevos ciudadanos ya no estarían dispuestos a participar a través de instrumentos tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, pero sí constituyen el capital humano que está dando lugar a otro tipo de organizaciones de funcionamiento más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial (movimientos sociales, ONG, Tercer Sector); para otros, estos ciudadanos están ansiando encontrar sus espacios participativos y el actual desajuste entre realidades y expectativas los hace optar a menudo por la protesta como mecanismo para vehicular dicho descontento (Budge, 1996).

Pero incluso si la demanda de mayor participación existe, hay límites a la participación, que no puede ser extendida de forma indefinida. A continuación abordaremos brevemente las causas de algunas de estas limitaciones, con el fin de completar la comprensión del escenario que es preciso considerar cuando hablemos de instrumentos participativos. Al hablar previamente de los cambios sociales que habrían generado una mayor demanda y predisposición a la participa-

ción hemos subrayado la importancia de crecientes niveles educativos y accesibilidad a la información. De forma más implícita, hemos apuntado también el efecto positivo provocado por unas jornadas laborales más cortas, que liberan tiempo y energías para dedicar a los asuntos públicos. El problema es que el trabajo no es la única competencia que la política debe enfrentar: esta compite por el tiempo libre de los ciudadanos con actividades de ocio que presentan cada día una oferta más diversificada y atractiva, pero también con la dedicación a la familia, los amigos, los estudios, la religión, las aficiones, etc. Si el ciudadano del siglo XXI cuenta con algunas horas libres más conseguidas gracias a los sindicatos y a los electrodomésticos, la televisión, los viajes, internet o una necesidad de formación constante, constituyen también nuevas alternativas que compiten por ocupar el tiempo y las energías liberadas.

Por tanto, incluso en el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a que lo hicieran y una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo. Todo ello tiene dos grandes consecuencias a retener a la hora de pensar en la viabilidad de cualquier experiencia participativa. En primer lugar, deberemos partir siempre de esta constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. Además, el hecho de que este sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada.[1]

Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. Esto se deberá a la distribución radicalmente desigual de todos los factores discutidos

[1] La importancia de tener en cuenta los costos y beneficios de la participación y, por ello, de los beneficios materiales y sociales de la misma, proviene de la obra de Olson (1991). Para una crítica que señala que muchos participantes son activos por el placer o la necesidad psicológica de participar, véase, por ejemplo, Schlozman *et al.* (1998).

hasta aquí. Empezando por el final, está muy desigualmente distribuido el tiempo libre disponible, como también lo está la capacidad económica para "comprar tiempo libre" (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos). Pero aún peor distribuidos están los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas. Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos.

Por supuesto, todos estos recursos mal repartidos no tienen por qué coincidir en las mismas personas y grupos. Podemos encontrar parados con mucho tiempo libre, pero que carecen de una gran capacidad de procesar información, de sentimiento de competencia política o de la estabilidad emocional necesaria para implicarse en los asuntos colectivos, del mismo modo que podemos encontrar personas con una fuerte motivación y sentimiento de eficacia política adquiridos en una larga vida asociativa, a pesar de carecer de una amplia educación formal. Pero muy a menudo muchos de los recursos citados sirven para adquirir otros (el dinero compra tiempo, la educación sirve para adquirir competencia política), por lo que el conjunto de recursos que favorecen la participación aparecen estrechamente relacionados y, como resultado, como un conjunto con una muy desigual distribución social.

De esta desigual distribución se deriva uno de los problemas más frecuentemente citados, tanto por teóricos como por practicantes de la participación: la intensidad de la participación va a ser también muy desigual, con grupos de personas muy activas, frente a la absoluta pasividad de otros sectores. Las desigualdades sociales y la experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos, de modo que nos encontraremos con la realidad descrita por tantos cargos políticos locales: "los que participan son poco representativos; son siempre los mismos". ¿Debemos escuchar, pues, a los participantes cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿No corremos con ello el riesgo de estar actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad?[2]

[2] Las preferencias políticas tienen siempre una doble dimensión: extensión e intensidad. Mientras la democracia representativa se organiza con base en la extensión de las preferencias, la introducción de muchos otros mecanismos participativos trata de recoger la intensi-

En definitiva, cuando en los próximos apartados analicemos distintas experiencias participativas deberemos tener en cuenta que las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y que hay que ser respetuoso con ellas, que cuanto más exijamos de estas energías mayor riesgo podrá existir de una participación poco representativa y que cualquier esfuerzo deberá tener en consideración los límites de la información habitualmente disponible.

La oferta: ¿hay realmente más espacios participativos?

La existencia de una mayor demanda o de mayor necesidad de determinado producto no siempre garantiza su existencia. Las resistencias al desarrollo de nuevos instrumentos participativos podrían ser tan grandes que, por muy necesarios que resultaran, su aparición fuera extremadamente residual. A pesar del carácter relativamente excepcional de muchos de los mecanismos aquí tratados y de la falta de incentivos a su generalización, el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente. A discutir y desarrollar esta afirmación y algunas de sus causas dedicamos este apartado: ¿en qué medida el hecho de que los ayuntamientos sean instituciones electas frena o estimula la aparición de espacios participativos? ¿Se han desarrollado más debido a una fuerte demanda social en su favor o debido a preferencias partidistas y liderazgos políticos que los han impulsado?

En este trabajo se citan experiencias en que la participación gira en torno a la planificación urbana, al medio ambiente, a la sanidad o a la fijación global de prioridades presupuestarias. Además, el objeto de la consulta ha oscilado entre la fijación generalista de prioridades en grandes ámbitos temáticos, hasta decisiones extremadamente concretas respecto del uso de determinado presupuesto o a las características de la construcción de un equipamiento público, o hasta la mejora de los procedimientos utilizados para la elección de representantes. Finalmente, y en cuanto a mecanismos, los encontramos de muy diverso signo, dirigidos a ciudadanos independientes, a grupos organizados o a ambos, y con formatos que suponen la participación

dad de las preferencias (a menudo solo están dispuestos a participar los que tienen preferencias más intensas), aunque con ello se puede correr el riesgo de adoptar las decisiones que cuentan con menor respaldo social (extensión).

de no más de 12 personas en algunos casos (círculos de estudio) y de bastantes miles en otros (presupuestos participativos).

Por tanto, aunque aquí no trabajemos ni con una recopilación extensiva ni con una muestra significativa de casos, podemos afirmar con rotundidad que hace unas décadas no existía todo el conjunto de experiencias aquí descritas. Se trata de fenómenos aún muy desiguales, pero claramente recientes, innovadores y en expansión. Aunque algunos de los mecanismos aquí descritos tengan sus primeras aplicaciones muchos años atrás, en la mayor parte de los casos su extensión se ha producido muy recientemente. Todos los jurados ciudadanos británicos y los consejos ciudadanos españoles se han hecho en los años noventa, del mismo modo que los presupuestos participativos o las experiencias de participación por medio de internet, por no hablar de las Agendas 21 locales (A21L), que se inician ya muy a finales de dicha década. Los consejos consultivos municipales tienen mucha mayor tradición en algunos países europeos, y bastantes ayuntamientos españoles los ponen en marcha en los años ochenta, pero su número se ha ampliado muy significativamente en los noventa y su composición está sufriendo también modificaciones significativas.

El grado de implantación de los distintos instrumentos es muy desigual. Los consejos consultivos son, a gran distancia de los demás, los más utilizados, con presencia en casi cualquier ayuntamiento grande o mediano. Únicamente una realidad apenas tratada aquí, la gestión por medio de asociaciones ciudadanas de servicios públicos, alcanzaría un grado de difusión similar. Otros mecanismos de consulta ciudadana, que tampoco tratamos, presentan también un considerable grado de extensión en ciudades españolas o europeas, como el uso de encuestas de opinión, de mecanismos de quejas y sugerencias de los ciudadanos o de los usuarios de determinados servicios, o reuniones abiertas al estilo de la audiencia pública. Por mucho que hablemos de éxito de los jurados ciudadanos en Gran Bretaña (90 experiencias en 60 municipios, en pocos años), o de exportación del modelo brasileño de presupuestos participativos, incluso en los países donde estos mecanismos están más arraigados, siguen constituyendo realidades minoritarias, con la posible excepción de las A21L, cuya extensión está alcanzando niveles excepcionales en algunos países, y de algunos usos de internet como mecanismo para aproximar la administración a la ciudadanía.

Pero quizás lo interesante es que, más allá de las etiquetas participativas más conocidas, lo que tiene un protagonismo creciente son

las experiencias singulares, generalmente inspiradas en algún formato concreto, pero posteriormente adaptadas libremente para satisfacer las necesidades y las posibilidades de cada circunstancia concreta. Desde el mismo caso de "Choices for Bristol", hasta el intento de adaptar la metodología de los presupuestos participativos a Sabadell y a otras ciudades españolas, o la creciente presencia de consejos consultivos parte de cuyos miembros han sido elegidos de forma aleatoria (Sant Feliu), las antedichas experiencias constituyen ejemplos de esta constante adaptación y experimentación. De ahí que los distintos intentos por ordenar los mecanismos participativos encuentran tantas dificultades para clasificar una realidad en constante evolución, una de cuyas principales características es precisamente la voluntad de transgredir corsés metodológicos concretos.

También a nivel temático existen importantes desigualdades, que aparecen no solo porque algunos ámbitos temáticos tengan instrumentos participativos de uso exclusivo (medio ambiente), sino por la propia necesidad y/o facilidad de organizar la participación utilizando cualquier tipo de metodología. Así, cuando nos fijamos en los consejos consultivos, predominan los temas donde se puede personalizar la demanda y focalizar al grupo poblacional de afectados (Navarro, 1999). Es decir, habrá más mecanismos participativos cuando sea fácil identificar a los consultables y estos se encuentren previamente organizados.

Finalmente, la desigual implantación existe también para la función asignada a la participación. Si utilizamos la clasificación tradicional entre información, consulta, codecisión y cogestión, la mayor parte de los instrumentos mayoritarios (consejos consultivos y A21L) combinan con diferentes dosis los dos primeros componentes, aunque en los casos de mejor funcionamiento pudiera hablarse de algunos espacios emergentes de codecisión. Los jurados ciudadanos (y su versión española, los consejos ciudadanos) y los presupuestos participativos permiten ilustrar las contradicciones que a menudo existen entre teoría y práctica. Así, los jurados ciudadanos son, en principio, claramente instrumentos de consulta, mientras que los presupuestos participativos pretenden constituir un mecanismo de codecisión. Aunque en la práctica esto sea también lo que ocurre en muchos casos, veremos cómo el compromiso asumido en muchos ayuntamientos españoles con los consejos ciudadanos termina convirtiendo sus decisiones en definitivas, asumiendo una función que va más allá de lo previsto (Font, 1999). Por el contrario, en Porto Alegre existen ins-

trumentos moderadores que provocan que, mientras algunas decisiones del proceso participativo de elaboración de presupuestos sean la última palabra, otras pueden verse finalmente alteradas por decisión del consejo municipal (Abers, 1997).

El cuadro 1 trata de ordenar algunos de los instrumentos participativos a los que haremos referencia en este trabajo en función de varios criterios. En primer lugar, siguiendo una distinción muy tradicional en el análisis de las políticas públicas, distinguimos entre aquellos mecanismos más pensados para el diagnóstico de problemas y la formación de la agenda política local, y aquellos que pretenden tener un carácter más decisional y los que suponen la implicación en el proceso de gestión. Por otro lado, distinguimos los mecanismos participativos en función del principal público al que van dirigidos, sean ciudadanos a título individual, organizaciones cívicas o ambos. Finalmente, y como criterios complementarios, entre los instrumentos que prevén una participación con carácter eminentemente asociativo, separamos las que siguen una lógica territorial y las que adoptan criterios sectoriales, mientras que en los mecanismos de base personal la principal distinción se establece entre aquellos pensados para implicar a grupos pequeños que se implican de forma muy intensa, respecto de los que priorizan una participación más puntual pero lo más extensa posible.

Pero si estos son los grandes rasgos de la distribución de mecanismos participativos, en función de metodologías o resultados esperados, ¿cuáles son algunos de los factores que los explican?, ¿qué lleva a algunos ayuntamientos a adoptar instrumentos participativos y a otros a resguardarse tenazmente contra ellos? Queremos discutir a continuación el rol que juegan cuatro factores: en primer lugar, la necesidad de combinar los procesos participativos con los electorales; en segundo lugar, la importancia que pueda tener la presión ciudadana a favor de mayor participación; en tercer lugar, las preferencias ideológicas del partido gobernante, y, por último, la extensión por puro mimetismo respecto de otras localidades.

Navarro (1999) plantea con absoluta claridad el dilema al que se enfrentan los políticos locales: si la ley pone en sus manos toda la capacidad decisoria, ¿qué incentivos tienen para redistribuir parte de ese poder? Además, en caso de que deseen hacerlo, esta voluntad se verá mitigada por otra consideración: esta cesión de protagonismo no debe plantear contradicciones sino resultar funcional al objetivo prio-

Cuadro 1. Fórmulas de participación: una tipología

	Participación de base asociativa		Participación mixta	Participación de base personal	
	De carácter sectorial	De carácter territorial		De tipo intensivo	De tipo extensivo
Participación en diagnóstico y formación de la agenda	• Fórums y mesas sectoriales de entidades	• Consejos consultivos de entidades a escala de barrio o distrito	• Planes estratégicos • Procesos participativos temáticos: A21L, PEC	• Fórums temáticos • Círculos de estudio • Conferencia de consenso	• Asambleas • Audiencias • Teledemocracia local
Participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones	• Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades	• Consejos municipales de barrio o distrito con presencia asociativa • Planes integrales	• Consejos territoriales mixtos • Jurados ciudadanos mixtos	• Presupuesto participativo • Jurados ciudadanos • Paneles ciudadanos • Encuestas deliberativas	• Referéndum • Consultas populares • Teledemocracia local
Participación en la gestión	• Gestión asociativa de servicios municipales	• Gestión asociativa de centros cívicos y de barrio	• Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	• Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	• Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Font y Gomà, 1999.

ritario de los gobernantes municipales: ganar las siguientes elecciones para mantenerse en el poder. Para hacer este razonamiento no hace falta asumir ninguna versión ortodoxa de la teoría de Downs (1973), según la cual cualquier cargo público quiere ante todo mantenerse en el poder: aunque se pretenda ante todo transformar la sociedad, las mayores posibilidades de incidir están asociadas a formar parte del gobierno y, por tanto, la voluntad de ganar elecciones puede ser sencillamente un medio para lograr fines altruistas. Por ello, según Navarro, los gobernantes solo cederán espacios a instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que, por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en la tarea de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos.

Sin duda, las reticencias de los cargos electos a ceder poder existen y muchas de ellas tienen que ver con este argumento. Incluso pudiendo controlar el tema y el momento de la consulta participativa, son pocos los ayuntamientos que se atreven a abrir procesos participativos que no les ofrecen garantías de control sobre los resultados. Por otro lado, también podría ser que precisamente por la necesidad de ganar elecciones, los cargos electos locales estuvieran dispuestos a sacrificar el contenido de una decisión sustantiva concreta y adoptar una decisión política que no comparten, emanada de un proceso participativo, si ello contribuye a darles visibilidad mediática y a mejorar su imagen pública en tanto que políticos que fomentan la participación y escuchan sus resultados. Por tanto, podría ser que la participación se vea frenada por la necesidad imperiosa de ganar elecciones, pero también que sea fomentada por esa misma necesidad. Aunque muy probablemente ni varios pronunciamientos adversos de un consejo municipal sectorial tendrán un gran impacto electoral negativo, ni la apertura de un proceso participativo transparente será garantía de obtener victorias electorales.

Otra motivación para poner en marcha dinámicas participativas podría ser la existencia de una fuerte demanda ciudadana, y, sin duda, muchos de los procesos que se inician tras las primeras elecciones municipales de 1979 han de enmarcarse en esta línea. Pero la sorpresa es que, para entender la puesta en marcha de muchos de los instrumentos aquí descritos, se cita en algunos casos cierta demanda difusa y poco visible de nuevos espacios participativos e incluso el potencial movilizador que podría ponerse en marcha si los canales de participación no existieran, pero en pocas ocasiones se

asigna una gran importancia explicativa a una demanda ciudadana explícita.

Quizás la aparente falta de demanda puede relacionarse con el tema anterior: el propio monopolio de los recursos institucionales provoca que, incluso cuando esta presión participativa existe, terminen siendo las élites políticas quienes lideren el proceso de conversión de las mismas en un mecanismo organizado: aunque existiera una demanda social previa, son los laboristas en Gran Bretaña (Delap, 2000) y el PT en Brasil quienes dan el gran impulso político a los procesos participativos. Como señalan Font y Subirats (2000) para las A21L, en muchos casos se encuentra una demanda social latente, con un liderazgo formal del proceso por parte de las instituciones, con lo que en general estaremos hablando de procesos participativos con una apariencia de formato Top-Down. Aunque quizás en muchos casos lo más correcto sería utilizar la terminología que propone Navarro (1999) y hablar de "coaliciones participativas", que se producen entre distintos actores políticos, por mucho que la iniciativa esté en manos de quienes disponen de recursos institucionales. Internet es un caso claro de la diversidad de iniciativas: institucionales en el caso del voto electrónico, sociales para el desarrollo de redes movilizadoras y mixtas entre instituciones y entidades civiles para los mecanismos de control del trabajo parlamentario (Sánchez, 2000).

En cualquier caso, esta importancia de las preferencias partidistas nos abre la puerta a la pregunta sobre si existe correlación entre color político y mayor extensión o intensidad de las experiencias participativas. Aunque se trate más de una hipótesis a comprobar que de conclusiones definitivas, podríamos apuntar que hay más y más arriesgadas experiencias participativas con gobiernos izquierdistas, pero muy especialmente con gobiernos deseosos de mostrar un perfil singular que les permita adoptar claramente una nueva identidad política. Esta afirmación puede valer tanto para la construcción de una nueva identidad progresista pero alejada de los valores del laborismo tradicional en Gran Bretaña, para la adopción de un nuevo perfil ecosocialista en el caso de IC-V en Cataluña y su protagonismo en el impulso de consejos ciudadanos, para alguna de las familias políticas del PT que impulse los presupuestos participativos o para la nueva coalición centrista de gobierno en Sabadell, que desea mostrar que no es menos progresista que el gobierno anterior y utiliza para ello la adopción de los presupuestos participativos.

Finalmente, si el miedo y la inexperiencia actúan en muchos casos como frenos al impulso de más experiencias participativas, la información y la difusión contribuyen a su extensión. Muchos de los mecanismos participativos se han extendido básicamente por difusión y por información transmitida a través de las redes asociativas o municipales existentes, o a través de medios de comunicación, publicaciones o congresos, que han dado lugar a que en otros lugares se conozca una experiencia, se valore, se pierdan los miedos y se decida ensayar algo similar. Sucedió claramente en España con los consejos municipales locales, que se fueron extendiendo de algunos de los ayuntamientos más grandes o más innovadores hacia casi todos los demás (Font y Gomà, 1999), igual que sucedió entre los ayuntamientos italianos del PCI (Navarro, 1999), con algunas de las experiencias de uso de internet o entre algunos de los ayuntamientos brasileños del PT y posteriormente en otros municipios (latinoamericanos y más recientemente europeos) con el presupuesto participativo.

Por otro lado, también es cierto que al ir cruzando fronteras y adaptándose a entornos muy distintos, muchos de estos mecanismos han sido capaces de mostrar su flexibilidad y de ir adaptándose a circunstancias muy diversas, sin dejar nunca de renovarse: así, los círculos de estudio escandinavos cruzaron el Atlántico para convertirse en los foros temáticos norteamericanos y estos a su vez volvieron a cruzarlo para inspirar experiencias como "Choices for Bristol",[3] del mismo modo que la adaptación de los presupuestos participativos brasileños a la realidad municipal española está exigiendo grandes dosis de flexibilidad e imaginación. A realizar también esta labor de contagio, de adaptación y de innovación, pretende contribuir también este trabajo.

ALGUNAS PREGUNTAS ABIERTAS: REPRESENTATIVIDAD, LEGITIMIDAD Y RESULTADOS

Se ha dicho en muchas ocasiones que el instrumento participativo central en las democracias representativas, los procesos electorales,

[3] Hacemos referencia reiteradamente a esta experiencia como ejemplo de las múltiples experiencias británicas que, cada una con un formato singular, tratan de implicar a sus comunidades en la planificación municipal a medio plazo.

tiene tres funciones principales: renovar la legitimidad democrática que sustenta el funcionamiento de la vida política, dar lugar a una representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales y permitir la formación de un gobierno. En este trabajo se apuntan muy diversas funciones de los instrumentos de participación ciudadana, que podríamos tratar de ordenar utilizando criterios similares. En primer lugar, no hay duda de que una característica de muchos de ellos es su capacidad de legitimar, como mínimo a las políticas concretas que se están adoptando y quizás en algunos casos también a aquellas instituciones que las generan. En segundo lugar, la representatividad ha sido uno de los temas de debate central cuando se habla de instrumentos participativos: tanto en los debates académicos sobre el tema como en el centro de las reticencias de muchos políticos a buena parte de los mecanismos participativos existentes, se sitúa el problema de la representatividad de los participantes. En la tercera función hay mayores divergencias, ya que de la participación ciudadana en la toma de decisiones no debe salir ningún nuevo gobierno. Sin embargo, junto a *legitimidad* y *representatividad*, sí deben conseguirse unos *resultados*, unos rendimientos sustantivos del proceso, una decisión o un conjunto de recomendaciones, ideas o propuestas a las autoridades.

Los problemas de falta de representatividad de los participantes constituyen un tema clásico de los estudios sobre participación, hasta el punto de que los autores preocupados por el tema hayan llegado a proponer la participación obligatoria (Lijphart, 1996) o el gobierno a base de encuestas (Verba, 1995) como únicas alternativas ante una objeción recurrente frente a casi cualquier mecanismo participativo. ¿Déficits de representatividad por desigualdad de recursos y de incentivos o estructuralmente inducidos por el propio diseño de los instrumentos participativos? ¿Es preciso hacer esfuerzos para lograr unos participantes que sean un fiel reflejo del conjunto de la sociedad o es más razonable centrarse en lograr estructuras y procesos abiertos a todos los interesados? ¿Qué ocurre si algunos actores no están representados pero casi nadie parece echarlos de menos? ¿Existen nuevas vías y se está tratando realmente de hacer algunos esfuerzos para solucionar este problema?

Profesionalismo excluyente o legitimidad participativa. Con términos casi tan contundentes plantean Brugué y Gallego (1999) el dilema entre un proceso de toma de decisiones que permanezca cerrado a las

voces públicas y atienda únicamente a las propuestas técnicas, frente a la posibilidad de una administración pública democrática, que quiera hacerse respetar precisamente por ser capaz de escuchar. Los efectos legitimadores de los procesos participativos aparecen en casi todos los estudios de experiencias concretas. Aunque se trata básicamente de una legitimidad procedimental, fruto más del proceso en sí mismo que de ninguna de sus características específicas, existe una serie de preguntas abiertas que pueden contribuir a subrayar o a poner en entredicho dicha capacidad legitimadora. En primer lugar, afrontar una de las críticas tradicionales a todos los procesos participativos: ¿son los ciudadanos de a pie realmente capaces de informarse, tomar en consideración puntos de vista globales y distintos de los suyos, y tomar parte en un proceso decisional racional? Los efectos legitimadores de los procesos participativos serán también mayores si estos consiguen lo que fue uno de los grandes argumentos tradicionales de muchos de los defensores clásicos de la participación: la participación como "escuela de democracia", que contribuye a crear mejores ciudadanos. Además, estos efectos educativos pueden limitarse a los participantes directos más comprometidos en el proceso, o bien, si este tiene suficiente visibilidad y proyección exterior, extenderse entre sectores más amplios de la ciudadanía que perciban la existencia de una clara voluntad de escucharlos e implicarlos en la toma de decisiones.

Aunque la participación tenga interés e importancia en sí misma, aquí nos interesa especialmente hablar de ella en relación con la administración y por tanto con la toma de decisiones colectivas. Por ello tiene sentido pensar que un tercer gran tema desde el cual valorar los instrumentos participativos son sus resultados: ¿sirven de verdad para tomar decisiones que se lleven a la práctica o son poco más que espacios rituales donde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanos? Llegados a este punto es preciso abordar, al menos, dos grandes temas. En primer lugar, cuál es la importancia del diseño del propio proceso participativo. Tampoco aquí las respuestas son coincidentes y oscilan entre quienes apuestan ante todo por la voluntad política y consideran las características del modelo participativo como algo secundario, y quienes piensan que estas van a ser en buena medida responsables del éxito o del fracaso. Sin embargo, sí hay un amplio acuerdo en que no existe una fórmula mágica de aplicación universal: cada tema exige la búsqueda del mecanismo concreto más adecuado para encauzar su debate y resolución. En segundo lugar, debemos en-

frentar la difícil relación que se les suponía a eficacia y participación: si la demanda de participación puede haber crecido, no por ello se ha relajado en absoluto la necesidad de obtener las mejores decisiones posibles, sin costos inasumibles de tiempo y dinero. En este aspecto existe una amplia coincidencia en apuntar tanto los costos de las soluciones impuestas sin diálogo, como la potencial complementariedad entre eficacia y participación en la mayor parte de las circunstancias, tanto a corto como a largo plazos.

Representación: ¿quién toma la decisión?

Una de las funciones principales de los procesos electorales en el marco de las democracias representativas es garantizar la representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales en los procesos de gobierno. La introducción de fórmulas de participación ciudadana más allá de las elecciones debería no solo preservar sino potenciar la capacidad de representación de ese conjunto de intereses en las decisiones públicas. No obstante, del análisis de muchas experiencias participativas se puede deducir que, una vez que abrimos nuevos espacios a la participación, la cuestión de la representación no queda resuelta automáticamente. Por una parte, los mecanismos de participación pueden verse afectados por sesgos participativos intensos derivados, entre otras razones, de la exigencia de unos recursos a los participantes (tiempo, información, interés) que están desigualmente distribuidos entre la población. En este sentido, uno de los riesgos principales de las fórmulas de participación no electoral será premiar las opiniones y los intereses de los ciudadanos o los grupos con más recursos para participar, o, dicho de otra forma, que la participación no sea representativa del conjunto de intereses y demandas presentes en la población. Por otra parte, no está claro qué tipo de ciudadanos nos interesa integrar en los procesos participativos, es decir, cuál es la voz o las voces que deben ser escuchadas en los procesos de participación ciudadana. En los diversos instrumentos participativos hay implícitos modelos de participación muy distintos, que divergen en cuanto a los puntos de vista e intereses a los que dan cabida.

Tal como han propuesto Brugué y Gallego (1999), una posibilidad es favorecer la participación de una red abierta de actores interesados

y dispuestos a participar en los temas a tratar, ya sea por su implicación directa en ellos, ya sea por tener un interés genérico. Desde esta perspectiva, la voz ciudadana que debe ser escuchada es la de los ciudadanos o los grupos que manifiestan un interés en expresarla, y no debe preocuparnos que no todos los ciudadanos estén representados en el proceso participativo. Así pues, si queremos generar mecanismos que permitan el diálogo entre los participantes, deberemos asumir que la deliberación solo puede producirse entre un número limitado de personas que dispongan de un mínimo de información e interés para hacerlo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la población afectada por una determinada política va mucho más allá de los colectivos que tienen intereses inmediatos en juego. Además, 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, y no solo prescindiendo de la opinión de aquellos que no están interesados en manifestarla.

El modelo de participación predominante ha potenciado la participación de los grupos organizados, en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno. Las razones son diversas. Por una parte, los gobiernos locales han concebido las asociaciones como interlocutores válidos de los intereses, las necesidades y las demandas presentes en la ciudadanía. Por otra parte, les resulta más fácil dialogar con grupos organizados que con ciudadanos que solo pueden representarse a sí mismos, y que en la mayor parte de los casos están muy desinformados. Pero, además, los gobiernos han entendido que el potencial disruptivo más fuerte proviene de los colectivos organizados, con intereses y expectativas fuertes sobre la acción de gobierno, y con capacidad para influir y movilizar la opinión pública, por lo que estos son los primeros en ser escuchados.

Desde finales de los años ochenta, el modelo de participación de base asociativa ha mostrado limitaciones importantes, buena parte de las cuales se refieren al presupuesto de la representatividad. En primer lugar, el desarrollo práctico de este modelo de participación permite dudar en muchos casos de la representatividad de los grupos participantes en relación con el conjunto del tejido asociativo. En segundo lugar, los asistentes a los órganos de participación no siempre

se pueden presentar como representativos de las propias entidades de las que forman parte. Finalmente, y quizás lo más importante, las entidades tienen verdaderos problemas para garantizar su capacidad de representación de los intereses presentes en la población en un contexto de escasa participación asociativa.

En general, no todas las entidades que forman parte del tejido asociativo de un territorio o de un área temática logran estar representadas en los órganos y en los procesos participativos. Un tipo determinado de asociaciones tiende a verse más favorecido que otro en estos espacios participativos, la composición de los cuales se ve condicionada por los mismos intereses políticos de los gobernantes. Así, a lo largo de los años ochenta, los gobiernos municipales han tendido a favorecer la participación de los grupos más próximos ideológicamente, y con mayor capacidad de movilización social, mientras que la tendencia en estos últimos años es premiar a aquellas entidades con más capacidad de gestión y que muestren acuerdo con el gobierno en la forma de gestionar los servicios (Navarro, 1999).

La cambiante composición de los plenos de distrito en Málaga muestra cómo esta refleja los cambios en el equipo de gobierno y las afinidades respectivas entre asociaciones y partidos políticos. Así, mientras en la primera legislatura existe un pacto de gobierno entre PSOE y PCE, se da un protagonismo muy claro en los distritos a las asociaciones de vecinos (AAVV), consideradas entonces muy próximas al PCE. Por el contrario, en cuanto el PSOE obtiene mayoría absoluta y pasa a gobernar en solitario, impone también un reequilibrio en la composición de los distritos, tratando de quitar protagonismos a los grupos que ahora considera como aliados de la oposición, y para ello otorga más presencia a las asociaciones de padres (APAS), más afines al PSOE, así como al resto de los movimientos asociativos de la ciudad (Navarro, 1999).

El caso de Barcelona ejemplifica la existencia del nuevo sesgo prestacional, tanto en los consejos sectoriales como en los órganos de participación por distritos. Como señalan Brugué *et al.* (1997), en estos órganos se han visto favorecidas las asociaciones mejor adaptadas a la colaboración con las administraciones en la prestación de servicios públicos. Por otra parte, la adopción de un modelo participativo que ha enfatizado el rol de las entidades como coprestadoras de servicios y colaboradoras de la administración, ha alimentado la burocratización de las asociaciones, su dependencia de los recursos de la misma

Cuadro 2. Composición de los plenos de distrito en Málaga según reglamentos de participación (1981-1995)

Miembros de…	Reglamentos		
	1981 y 1983	1984 y 1988	1995
Clase política	Presidente: concejal nombrado por alcalde Vocales: cada partido en proporción al pleno municipal		
Asociaciones de vecinos	1 miembro por cada AAVV 1 miembro de la Federación de AAVV		
Asociaciones de padres de alumnos	1 miembro para todas	2 miembros para todas 1 miembro Fed. APAS	2 miembros para todas 1 miembro Fed. APAS
Otras asociaciones	3 miembros entre el resto de asociaciones	1 miembro por cada uno de los otros tipos de asociaciones	1 miembro Fed. Peñas 2 miembros por cada uno de los otros tipos

Fuente: Navarro, 1999.

administración y su relativa independencia respecto de la base social que pretenden representar.

La capacidad de los participantes en los órganos de participación para representar a sus propias entidades es también, en muchos casos, dudosa. El caso de Barcelona es de nuevo un buen ejemplo del problema del envejecimiento y la falta de renovación de los participantes (Sarasa *et al.*, 1998). En parte, este problema de representatividad puede deberse a una falta de interés de las entidades en las actividades de estos órganos, pero, sobre todo, es consecuencia de la insuficiente democracia interna en las mismas asociaciones. Así pues, es habitual encontrarnos con asociaciones que no prevén ningún tipo de espacio de comunicación e interacción entre los supuestos representantes y los miembros de la organización, con lo cual los participantes adquieren plena autonomía respecto del grupo social al que pretenden representar.

Finalmente, otro problema relevante de este modelo de participación es la debilidad del mismo tejido asociativo, un problema que afecta con desigual intensidad a la mayoría de las democracias occidentales. En un contexto de escasa participación asociativa, se puede dudar de la capacidad de los grupos que forman parte de este tejido asociativo para representar la voz del conjunto de los ciudadanos, un

problema que toma especial relieve en el marco de un modelo de participación que ha dejado de lado a los no organizados.[4]

A pesar de todos estos problemas, debemos tener en cuenta la posibilidad de que la misma práctica participativa contribuya a la generación de vida asociativa. El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona (CMBS) sería un caso de éxito en este sentido, ya que ha servido como un espacio de aprendizaje democrático y participativo que con su desarrollo ha potenciado el capital social barcelonés (Sarasa *et al.*, 1998). Si además pensamos que muchas de estas limitaciones del mundo asociativo han sido favorecidas por un modelo participativo que genera frustración y burocratización, quizás deberíamos concluir que los problemas de representatividad podrían ser superados con la recuperación de un modelo de participación que enfatice el rol crítico y de control democrático de las asociaciones, a la vez que con una profunda renovación de las mismas, que debe ser impulsada desde dentro de las entidades, y que puede ser apoyado y estimulado por las administraciones.

Ligada a los déficits de la participación de base asociativa, en los últimos años se ha abierto una tendencia a buscar nuevas fórmulas de participación que confieran protagonismo a los ciudadanos no organizados, ya sea a través de un modelo de participación mixta o bien de base exclusivamente personal (Kahn, 1999; Dienel y Harms, 2000; Velásquez, 1998; Tonucci, 1998; Font, 1998). El caso de la planificación estratégica sería un ejemplo ilustrativo de esta tendencia. Mientras que en sus primeras versiones se contó con la participación de las empresas ligadas al desarrollo socioeconómico del territorio, más tarde se empezó a favorecer la participación del conjunto de entidades del tejido asociativo y en los últimos años, en la mayoría de procesos de planificación estratégica, se abre la participación a los ciudadanos no organizados (De Forn, 1995).

Con respecto a los mecanismos de base personal, algunos autores han distinguido entre aquellos que buscan la representatividad de los participantes y aquellos que no la pretenden. Entre los primeros ubicamos los jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas, los paneles ciudadanos (Stewart, 1998). Todos estos mecanismos comparten un proceso de selección de los participantes dirigido, basado en

[4] Básicamente estamos recuperando el argumento con el que Olson empieza su obra: la mayor parte de los intereses colectivos no llega a expresarse en ningún tipo de organización, debido a los problemas de la acción colectiva que él trata de explicar en su trabajo.

criterios estadísticos para la confección de una muestra (aleatoriedad o cuotas) que garantice la representatividad de los participantes en relación con el conjunto de la población. Sin embargo, lo reducido de los grupos y el carácter voluntario de la participación son dos obstáculos importantes para lograr una muestra de participantes estadísticamente representativa. La principal virtud de este tipo de mecanismos reside en que permiten construir un microcosmos de la población, con gente de perfiles muy diversos, con opiniones y con sensibilidades diferentes, a pesar de que esa diversidad no mantenga exactamente las mismas proporciones que en el conjunto de la población. Por ese motivo, son mecanismos que permiten escuchar la voz de un tipo de ciudadanos que tradicionalmente se margina de los procesos de participación basados en la autoselección de los participantes (Blanco, 2000; EAP, 1998).

Por otra parte, entre los mecanismos que no tienen en la representatividad un objetivo prioritario, podríamos ubicar los procesos de elaboración de Agendas 21 (Font y Subirats, 2000) y los presupuestos participativos (PP), así como los instrumentos de democracia electrónica. Todos estos mecanismos se basan en la autoselección de los participantes, previa campaña de publicitación de la experiencia. En este caso, los participantes no se pueden concebir como representantes de la ciudadanía sino solo como interesados o implicados en el tema a debatir. Se corresponden, en este sentido, con un modelo de participación orientado a los actores interesados y dispuestos a participar. Los instrumentos de participación de este tipo nos enseñan que los procesos de autoselección de los participantes derivan en una serie de sesgos participativos a tener en cuenta. Una muestra de ello es que, a pesar de favorecer la participación de base personal, en la práctica acaban participando mayoritariamente ciudadanos organizados. En Porto Alegre, por ejemplo, la participación de ciudadanos no organizados en los PP ha oscilado entre 15 y 35% del total de los participantes (Genro y De Souza, 1999), mientras que las experiencias de A21L en España han contado también con una presencia predominante de grupos organizados. Es de esperar, además, que el perfil de los ciudadanos no organizados que participen, presente algunos sesgos marcados en relación con el conjunto de la población, en términos de formación, ocupación y otras variables asociadas a recursos económicos o culturales. En definitiva, no son instrumentos que permitan encontrarnos con una muestra representativa de la población, sino con

un conjunto más o menos plural de ciudadanos caracterizados por su interés, su disposición y su capacidad parar participar en la discusión de determinada política pública.

Buena parte de la explicación a los sesgos en los que incurren se debe a la elevada exigencia que ponen estos instrumentos sobre los participantes, en cuanto a recursos tales como disponibilidad de tiempo, información o habilidades comunicativas. En este sentido, es de esperar que la mayoría de la población no se sienta capaz para formar parte de estos procesos de participación. El caso de la democracia electrónica resulta un caso extremo de este tipo de sesgos, lo cual nos lleva a pensar que internet solo podrá ser concebido como un instrumento de innovación democrática en la medida en que cualquier ciudadano pueda tener acceso a la red y tenga las habilidades necesarias para manejar cómodamente un ordenador (Tsagarousianou *et al.*, 1998).

Una estrategia posible para compensar este tipo de sesgo sería la que se ha seguido en los procesos de planificación estratégica de Mataró y de elaboración de la A21L de Manresa (EAP, 2000), en los cuales se han desarrollado espacios complementarios para escuchar a los ciudadanos que no participan directamente, a través, por ejemplo, de encuestas de opinión.[5] Pero quizá lo que resulta más importante en este sentido es la generación de un sistema adecuado de incentivos para la participación. Como ejemplo de ello podemos destacar la experiencia de los presupuestos participativos de Porto Alegre, en los cuales se condiciona el número de representantes de cada asamblea en el Foro de Delegados al número de asistentes a estas asambleas. Precisamente, los presupuestos participativos han conseguido una participación mayoritaria de la población pobre, alterando estratégicamente el balance de los costos y beneficios de la participación a favor de estos grupos (véase el cuadro 3).

En el cuadro 4 tratamos de sintetizar los niveles de representatividad de algunos de los instrumentos de participación que se han analizado. Por una parte, mecanismos como las encuestas deliberativas o los jurados ciudadanos permiten encontrarnos con un grupo de participantes altamente representativo de la población. A pesar de

[5] El uso de las encuestas de opinión como instrumento de participación ciudadana ha sido defendido por Verba (1995) precisamente por esta capacidad de garantizar cierta representatividad de las opiniones. Este es también uno de los argumentos de Fishkin (1995) para defender las encuestas deliberativas.

Cuadro 3. Evolución participativa en Porto Alegre y Belo Horizonte

	Porto Alegre			Belo Horizonte	
Primer gobierno local del PT	1990	976		1990	—
	1991	3 694		1991	—
	1992	7 610		1992	—
Segundo gobierno local del PT	1993	10 735	Primer gobierno local del PT	1993	15 216
	1994	9 638		1994	26 823
	1995	11 821		1995	36 508
	1996	10 148		1996	31 795
Tercer gobierno local del PT	1997	11 908	Primer gobierno local del PSB	1997	19 418
	1998	13 687		1998	21 175
	1999	15 400		1999	22 900
	2000	—		2000	—

Fuente: Avritzer, 1999.

las dificultades, estos mecanismos han conseguido en mucha mayor medida que los otros una participación cuyo perfil se asemeja a la heterogeneidad característica de la ciudadanía. Como hemos visto más arriba, este es uno de los principales objetivos de este tipo de mecanismos, y la consecución de mayores o menores niveles de representatividad dependerá, en buena medida, de los esfuerzos organizativos del proceso de selección y de contacto con los participantes. Por otra parte, hemos ubicado procesos participativos como la planificación estratégica, la elaboración de A21L, y los presupuestos participativos en el grupo de los mecanismos que consiguen una representatividad media o desigual. Todos ellos tienen en común un método de autoselección de los participantes, que acuden a estos espacios de participación por su interés o su implicación en los temas que se tratan. Son mecanismos que, por lo general, solo son aptos para ciudadanos o grupos organizados con niveles elevados de tiempo, información y otras habilidades necesarias para la participación. En cambio, permiten y estimulan la participación de ciudadanos no organizados, con lo cual escapan de algunos de los déficits de representatividad que afectan a los mecanismos de base asociativa. Precisamente, hemos ubicado a este último tipo de instrumentos participativos, como los consejos consultivos o los primeros planes estratégicos, en el grupo de mecanismos de baja representatividad, por las razones que se han expuesto más arriba. Entre los mecanismos de baja representatividad,

Cuadro 4. Rendimientos representativos de los instrumentos de participación ciudadana

Representatividad alta	Representatividad media o desigual	Representatividad baja
Jurados ciudadanos	A21L	Consejos consultivos
Paneles ciudadanos	Planificación estratégica	Democracia electrónica
Encuestas deliberativas	Presupuestos participativos	Fórums temáticos
Asamblea ciudadana (Stewart)		Primeros planes estratégicos

Fuente: elaboración propia.

también hemos ubicado algún instrumento de base personal o mixta, como los fórums temáticos e internet. Estos comparten la característica de exigir unos recursos a los participantes —básicamente, habilidades de tipo cognitivo— que son minoritarios en la población y cuya distribución es extremadamente desigual.

En conclusión, la cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables. Los rendimientos de estos mecanismos en términos de representatividad son muy desiguales, siendo los de base asociativa los que peores resultados consiguen. La tendencia a abrir nuevos espacios a la participación de ciudadanos no organizados no está exenta de algunos riesgos en este sentido, sobre todo cuando la participación es muy exigente con los ciudadanos o no presenta incentivos suficientes, pero ha permitido avances importantes en cuanto a la representatividad de los participantes. Buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados en el proceso de participación. Corresponderá a los decisores públicos determinar cuál es la voz legítima a ser escuchada en cada caso, y cabe pensar que esta no debe ser siempre y únicamente la voz del conjunto de la ciudadanía. A la cuestión de la legitimidad nos referimos más extensamente en el punto siguiente.

Legitimidad

Continuando con el esquema propuesto, en este apartado pretendemos analizar hasta qué punto los instrumentos de participación ciudadana contribuyen a legitimar las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan. Diversos autores han subrayado los déficits estructurales de legitimidad que afectan a las democracias representativas. Los procesos electorales permiten a los ciudadanos escoger entre grandes agregados de temas e ideologías, pero no se dispone de espacios suficientes a partir de los cuales los ciudadanos puedan incidir en la elaboración de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, existe un problema de transferencia de legitimidad desde la elección de los representantes políticos hacia la elaboración de políticas concretas. Desde este punto de vista, los mecanismos participativos no aportarán ninguna solución fácil, pero son un elemento necesario para renovar y robustecer la democracia. Brugué y Gallego (1999) llegan a sostener que los ciudadanos no estamos preparados para la abstracción que requiere la elección entre representantes políticos, y proponen un modelo de participación ciudadana que permita pasar "de la política a las políticas". Según estos autores, a ello debe contribuir la democratización de la administración, un espacio en el cual los conflictos se hacen comprensibles y abordables para sectores ciudadanos interesados o implicados.

Sin embargo, los efectos legitimadores de los instrumentos de participación ciudadana están condicionados a una serie de cuestiones que no son de fácil solución. Tal como se ha explicado en el punto anterior, la legitimidad de los mecanismos de participación dependerá, primero, de su capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la población. Pero si antes hemos hablado de la representatividad de los participantes, no lo hemos hecho, en cambio, de la cantidad de los mismos. El volumen de participantes es otro criterio que puede condicionar el poder legitimador de un instrumento participativo. En tercer lugar, los mecanismos de participación deberán afrontar una crítica recurrente, que pone en duda la capacidad de los ciudadanos de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus puntos de vista. En cuarto lugar, la legitimidad de la participación dependerá de que esta no sea percibida como un instrumento en manos de determinados intereses parciales de los gobernantes. Final-

mente, los efectos legitimadores de los procesos participativos serán mayores si se constata una capacidad educadora de los ciudadanos en los valores y las prácticas democráticas.

Representatividad y extensión son elementos que pueden estar interrelacionados, pero no necesariamente. Mecanismos como los jurados ciudadanos logran altos niveles de representatividad a pesar del reducido número de participantes. Pero, ¿se logrará que un grupo tan reducido pueda ser visto como legítimo por el resto de los ciudadanos? Sin duda, la cuestión de la representatividad es importante en términos de legitimidad democrática, pero cuanto mayor sea el número de participantes, más posibilidades tiene un instrumento participativo de ser percibido como un espacio de representación de la voz del conjunto de ciudadanos. Mayor extensión no quiere decir, automáticamente, mayor representatividad, pero una decisión apoyada por 60% de la población, por ejemplo a través de un referéndum, puede llegar a ser vista como mucho más legítima que el dictamen de 75 ciudadanos que forman parte de un jurado, a pesar de que los sesgos sociales o ideológicos entre aquellos puedan ser más intensos.

Un mecanismo participativo tendrá también más posibilidades de ser visto como legítimo si se considera que los participantes han dispuesto de suficiente información para emitir sus opiniones. La perspectiva de Brugué y Gallego, según la cual los ciudadanos tienen menos capacidad para elegir entre representantes que para participar en la elaboración de políticas concretas, se contradice abiertamente con una visión generalizada que defiende que los procesos de decisión pública contienen un componente de complejidad científico-técnica que los hace no aptos para los ciudadanos de a pie. La percepción de que el ciudadano no posee los conocimientos necesarios para participar en las decisiones públicas está muy extendida y representa una crítica de peso que afecta a la legitimidad que se pueda derivar de los procesos participativos. Sin embargo, la solución implícita en esta crítica, la "solución técnica o independiente" (Subirats, 1997), agudizaría aún más los déficits de legitimidad democrática. El reto, por lo tanto, está en abrir espacios de participación ciudadana que ofrezcan las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas. Esta es precisamente la tendencia que siguen algunos de los nuevos instrumentos de participación.

Una buena parte de los mecanismos de participación desarrollados en los últimos años prevé ofrecer a los participantes la información necesaria para la formación de opiniones suficientemente razonadas. Stewart (1997) ha distinguido en este sentido entre los mecanismos que pretenden la representatividad de los participantes, en los cuales se pone especial énfasis en dar información, y los mecanismos en los que el perfil de los participantes se caracterizará por su nivel de interés y de implicación en el tema, y, por lo tanto, no será necesario ofrecer tanta información. Las experiencias de jurados ciudadanos, que corresponderían al primer grupo, demuestran que, si se realiza el esfuerzo organizativo necesario, se puede conseguir que el ciudadano de a pie pueda emitir opiniones bien informadas y razonadas (Coote y Lenaghan, 1997). Otro ejemplo interesante en este sentido lo constituyen los presupuestos participativos de Porto Alegre, donde los representantes ciudadanos en la fase final de la elaboración de los presupuestos reciben un curso formativo sobre técnicas de presupuestación municipal (Genro y De Souza, 1999). En definitiva, entendiendo que el ciudadano medio no posee, por lo general, la información y las habilidades necesarias para tomar parte de las decisiones públicas, este nuevo tipo de instrumentos participativos pretenden formar e informar a los participantes para que puedan emitir opiniones consistentes.

Por otra parte, no solo se puede lograr que los ciudadanos lleguen a formarse una opinión suficientemente informada y reflexionada sobre los temas si se crean las condiciones necesarias, sino que los mismos ciudadanos pueden constituir en ellos mismos una fuente básica de información para la toma de decisiones. Los procesos de elaboración de A21L, en los que la participación ciudadana es un componente esencial para realizar el diagnóstico de la situación ambiental a partir de su propia experiencia del entorno, el consejo ciudadano de Astigarraga en el que los ciudadanos eligieron un emplazamiento distinto a todos los propuestos por los técnicos municipales y que fue alabado por todo el mundo, o los planes estratégicos más recientes, ejemplifican la importancia de los ciudadanos (organizados o no) para aportar una serie de informaciones de gran importancia que no podrían obtenerse si no fuera a través de un proceso participativo.

La legitimidad de los mecanismos participativos dependerá, además, del hecho de que estos sean percibidos como neutrales, y no como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos. En

algunos casos no existen dudas de que los procesos participativos no han sido controlados por las elites locales, puesto que los resultados de la participación llegan a contradecir en algunos casos la posición que defiende la institución impulsora del proceso, que sin embargo asume la propuesta realizada por los ciudadanos (EAP, 1998). Sin embargo, no debemos subestimar el riesgo de que los procesos de participación se sometan a la agenda y a los intereses de los representantes políticos. En definitiva, la decisión sobre cuándo participar, sobre qué temas, cómo y quién debe participar, sigue dependiendo en buena medida de los mismos gobiernos. Stewart (1997) señala el riesgo de la manipulación de la agenda y la información en el desarrollo de los procesos participativos, y Navarro (1999), la dependencia de la oferta de oportunidades políticas de participación a los intereses de los gobernantes. Por su parte, Font (1999) reconoce el riesgo de que los jurados ciudadanos sean manipulados tanto desde el punto de vista de los temas a tratar, como del momento elegido para desarrollarlos o de la información que se proporciona a los participantes. Este mismo autor apunta soluciones a este problema, como pueden ser someter el desarrollo de los jurados a la iniciativa popular o la organización de comisiones supervisoras que puedan garantizar la neutralidad de todo el proceso. En este sentido, los jurados ciudadanos demuestran el interés de que el proceso sea dirigido por un actor externo, cuya neutralidad esté garantizada.

Finalmente, los efectos legitimadores de la participación ciudadana están relacionados también con la capacidad que demuestren los procesos participativos de generar "mejores ciudadanos", desde el punto de vista de su interés y de su implicación con los temas colectivos. Este potencial educativo aparece de forma más o menos explícita en muchos de los informes y artículos que analizan las experiencias de participación de base asociativa. Para el caso del CMBS barcelonés, por ejemplo, una de sus principales virtudes es la capacidad que ha tenido de generar dinámicas de diálogo y de consenso entre los participantes, y de contribuir a generar una cultura del bienestar (Sarasa *et al.*, 1998). Sin embargo, los efectos educativos de este tipo de instrumentos solo llegan a una pequeña parte de la población, que precisamente por formar parte del tejido asociativo se puede considerar que ya está fuertemente politizada. El reto, en este sentido, estará en los mecanismos de participación de base personal, y especialmente en aquellos que pretenden llegar no solo a los ciudadanos interesados o implicados con

los temas sino también, o sobre todo, a los ciudadanos con menos información. Experiencias como las de los jurados ciudadanos demuestran que gente que no está dispuesta a participar de forma continuada acepta hacerlo en mecanismos puntuales (Coote y Lenaghan, 1997). La práctica participativa en este tipo de espacios les incrementa su respeto por las autoridades y les ayuda a comprender la complejidad de la vida colectiva, y puede contribuir a la educación de los participantes en los valores y las prácticas democráticas (Stewart, 1997; Font, 1999).

No obstante, muchas de las experiencias analizadas demuestran también los límites de los instrumentos de participación en sus efectos educativos. Básicamente, la mayoría de estos instrumentos solo llegan a un grupo reducido de ciudadanos, con lo cual los efectos educativos tienen dificultad para extenderse al conjunto de la población. Los presupuestos participativos son uno de los mecanismos que han logrado un mayor porcentaje de participación, llegando solo a 1% de la población. De algún modo, parece existir una contradicción inherente entre esta voluntad de lograr efectos educativos de la participación y el objetivo previamente citado de hacerla lo más amplia y extensiva posible. Por una parte, cuanto a más gente logremos involucrar, mayor extensión social podrá tener cualquier potencial de educación democrática, pero al mismo tiempo, parece como si extensión y superficialidad de la participación fueran en la mayor parte de los casos las dos caras de la misma moneda. Cuanto más gente participe, menos intensamente podrán hacerlo y menor será pues la vivencia y el aprendizaje por parte de los participantes. Pero cuanto más queramos potenciar estos elementos más obligados nos veremos a limitar el número de ciudadanos involucrados.

Dos condiciones serán importantes para superar parcialmente este *handicap*. Primero, potenciar la visibilidad de los mecanismos participativos, difundiendo su realización más allá de los colectivos participantes a través de los medios de comunicación. Por ejemplo, los presupuestos participativos son conocidos por 50% de la población, mientras que los resultados de los jurados ciudadanos o los consejos consultivos en este sentido son muy irregulares. Segundo, dar continuidad a los procesos participativos, de forma que estos efectos educadores puedan tener un carácter acumulativo a través de diversas experiencias (Giménez *et al.*, 2000).

En el cuadro 5 hemos tratado de resumir los efectos legitimadores de algunos instrumentos participativos que se han analizado en los

diversos trabajos, en función de su capacidad para educar a los participantes, de las probabilidades de que las opiniones que emitan los ciudadanos al final del proceso participativo se basen en unos niveles adecuados de información y de la cantidad de participantes que normalmente logran integrar. Hemos dejado aparte otros dos elementos importantes: la cuestión de la representatividad, tratada a fondo en el apartado anterior, y la cuestión de la neutralidad, una característica que no es inherente a ninguna metodología participativa, sino que depende de la voluntad política de los impulsores y de la organización de cada proceso. Se observará que algunos instrumentos participativos logran rendimientos elevados en algunas de estas variables y que sus resultados en otras son inferiores. Los jurados ciudadanos, por ejemplo, son un tipo de instrumento que logra formar una opinión de los ciudadanos bien informada pero cuyo número de participantes es muy limitado. Los referéndums serían el caso opuesto, logrando una cantidad de participantes por lo general mucho más elevada que la mayor parte de los nuevos instrumentos de participación, pero con escasa capacidad para informar a los participantes y con un valor educativo limitado.

En resumen, los efectos legitimadores de los procesos participativos dependerán de factores diversos, como pueden ser su neutralidad, su representatividad, el número de participantes, la rigurosidad de las opiniones que emitan los ciudadanos, y los efectos educadores que puedan tener, a mediano y a largo plazos, sobre los ciudadanos. La principal aportación que pueden hacer los instrumentos de parti-

Cuadro 5. Efectos legitimadores de algunos instrumentos participativos

	Educación	Información	Extensión
Media-alta	Planes estratégicos A21L Jurados ciudadanos Presupuestos participativos	Consejos consultivos Webs parlamentarias Jurados Planes estratégicos	Referéndums Encuestas Presupuestos participativos
Media-baja	Referéndums Encuestas Consejos consultivos	Referéndums Encuestas Asambleas	Webs parlamentarias Jurados Consejos consultivos

Fuente: elaboración propia.

cipación ciudadana a las democracias representativas está en añadir un plus de legitimidad a las decisiones públicas, pero los efectos legitimadores de las fórmulas participativas serán muy limitados, o incluso negativos, si son percibidos como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social y/o protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público.

Resultados

En este trabajo pretendemos hablar de mecanismos que sirven para involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones colectivas. Por ello, en tanto que no se trata únicamente del interés que puede tener la participación en sí misma, sino también de alcanzar algunos acuerdos que puedan llegar a tener su reflejo en forma de políticas públicas, los resultados son otro gran criterio para juzgar el funcionamiento de estos instrumentos. Empezaremos discutiendo por dónde pasan las estrategias para lograr un rendimiento adecuado de estos mecanismos: ¿dependen básicamente de la voluntad política de los impulsores de convertirlos en un espacio real de diálogo y negociación o resulta decisivo el diseño operativo de dichos mecanismos? A continuación revisaremos las evidencias aparecidas respecto de la visión tradicional que contrapone eficiencia a participación: ¿puede darse alguna respuesta a este dilema a partir de los casos analizados aquí? Finalmente, aunque las experiencias aquí citadas tengan distintas aspiraciones respecto de su impacto final en la formulación y el diseño de políticas públicas, todo lo dicho anteriormente tendría quizás poco sentido si se tratara solo de procesos rituales con muy escaso impacto real en las políticas. ¿Hasta qué punto influyen estos mecanismos en las políticas adoptadas?

¿Voluntad política o ingeniería institucional? Preferiblemente, ambos. La primera es imprescindible para que cualquier proceso participativo se desarrolle, mientras que la segunda es también necesaria para incrementar las posibilidades de éxito en muchos casos. Anunciada de forma muy sintética esta sería una posible conclusión global en torno al dilema de si lo realmente decisivo es el liderazgo y la voluntad política o una correcta organización del proceso participativo. El rol del liderazgo político en el impulso y el correcto funcionamien-

to de las experiencias es tratado de forma explícita en algunos de los trabajos revisados. Sin el impulso decidido del gobierno británico, de los gobiernos locales del PT, de los técnicos y políticos locales que han puesto en marcha los procesos de A21L, de los alcaldes o concejales de participación ciudadana que han apostado por poner en marcha consejos ciudadanos o de la concejal responsable del CMBS barcelonés, estas experiencias no habrían existido o habrían tenido un impacto mucho menor. Aunque en buena medida los muchos mecanismos participativos fracasados están menos representados en forma de publicaciones, el trabajo de Brugué *et al.* (1997) apunta a la existencia de consejos formados por la necesidad de seguir un determinado modelo existente en otras áreas o distritos, que no han funcionado sencillamente porque sus responsables nunca han creído en él. La voluntad política es, pues, una condición *sine qua non* para la viabilidad de estos mecanismos.

Pero aunque las evidencias que aparecen en Brugué *et al.* (1997) parezcan apuntar a que un mayor grado de formalización en el funcionamiento de los consejos municipales no es ninguna garantía para conseguir una mejor dinámica o una mayor participación, en el mismo trabajo se reconoce que algunos de los consejos sectoriales funcionan mejor que otros debido a características organizativas (ser más abiertos, contar con comisiones de trabajo, con planteamientos más estratégicos o con mayores esfuerzos por resultar visibles). También muchos otros informes sobre experiencias participativas tienden a asignar una importancia decisiva a los criterios de funcionamiento. Sin abandonar un mecanismo tan sencillo como los consejos municipales, la existencia en el caso del CMBS y de otros consejos sectoriales de distintos espacios de trabajo, ha permitido separar una labor esencial de discusión en profundidad y de alcanzar acuerdos operativos para las comisiones de trabajo, mientras el plenario asumía el rol más simbólico en que todas las voces debían estar presentes y ser escuchadas (Sarasa *et al.*, 1998). En el caso de los demás instrumentos esto es aún más claro. Una operación tan terriblemente compleja como los PP brasileños no hubiera podido funcionar sin complejas reglas del juego, que intentan a la vez escuchar todas las posturas, incentivar al máximo la participación y encontrar espacios de diálogo restringido donde pueda hablarse de partidas presupuestarias muy concretas a partir de criterios técnicos y políticos. Por poner un único ejemplo: el complejo proceso de elaboración de los presupuestos participativos

en Belo Horizonte, con todas las instituciones que se crean para su elaboración y cuya distribución de roles resulta decisiva para el buen funcionamiento de la experiencia. A menor escala, el proceso de los jurados, o de algunas experiencias de democracia electrónica, suponen también pruebas de la necesidad de acertar a la hora de fijar unas reglas del juego razonables.

Esto no significa en absoluto que existan unos pocos esquemas fijos que sea preciso seguir en cualquier proceso participativo. Más bien, las experiencias recogidas aquí parecen sugerir todo lo contrario: es necesario enfatizar la adaptación de los instrumentos a las circunstancias de cada caso. La combinación de metodologías participativas diversas en las A21L (Font y Subirats, 2000), los jurados vespertinos o de fin de semana (EAP, 1998), las distintas operativas utilizadas para los presupuestos participativos en cada una de las ciudades, la constante transformación de los planes estratégicos (De Forn, 1995) o la adecuación presupuestaria que hubo que hacer en Bristol (Stewart, 1998), son ejemplos claros de que no existen fórmulas mágicas y rígidas, sino que lo importante es contar con algunas ideas y principios claros y adaptarlos a las posibilidades y circunstancias de cada caso con flexibilidad e imaginación.

Si esta flexibilidad es necesaria por razones culturales y operativas (calendarios, presupuestos, equipos humanos), debe existir también porque en muchos casos la mejor manera de abordar un proceso participativo es poder negociar desde un principio sus propias reglas del juego. Tal como ocurriera con los reglamentos municipales de participación, que funcionaron mejor cuando habían sido fruto del pacto y no de la imposición (Villasante y Alberich, 1993), ha habido muchas otras experiencias cuyo desarrollo fue alterado para adaptarse a las demandas de algunos de los principales actores participantes. Desde el caso de la asamblea de Stirling (1995), hasta algunas experiencias de jurados diseñadas en cooperación con los principales actores implicados (Coote y Lenaghan, 1997), hasta la metodología concreta de los presupuestos participativos que está en constante redefinición (Abers, 1998), nos encontramos con experiencias en que la propia organización de la participación ha sido abierta y participada, garantizando así una mayor legitimidad de los mecanismos propuestos.

Para terminar el debate organizativo es preciso aludir al rol desempeñado por los organizadores del proceso. En muchos casos estos trabajaban directamente para la administración (consejos municipales,

presupuestos participativos, bastantes A21L y algunos jurados y páginas web parlamentarias), mientras que en otros se trataba de una entidad externa a la que se hacía responsable del desarrollo de todo el proceso (la mayor parte de jurados, círculos de estudio, visiones de la comunidad y algunas A21L o experiencias de debate virtual como democracia.web). Aunque en principio esta segunda fórmula aporta mayores garantías de neutralidad, ni es siempre viable, ni existen indicios suficientes para afirmar que suponga necesariamente mejores resultados. El hecho de que haya una gran diversidad de grupos organizadores contribuye a difundir los mecanismos participativos y a popularizar su uso, pero puede comportar que no todas las experiencias se desarrollen con la misma habilidad profesional, tal como sucede con los jurados británicos (Delap, 2000) o las A21L (Font y Subirats, 2000). Si el organizador es interno deberá hacer mayores esfuerzos para demostrar su neutralidad y quizás no siempre se disponga de los equipos necesarios, pero la existencia de un organizador externo no debe ser considerada sin más una garantía absoluta y es conveniente plantearse quién supervisa su trabajo. Por otro lado, la realización de la experiencia con personal interno puede cumplir la función complementaria de tener efectos educativos en los trabajadores de la administración municipal en torno a la necesidad de escuchar a la ciudadanía.

A partir de los casos revisados, que constituyen una muestra diversa de instrumentos participativos pero no una representación perfecta del conjunto de los mismos, no podemos afirmar que eficiencia y participación vayan a ir siempre de la mano, pero esa parece ser muy claramente la tónica en la inmensa mayoría de las experiencias. El estudio de Putnam (1993) supuso la primera señal importante de que el buen gobierno (o el "rendimiento institucional", en palabras del autor) estaba claramente asociado a comunidades con una amplia vida asociativa. Subirats (1997) expone también el cómo y el por qué del progresivo encuentro entre ambos conceptos, subrayando la necesidad de la participación como terreno que permita realizar una definición compartida de los problemas.

Este resultado positivo es absolutamente claro en el caso de los presupuestos participativo de Porto Alegre, donde se ha logrado una administración más eficaz, una sociedad más activa, unos efectos redistribuidores significativos e incluso la complicidad añadida de algunas clases medias por el desarrollo de una política activa de obras públicas y por la reducción de la corrupción (Abers, 1997; Navarro, 1998).

Para completar la visión de este tema es preciso recordar que, tal como a menudo recuerdan sus críticos, la participación tiene siempre costos económicos, organizativos y de tiempo que es preciso incorporar al análisis. Este tema se explicita más claramente para los jurados ciudadanos y otros mecanismos de organización externa, en tanto que en estos casos se hace necesaria la aprobación de un presupuesto claro y finalista para el proceso, que muy a menudo genera resistencias no solo entre los responsables municipales, sino incluso entre el movimiento asociativo local (Font, 1999). Pero probablemente si contabilizáramos el valor del tiempo que trabajadores y políticos de la administración local dedican a los consejos municipales, por no hablar de las subvenciones que permiten pagar los sueldos de los profesionales de las asociaciones que asisten a las reuniones, entonces el problema de los costos se generalizaría y seguramente llegaría a límites insospechados en el caso de algunos presupuestos participativos. Por tanto, podemos optar por seguir escondiendo que la participación tiene un costo y a corto plazo sería lo más cómodo, pero seguramente a largo plazo resulta mejor afrontar el reto de lograr convencer a la sociedad de que ese costo debe ser incorporado de forma automática a cualquier proceso decisional que, del mismo modo que prevé un estudio de impacto urbanístico y ambiental, incorpore también como parte de la necesaria normalidad el costo de escuchar la voluntad de los ciudadanos frente a esa actuación concreta.[6]

El costo del proceso puede convertirse en sí mismo en una barrera que limite la participación en entornos con pocos recursos, pero no es este el único problema. Aparece incluso el interrogante de hasta qué punto es importante contar con ciertos excedentes redistribuibles, para que un proceso participativo tenga verdadera capacidad de motivar a la población. Los análisis sobre los presupuestos participativos muestran claramente cómo su viabilidad estuvo estrechamente ligada a una reforma fiscal y a un saneamiento económico que permitieran que se dispusiera de recursos para afrontar las demandas que el proceso vehiculaba (Genro y De Souza, 1999). Aunque, como en la experiencia de "Choices for Bristol", puede haber demandas ciudadanas gratuitas, la falta de recursos no solo puede restar credibilidad presente a las expe-

[6] Una idea similar ha sido propuesta por la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona, cuando ha planteado que cualquier decisión municipal lleve incorporada de forma obligatoria una "memoria participativa", que refleje los resultados de la consulta previa realizada a los ciudadanos.

riencias participativas, sino producir futuras frustraciones si se generan unas expectativas que luego no pueden satisfacerse. ¿Significa esto que la participación es un lujo para comunidades excedentarias que no deben siquiera plantearse las poblaciones con problemas económicos? No; aunque esta limitación no debe olvidarse, la experiencia de Porto Alegre muestra que un proceso participativo suficientemente ambicioso y bien organizado puede llegar a generar los propios recursos que aseguren su futura viabilidad y capacidad redistribuidora.

Precisamente, algunas de las experiencias británicas de los últimos años nos muestran que la participación puede resultar el mejor instrumento para asumir reestructuraciones de partidas económicas y de servicios públicos, sin que estos pierdan su respaldo ciudadano y su capacidad de cumplir una función social. Los participantes se comportan como niños que escriben la carta a los Reyes Magos cuando se enfrentan a mecanismos participativos que facilitan el enquistamiento en roles estrictamente reivindicativos, pero son capaces de comportarse como exquisitas amas de casa acostumbradas a hacer filigranas para llegar a fin de mes en el contexto de un jurado ciudadano o de un presupuesto participativo bien planificado y que fomente la corresponsabilidad.

Pero escuchar a los ciudadanos, ¿para qué? ¿Va a tratarse de una formalidad que algún día incorporemos a los procesos porque lo imponga una directiva europea o para dotarlos de una legitimidad que los blinde contra las protestas, pero que suponga en 98% de los casos la validación de lo que ya estaba previamente decidido? En definitiva, además de escuchar la opinión de los ciudadanos, ¿se tiene esta en cuenta?

Las conclusiones a este respecto son absolutamente diversas. En un extremo podríamos situar la experiencia de los presupuestos participativos, donde a pesar de la existencia de los espacios de negociación con las autoridades que a menudo dan lugar a un resultado menos espontáneo de lo que habitualmente se reconoce, el producto final del proceso es un resultado doblemente importante: por su carácter vinculante en la práctica y por afectar a un elemento tan central de la acción de gobierno como son los presupuestos. Los jurados ciudadanos se sitúan en algún lugar intermedio, con interesantes diferencias entre el caso británico y el español. En el caso británico, la aceptación muy clara y explícita de que se trata únicamente de un instrumento consultivo, que las autoridades tomarán en cuenta pero con el que no tienen mayor compromiso que pronunciarse públicamente sobre sus resultados, constituye la otra cara del éxito en la

extensión de los jurados: pierden carácter decisivo, a cambio de generalizarse su utilización. En el caso español parece haber ocurrido lo contrario. Los dictámenes han sido considerados como mensajes con mucha fuerza, que resulta difícil desacatar, aunque quizás precisamente esta característica del resultado haya contribuido a desanimar a más de un político de su utilización. De todos modos, tal como muestra el cuadro 6, en conjunto no puede afirmarse en absoluto que los jurados ciudadanos hayan dado lugar a resultados irrelevantes desde el punto de vista de la elaboración de políticas. En algunos de los casos los ayuntamientos han seguido fielmente las recomendaciones ciudadanas (Astigarraga, Montornés-I), en otros afirman que van a hacerlo o que lo han hecho en buena medida (Guipúzcoa, Corbera), y los casos en que el dictamen va a caer en saco roto coinciden con aquellos municipios en que se ha producido un cambio en el equipo de gobierno (Calafell, Sant Quize).

Finalmente, es en los consejos municipales (y hasta el momento en las experiencias de democracia electrónica) donde más cuesta encontrar el impacto de sus propuestas en las políticas públicas adoptadas, aunque en los casos de mejor funcionamiento existe, cuando menos, un efecto en la detección compartida de necesidades y el establecimiento de espacios de diálogo. En muchos casos la relativa frustración que se detecta se debe a la falta de compensación entre un gran esfuerzo que las asociaciones necesitan hacer para mantenerse activas en los consejos y los escasos resultados reales que estos llegan a producir (Font y Gomà, 1999). En el caso de las A21L se ha podido constatar que algunos de sus miembros (los grupos) han influido más en la decisión final que otros (los ciudadanos no organizados), pero el impacto de esa decisión final en las políticas tardará años en poder ser juzgada dado el carácter muy reciente de las experiencias (Font y Subirats, 2000).

En definitiva, la traducción de la participación en políticas va a ser muy desigual dependiendo de dos factores. En primer lugar, el tipo de instrumentos utilizados, pues mientras presupuestos participativos o jurados ciudadanos están muy orientados a tomar decisiones, los consejos municipales, las redes electrónicas o las A21L también pueden hacerlo pero tienen un formato que prioriza el diálogo y el intercambio por encima de la capacidad decisional. Pero, en segundo lugar, la voluntad política de hacer un uso u otro de los mecanismos va a ser decisiva y va a provocar que un consejo municipal (o una experiencia de democracia electrónica) sea un espacio puramente ritual,

Cuadro 6. Los resultados en forma de políticas públicas de los consejos ciudadanos

Lugar	Tiempo transcurrido desde la presentación del informe hasta 2/2000	Situación de la decisión que se adoptó en los consejos ciudadanos
Astigarraga	7 años y 5 meses	El frontón y el polideportivo se han construido siguiendo las recomendaciones de los consejos.
Idiazábal	7 años y 2 meses	Se ha construido el campo de futbol en una ubicación diferente a la decidida en los consejos. Después de realizar los estudios técnicos necesarios, el ayuntamiento creyó que era mejor construir el campo de futbol en el lugar que apareció como la segunda alternativa más votada en los consejos. El ayuntamiento informó y explicó las razones del cambio a los participantes de los consejos, que aceptaron el cambio propuesto.
Guipúzcoa	5 años y 10 meses	Se ha respetado cerca de 80% de las propuestas que hicieron los participantes de los consejos, especialmente aquellas que hacían referencia a la necesidad de que el trazado de la autovía tuviese el menor impacto posible sobre el medio ambiente. También se ha tenido en cuenta la sugerencia de instalar "peajes blandos", y la recomendación de construir algunos enlaces suplementarios para facilitar el acceso a la autovía desde algunas poblaciones de la zona. Esto ha provocado el encarecimiento y con ello el retraso en la ejecución. Actualmente ya se han construido unos ocho kilómetros de autovía y se prevé que durante 2000 se construirán otros ocho más.
Antzuola	3 años y 11 meses	Está previsto que las obras de la casa de cultura comiencen en 2000.
Oñati	3 años y 3 meses	De acuerdo con las recomendaciones de los consejos se han realizado estudios para medir el impacto que sobre el medio ambiente puedan producir las obras de acondicionamiento de la cueva y su aprovechamiento turístico. Ya han comenzado algunas obras en la cueva y se prevé que acaben en 2000/01.

S. Quirze del V.	2 años y 8 meses	Finalmente no se ha implementado ninguno de los acuerdos que se alcanzaron en los consejos debido a que el ayuntamiento de Sant Quirze ha optado por definir los criterios de planificación urbanística a través de un plan estratégico. En uno de los plenos municipales, ERC ya hizo constar su protesta porque no se había respetado la decisión de los consejos.
Rubí	2 años y 7 meses	Los acuerdos que se alcanzaron en los consejos están incluidos en el plan de actuación del municipio para 2000/03.
Salvatierra	2 años y 5 meses	En relación con el cementerio, ya se han expropiado los terrenos necesarios para su ampliación, y también han comenzado algunas obras que se prevé que acaben en 2001. En cuanto a política turística, todavía no se ha realizado ninguna actuación al respecto.
Corbera	1 año y 1 mes	Debido al cambio de equipo de gobierno después de las elecciones municipales de 1999 todavía no se ha implementado ninguna de las decisiones de los consejos, aunque está prevista en breve la creación de la figura de un mediador sociocultural, que era uno de los acuerdos principales que se adoptaron.
Calafell	1 año y 1 mes	No se ha implementado ninguno de los acuerdos que se alcanzaron en los consejos debido a que el nuevo equipo de gobierno surgido de las elecciones municipales de 1999 ha optado por utilizar un plan estratégico.
Montornès I	1 año y 1 mes	Ya han comenzado las obras de la plaza pública siguiendo las recomendaciones del consejo.
Montornès II	1 mes	Hace poco que han finalizado los consejos, pero el ayuntamiento se ha comprometido a aceptar sus recomendaciones.

con cuya creación algunos crean haber culminado ya las aspiraciones participativas de la población, mientras en otros casos pueden hacer propuestas operativas, que sean escuchadas[7] y que obtengan respuesta pública por parte del gobierno municipal. De la misma manera, los jurados ciudadanos (o las propuestas de presupuestos) pueden tomarse como un mandato casi final o como una de las muchas voces que se escuchan en un proceso político.

[7] Por ejemplo, las enmiendas propuestas por ciudadanos a través de democracia.web al Parlamento catalán y que hoy forman parte ya de leyes vigentes en esta comunidad autónoma (Sánchez, 2000).

Cuadro 7. Mecanismos aconsejables y deficitarios en función de varios criterios

Criterio	Aconsejable	Deficitario
Representatividad	Jurado Encuesta deliberativa	Consejo consultivo Internet (hoy)
Grado de información	Consejo consultivo Jurado	Referéndum Encuestas
Capacidad educativa	Presupuesto participativo Planes estratégicos	Consejo consultivo Referéndum
Extensión	Referéndum Presupuesto participativo	Jurado Consejo consultivo
Costo/dificultad organizativa	Consejo consultivo Fórum ambiental	Encuesta deliberativa Presupuesto participativo
Impacto en políticas	Referéndum Presupuesto participativo	Encuesta deliberativa Internet

A modo de síntesis, el cuadro 7 plantea aquellos aspectos en los que algunos de los instrumentos analizados destacan como especialmente interesantes o problemáticos. A los aspectos ya vistos en los apartados anteriores hemos añadido las dificultades organizativas y la capacidad de influir habitualmente en la adopción de políticas. La principal conclusión la hemos apuntado ya varias veces: no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posible y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisiones final, es una cuadratura del círculo quizás excesiva. Incluso mecanismos en los que a lo largo del texto y en el cuadro mismo hemos encontrado más ventajas que inconvenientes, como los presupuestos participativos o los jurados ciudadanos, tienen problemas indudables. Sin embargo, ser conscientes de la amplia gama de posibilidades existentes, de que a partir de estas ideas casi todo puede ser inventado y de cuáles son los déficits que deberemos afrontar según cuál haya sido nuestra elección, supone ya un gran paso adelante.

REFERENCIAS

Abers (1997), *Inventing local democracy. Neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil*, tesis doctoral, Los Ángeles, University of California.

Blanco, I. (2000), "La representativitat dels Consells ciutadans", en VV.AA., *Consells ciutadans,* Barcelona, Editorial Mediterrània.

Brugué, Q. *et al.* (1997), "Participació a l'ajuntament de Barcelona: diagnòstic i propostes", inédito.

Brugué, Q. y R. Gallego (1999), "¿Una administración pública democrática?", manuscrito.

Budge, I. (1996), *The new challenge of direct democracy*, Londres, Polity Press.

Coote, A. y J. Lenaghan (1997), *Citizens' juries: theory into practice*, Londres, IPPR.

Dahl, R. y R. Tufte (1973), *Size and democracy*, Stanford, Stanford University Press.

De Forn, M. (1995), "La planificación estratégica territorial", Diputación de Barcelona.

Delap, C. (2000), "Jurados ciudadanos en el Reino Unido", en J. Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

Dienel, P. y H. Harms (2000), *Repensar la democracia*, Barcelona, Ediciones del Serbal.

Downs, A. (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.

Equip d'Anàlisi Política (1998), *Consells ciutadans a Montornès: la plaça Pau Picasso*, informe inédito.

—— (2000), *Un mapa d'experiències participatives locals*, informe para l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Fishkin (1995), *Democracia y deliberación*, Barcelona, Ariel.

Font, J. (1999), *Citizen juries in Spain,* comunicación presentada al Congreso, "Citizen participation and innovations in community governance", Luton.

Font J. y R. Gomà (1999), "La participación ciudadana en la política local", en *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro.

Font, N. (1998), *Democràcia i participació ciutadana*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.

—— y J. Subirats (2000), "Local y sostenible", Barcelona, Icaria.

Fukuyama (1995), *Trust*, Nueva York, The Free Press.

Genro, T. y U. de Souza (1999), *Pressupost participatiu: l'experiència de Porto Alegre*, Barcelona, Ediciones del Serbal.

Gimenez *et al.* (2000), "Una flor no fa estiu", en VV.AA., *Consells ciutadans*, Barcelona, Editorial Mediterània.

Gomà, R. y O. Rebollo (2000), "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos", en Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

Inglehart, R. (1991), *El cambio cultural*, Madrid, CIS.

—— (1999), "Postmaterialism erodes support for authority but increases support for democracy", en P. Norris (ed.), *Critical citizens*, Oxford University Press.

Kaase, M. y K. Newton (1995), *Beliefs in government*, Oxford University Press.

Kahn, U. (ed.) (1999), *Beyond the ballot box*, Londres, Routledge.

Lijphart (1996), "Unequal participation: democracy's unresolved dilemma", *American Political Science Review*, 91 (1).

Navarro, C. J. (1999), *El sesgo participativo*, Madrid, CSIC.

Navarro, Z. (1998), "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del 'presupuesto participativo' de Porto Alegre (Brasil)", en Bresser y Cunill (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD-Paidós.

Norris, P. (1999), *Critical citizens,* Oxford University Press.

Olson (1991), "La lógica de la acción colectiva", en VV.AA., *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel.

Parry, G., G. Moyser y N. Day (1992), *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press.

Putnam, R. *et al.* (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Putnam, R. (1995), "Bowling alone: the decline: America's declining social capital", *Journal of Democracy,* 6/1.

Rodríguez Villasante, T. y Alberich (1993), "Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas", en *Alfoz*, pp. 104-105.

Sánchez, J. (2000), "Internet como instrumento de participación", en Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

Sarasa, Guiu, Rico, Walliser, Cuadros (1998), "Presentació de l'avaluació dels 10 anys del cmbs", en *Jornades tècniques de celebració del 10è aniversari del Consell Municipal de Benestar Social*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.

Schlozman *et al.* (1998), "Participation's not a paradox", *British Journal of Political Science*, 25.

Stewart, J. (1997), *More innovation in democratic practice*, The School of Public Policy, University of Birmingham.

Stirling Unitary Authority (1998), *Community & Local Democracy.*

Subirats, J. (1997), "Democràcia: participació i eficiència", *CIFA*, núm. 6.

Tonucci (1998), *La ciutat dels nens*, Barcelona.
Tsagarousianou, R., D. Tambini y C. Bryan (eds.) (1998), *Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks*, Londres, Routledge.
Velásquez, F. (1998), "La veeduría ciudadana en Colombia", en Bresser y Cunill (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós.
Verba (1996), "The citizen as respondent", *American Political Science Review*, 90 (1).

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ¿UN NUEVO PARADIGMA DE LA ACCIÓN PÚBLICA?*

MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ, HENRI REY E YVES SINTOMER

INTRODUCCIÓN

Después de algunos años, las experiencias participativas cuyo origen fue el nivel local, se multiplicaron poco a poco por todo el mundo. Estas experiencias fueron transmitidas y difundidas por diversos actores con objetivos distintos: expertos del Banco Mundial y partidos de izquierda radical, colectividades públicas, ONG y militantes comunitarios o asociados.

El ejemplo más sobresaliente de este aparente consenso es la difusión de la experiencia del presupuesto participativo inventado en Porto Alegre y distinguido como la "mejor práctica" por el Banco Mundial, el cual fue presentado como modelo durante los foros sociales e imitado por un sinfín de municipios tanto de América Latina como de Europa. La participación y la deliberación parecen ser imperativos de las políticas públicas, particularmente las políticas públicas urbanas (Blondiaux y Sintomer, 2002).

EL ÉXITO DE LAS TEMÁTICAS DE PROXIMIDAD Y PARTICIPACIÓN

Una vieja dinámica en un contexto renovado

Esta dinámica tiene raíces antiguas; la demanda de democratización, de compartir el poder y del reconocimiento de la localidad frente a un Estado todopoderoso fue la causa de los movimientos sociales urbanos de los años sesenta. Estos movimientos colectivos dieron origen a experiencias múltiples tales como los talleres públicos de urbanismo

* Publicado en *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective compa-rative,* La Découverte, Francia, 2005 (Javier Farrera, trad.).

en Francia e Italia, operaciones cooperativas, hábitat sustentable y desarrollo comunitario, en particular en los países del Tercer Mundo y en los países anglosajones.

Alineados con estos movimientos, en ciertos casos se desarrolló un tercer sector que como el movimiento comunitario de los Estados Unidos o en Canadá[1] ha permitido formas de reconversión militante para los individuos y los grupos inicialmente implicados en los movimientos sociales radicales y ha introducido una dimensión profesional y emprendedora de gestión urbana (Bacqué, 2000a; Hamel, 1990).

En diversos países de América Latina, el proceso de democratización iniciado a finales de los años setenta y en la década de los ochenta ha llevado a una renovación del trabajo colectivo a nivel local. En los países en vías de desarrollo las aproximaciones del desarrollo local han representado en ocasiones una alternativa de los modelos de desarrollo centrados en la productividad. Es a partir de estas tradiciones y experiencias que emergen después de una década nuevos dispositivos participativos y que la temática de la participación es progresivamente institucionalizada en las políticas públicas. Esta dinámica se observa simultáneamente en contextos diversificados y en numerosos países.

Entre tanto, las interpretaciones y las condiciones de puesta en marcha de la temática participativa difieren profundamente, en la mayoría de los casos, de aquellas que se tenían en décadas anteriores. En la mayoría de los casos, la iniciativa sigue un enfoque *top down*, los problemas sociales se exacerban y se produce una profunda crisis de legitimidad para el sistema institucional.

La presión de la globalización neoliberal y los procesos de unificación continentales contribuyeron a cuestionar y reorientar el papel del Estado y a reconfigurar las políticas públicas y los tipos de regulación urbana. En Europa, por ejemplo, estas se debaten entre la descentralización y la integración; en Estados Unidos, el retiro del Estado federal ha depositado sobre las ciudades la casi totalidad de los asuntos del desarrollo y de la gestión urbana; en los países del sur los márgenes de maniobra de las autoridades locales están raramente a la altura de los desafíos sociales y urbanos de las metrópolis en plena expansión demográfica.

Paralelamente, a escala internacional se han fortalecido los movimientos sociales que luchan contra la globalización internacional y las redes no jerárquicas mientras que las ONG juegan un papel cada

[1] Empleamos la noción de movimiento de manera genérica, sin embargo es importante resaltar que los grupos y las estructuras comunitarias son altamente heterogéneos.

vez mayor y comienzan a asociarse al menos al margen de los círculos de decisión. Por todos lados, los modos tradicionales de gestión y administración están siendo cuestionados. Los procesos de decisión y los modos de gobernar se han hecho más complejos, implicando la cooperación de diferentes instituciones estatales y de asociaciones público-privadas, extendiéndose algunas veces a los representantes de la sociedad civil.[2]

En este contexto, la gestión social y urbana de las ciudades está atrapada en procesos largos que escapan al control local pero que representan una verdadera apuesta de recomposición y readaptación de las políticas públicas (Jouve y Booth, 2004). Frente al ascenso y la permanencia de la pobreza urbana en múltiples metrópolis, muchos experimentos locales se apoyan en formas de participación ciudadana.

La crisis de la representación política y de las formas de gobernar tiene como respuesta el poder científico y técnico a partir del cual se legitiman las políticas públicas. Los grandes desafíos ecológicos urbanos o de salud que surgen tanto a nivel local como a escala planetaria, representan nuevos desafíos para los movimientos sociales. Estos desafíos cuestionan la capacidad de una sociedad para deliberar democráticamente asuntos científicos y éticos fundamentales y, por tanto, el estado mismo de la investigación científica.

El desarrollo de experiencias independientes o de "foros híbridos" reúne a actores de diferentes estatus (Callon, Lascoumes y Barthe, 2001) y abre una vía balbuceante hacia una democratización del saber de los actores. El recurrir a la contraexperiencia y valoración de las competencias "ciudadanas" se torna por esto determinante para sentar la intervención de los movimientos sociales.

Existen diversas conceptualizaciones para intentar describir estas evoluciones: gobernanza urbana, gestión de proximidad, nueva gestión pública, modernización de la gestión local, democracia participativa. Estas circulan en el campo económico, administrativo, político y académico ya sea como evidencia de su utilidad o como recomendación de política. Gestión eficaz, transformación de las relaciones sociales y democracia local constituyen el seno de un círculo virtuoso de conceptos y representan un nuevo modelo de política pública caracterizado por el reposicionamiento del Estado, el desarrollo de

[2] Empleamos el término de sociedad civil en un sentido neotoquevilleano para referirnos a las interacciones, los actores y las organizaciones que no pertenecen ni a la esfera del Estado ni a la de la economía capitalista.

asociaciones público-privadas y la consideración de iniciativas de la sociedad civil. Estas referencias compartidas generan entretanto un gran flujo semántico. Viajan de una disciplina a la otra: del mundo de la investigación a las prácticas operativas, recubriéndose de interpretaciones muy diversas.

Las nociones de participación o de proximidad son buenos ejemplos. La primera es utilizada a la vez en el campo económico (para referirse a la integración al mercado o la participación de las utilidades) y en el campo de la política (para referirse al involucramiento de los ciudadanos en el sistema político o administrativo). Este último se refiere a los dispositivos que permiten la autogestión (o la gestión delegada a algunas asociaciones por los poderes públicos) y a los procedimientos relevantes que permiten contar con información esencial.

A su vez, estas mismas nociones pueden aplicarse de distintas formas. Por un lado, "proximidad" es una palabra que en las lenguas latinas tiene un doble sentido que la mayor parte del tiempo no es claramente comprendido por los actores. La proximidad puede tener una connotación geográfica y designar la escala local o microlocal de una ciudad o colonia, pero también una dimensión político-administrativa que evoca una comunicación recíproca entre gobernantes y gobernados.

Estos dos sentidos son fuertemente perceptibles en las expresiones "gestión de proximidad" y "democracia de proximidad". Debido a ello, a pesar de que no son excluyentes el uno del otro, son conceptos analíticamente distintos.[3] En el contexto francés de los albores

[3] Solo la dimensión territorial de la "democracia de proximidad" es retomada en el término inglés de *neighborhood democracy* mientras que en alemán la *Burgernahedemokratie* se refiere sobre todo a la dimensión política. El término, sin embargo, no es muy utilizado y la noción de democracia cooperativa, que no incluye la dimensión territorial, es generalmente más frecuente. En otras lenguas latinas, los equivalentes literarios de los términos "democracia de proximidad" o "gestión de proximidad" son frecuentemente menos utilizados que en francés, y en ocasiones ni se utilizan. La expresión francesa *democratie participative* tiene sus correspondientes literales en otras lenguas latinas, en alemán y en inglés. Sin embargo, la expresión *participatory democracy* es menos frecuente y menos utilizada que en francés (se utiliza de igual manera el término de *participative democracy* por encima del modelo de la "democracia representativa"). El término *democratie deliberative*, que retoma más de la teoría política que del lenguaje de los actores, tiene un equivalente literal en inglés (donde es frecuentemente utilizado) y en alemán (donde es poco utilizado). Por el contrario, toda traducción literal resulta difícil en español o en portugués. Por un lado, el término "deliberativo", además de llevarnos a la noción de discusión pública, es además sinónimo de "decisivo" y opuesto en consecuencia a "consultivo". En el sentido que es predominantemente francés está compuesto por dos ciclos que hasta nuestros días se mantienen, aunque en contextos muy particulares (Manin, 1985).

del año 2000 el término "democracia de proximidad" era contrario al de "democracia participativa" para significar el territorio de participación sobre una escala microlocal y en una dinámica puramente consultativa.

Esta polivalencia no ha sido un obstáculo para la difusión de estas nociones; todo lo contrario: precisamente porque la noción de participación porta numerosas ambigüedades, permite el reencuentro, al menos parcial, de aproximaciones también diversas, como la crítica autogestionaria y los acercamientos neoliberales en la denuncia de un aparato de Estado demasiado burocrático y centralizado.

Este consenso aparente se acompaña también de divergencias fundamentales con respecto a las gestiones participativas: ¿se trata de reintroducir la democracia representativa o de acompañarla?, ¿buscamos la justicia social, la paz social o la integración al mercado?

Las críticas se expresan también en sentidos opuestos: los defensores de una visión elitista de la democracia ponen en duda la eficacia de tales dispositivos mientras que algunos partidarios de la democracia directa encierran su posición en una lógica local y su instrumentación tecnológica o mercantil.

LAS APUESTAS DE UNA EVOLUCIÓN

La abundancia de experiencias ha dado lugar en el ámbito científico a trabajos construidos a partir de puntos de vista disciplinarios y tradiciones de investigación variados. La sociología de los movimientos sociales se pregunta sobre la institucionalización de los movimientos, y las estrategias de formación y reconversión de los capitales militantes, sobre las relaciones entre movimientos e instituciones.

Las ciencias políticas y los estudios urbanos han abordado las transformaciones de las políticas públicas y el surgimiento de una nueva gobernanza urbana. La teoría política, por ejemplo, ha estudiado el desarrollo de nuevos modelos de legitimidad fundados sobre las nociones de democracia "participativa", "deliberativa" o "técnica".

La sociología política se inclinó ante el impacto de los dispositivos sobre el sistema político, sobre la emergencia de nuevos espacios públicos o sobre las transformaciones de la cultura cívica. Estos trabajos reincorporan poco de una disciplina a otra; las investigaciones sobre

los movimientos sociales y aquellas sobre la democracia participativa urbana se han realizado en direcciones bastante diferentes. Lo esencial de los análisis permanece hasta ahora en el orden de la monografía o implica cuando mucho una comparación entre dos o tres sitios.

El objetivo de la presente obra es contribuir al avance de una verdadera comparación que favorezca un mejor conocimiento de las diversas experiencias a escala internacional y la puntualización de las problemáticas, de las conceptualizaciones y de las metodologías comunes.

Hay muchas cuestiones centrales en esto. El desarrollo de dispositivos participativos locales constituye un mismo fenómeno, apoyado bajo formas variables en función de la diversidad de los contextos, o bien una serie de dinámicas fundamentalmente divergentes, a tal punto que se necesitaría prohibir abordarlas como una misma realidad. ¿Esta evolución nos remite a los factores estructurales o más a las configuraciones locales de actores? ¿Cuáles son las posturas principales? ¿Cuáles son las concepciones de la sociedad y de la democracia sobre las cuales se basan los discursos de los actores? ¿Qué nociones es necesario forjar para analizar estos desarrollos con el rigor científico necesario, ciertamente dándole un sentido unívoco a los términos empleados? ¿Cuáles son las técnicas y los conocimientos movilizados? ¿Qué cambios virtuales y reales nos abren estos dispositivos en la práctica? ¿Corresponden únicamente declaraciones públicas de autoridades? ¿Cómo se articulan esos dispositivos con reformas a la administración pública, y qué impacto tienen sobre los sistemas políticos y sobre la política urbana? ¿Implican un vacío de democratización (y si sí, en qué sentido), o constituyen en cambio la introducción de mecanismos que permiten una mayor legitimidad a los poderes instaurados?

Hemos privilegiado un esclarecimiento específico, la articulación entre gestión de proximidad y democracia participativa, puesto que nos parecía un ángulo particularmente interesante para tratar estas cuestiones. Se trataba entre otras cosas de anclar los análisis empíricos a partir de las colonias populares tocadas fuertemente por la crisis social y económica en las cuales el poder público encuentra más dificultades e introduce dispositivos de gestión buscando detener la pobreza urbana y desarrollar la participación de los habitantes.

¿En qué medida una actividad ciudadana puede conjugarse con estos dispositivos, en qué condiciones estos pueden llevar una diná-

mica de democracia participativa, qué se puede entender por estos términos?

No hemos buscado ser exhaustivos; sin embargo, a partir de los casos significativos que atestiguan la diversidad de los contextos aprehendemos las dinámicas en marcha y sus ambigüedades. Para superar el flujo consensual o la simple toma de posición ideológica, las diferentes contribuciones han estudiado los dispositivos particulares en los cuales se han construido, así como las condiciones sociales de los proyectos participativos urbanos. A partir de los estudios empíricos realizados, diversos artículos han visualizado una claridad transversal sobre las preguntas planteadas.

LOS DISPOSITIVOS DIVERSIFICADOS

De manera general es necesario diferenciar los dispositivos de participación ciudadana en distintas posturas analíticas con el fin de no oscilar permanentemente entre la multiplicidad casi sin límite de casos concretos y una designación puramente genérica que aceleraría en sentido contrario las líneas de tensión entre las diversas dinámicas.

LOS TIPOS DE DISPOSITIVOS

Diversas tipologías pueden proponerse.[4] La más evidente porque es la más concreta, diferencia las experiencias locales en función de los dispositivos utilizados. Estos representan las herramientas técnicas, los soportes materiales indispensables para la participación. Pueden ser importados y adaptados de una experiencia a otra o más o menos formalizados y estandarizados. Es posible distinguir una decena de modelos donde algunos son objeto de un estudio en el presente libro:

Las asambleas. Sabemos que las asambleas constituyen uno de los pilares de la democracia antigua y que juegan por lo tanto un papel importante en particular en Suiza y en Nueva Inglaterra actualmente.

[4] Para un punto de vista un poco diferente revisar Font (2001).

En numerosos casos contemporáneos los dispositivos institucionales de participación se apoyaban exclusivamente en las asambleas microlocales.

Muchos otros dispositivos, desde los consejos de barrio franceses con presupuestos participativos, pasando por la mayor parte de órganos de desarrollo comunitario (principalmente en las comunidades indígenas de Ecuador descritas por Franklin Ramírez), articulan las asambleas con otros mecanismos propios.

Los referéndums. Constituyen, después de siglo y medio, una herramienta fundamental de la democracia local en Estados Unidos y más aún en Suiza, como lo muestra la contribución de Bernard Voutat. En el curso de los últimos años el referéndum ha ganado popularidad a escala local pero también a otros niveles.

Los consejos de barrio. Conformados por un pequeño número de ciudadanos designados en función de diversas modalidades, constituyen una instancia que dura el tiempo acordado para ser portavoz de los habitantes. Es sin duda la forma de participación más extendida en Europa, y Francia se distingue en la materia después de la publicación de la ley Vaillant de 2002 que impuso su utilización en las comunidades mayores a 80 000 habitantes (existen más de 2 000 al interior del territorio francés). Loïc Blondiaux y Hugo Swinne analizan los límites en Francia y en los Países Bajos, respectivamente.

Los fondos del barrio. En algunos casos una modesta suma de dinero se pone a disposición de los ciudadanos para realizar inversiones de proximidad. Este dispositivo se expande cada vez más en numerosos países europeos y existen ya algunos centenares en el territorio francés. Este fondo puede ser acompañado de otros dispositivos (juntas de vecinos, jurados ciudadanos, presupuestos participativos).

Los presupuestos participativos. Inventado en Porto Alegre, este dispositivo ha sido adoptado en centenares de municipios latinoamericanos bajo diversos esquemas, como lo muestra la contribución de Leonardo Avrizer, y en una cincuentena de colectividades territoriales europeas. El objetivo es vincular de manera perdurable a los ciudadanos a la discusión del presupuesto local superando la sola escala del barrio.

El desarrollo comunitario. Muy extendido en el mundo anglosajón y en el tercer mundo, este tipo de dispositivo permite a los habitantes gestionar equipos de proximidad. En cuestiones como el alojamiento social, puede tomar una importancia decisiva sobre los territorios correspondientes. La contribución de John Diamond analiza el desarrollo de la acción comunitaria en Gran Bretaña en el marco de las políticas de regeneración urbana.

Los jurados ciudadanos. Compuestos por un pequeño grupo de ciudadanos designados al azar, este dispositivo tiene como objetivo realizar una consulta sobre un tema determinado por las autoridades locales para generar una discusión argumentada. Por su metodología este dispositivo se asemeja un poco a las conferencias de consenso, a las conferencias de ciudadanos y a los sondeos deliberativos utilizados en otros niveles para generar la participación de las "personas comunes y corrientes" incluidas al azar en la discusión de cuestiones técnico-políticas.

El carácter argumentativo de los jurados los distingue de los sondeos, las encuestas y los paneles en que son utilizados frecuentemente por las autoridades locales, en particular en Gran Bretaña y en el norte de Europa. El dispositivo de los jurados se está expandiendo fuertemente en Europa, donde se han realizado centenares de experiencias de este tipo (principalmente en Gran Bretaña, Alemania y España). Las contribuciones de Ismael Blanco en España y de Anja Rôcke e Yves Sintomer en Alemania permiten conocer dos ejemplos europeos.

Las comisiones consultivas. Existen en dos formas: pueden asociarse en grupos de personas elegidas y ciudadanos no elegidos, frecuentemente delegados de asociaciones o representantes de grupos de interés, o reagrupar ciertos sectores de la población: jóvenes, adultos mayores, residentes extranjeros, indígenas. Estas comisiones constituyen una de las herramientas más expandidas para favorecer la participación. Este modelo ha conocido su más fuerte desarrollo en el transcurso de los últimos años.

Planes estratégicos participativos y planes de desarrollo comunitario. A nivel de una ciudad o de un barrio, sustentados según sea el caso sobre dinámicas *bottom up* o *top down*, estos dispositivos permiten vincular a ciudadanos organizados o individuales en la planeación urbana y

social de los territorios. Se han multiplicado en todas partes, en particular en los barrios con dificultades o en reestructuración urbana. Los programas de empoderamiento de zonas en Estados Unidos, presentados por Marie-Hélène Bacqué pueden considerarse como una variante de esta forma de participación, así como los talleres públicos de urbanismo en Italia. Las agendas locales 21 que constituyen una herramienta modelo a escala internacional, representan igualmente una forma particular de planeación participativa. Guiadas por la idea de un desarrollo perdurable e inicialmente puesto en marcha a partir de una preocupación por el medioambiente, estos dispositivos tienden hoy en día a incluir de manera creciente una dimensión social y una dimensión económica. Generalmente visualizan la asociación de diferentes grupos de interés preocupados por el desarrollo perdurable y tienen un valor de planeación indicativa. Constituyen una de las formas más extendidas de democracia local en el mundo, particularmente desarrollada en países como Alemania o España.

Los dispositivos de representación para ciudadanos usuarios de servicios públicos. Permiten vincular a ciudadanos usuarios en la gestión, y observar la coproducción de servicios públicos municipales o paramunicipales. Estos dispositivos, frecuentemente desarrollados a partir de iniciativas de legislaciones nacionales, se han extendido muy rápidamente en Europa en el transcurso de las dos últimas décadas y actualmente son muy numerosos. El caso de la gestión del agua en el África subsahariana presentada por Sylvy Jaglin o aquel de las escuelas analizado por Archon Fung y Eric Olin Wright en Estados Unidos presentan dos dinámicas contrastantes de participación de usuarios.

Estos dispositivos son raramente utilizados de manera aislada y frecuentemente son combinados en un sistema de gestión local más extenso que el necesario para aprehender en su conjunto.

LOS SECTORES SOCIALES

Quisiéramos insistir particularmente en una segunda tipología, que diferencia las experiencias en función del tipo de participantes que la solicitan. Un primer modelo se basa en la representación de los dis-

tintos sectores de la sociedad. Este modelo se inscribe en la línea del neocorporativismo, donde la edad de oro corresponde a las décadas posteriores a la segunda Guerra Mundial. El corporativismo clásico había sido elaborado de forma más o menos contemporánea por corrientes y personalidades extremadamente diversas, tales como la del sociólogo Durkheim.

El neocorporativismo de la posguerra realiza una síntesis original entre las concepciones que se preocupaban de los desequilibrios generados por el gobierno representativo clásico y las nuevas temáticas resultado de la emergencia del Estado social (Rosanvallon, 1998).

Los procesos de decisión fundamentados en el papel de los políticos electos se completaron con la aparición de organismos que relacionaban las "fuerzas vivas" de la sociedad, en primer lugar por la constitución de organismos paritarios que asociaban "trabajo" y "capital". Estos organismos tuvieron como primera misión gestionar las instituciones que regulan la protección social y las convenciones colectivas. En diversos países, en particular en Europa del norte, su papel se limitó a la esfera socioeconómica entendiéndolo en el sentido limitado del término. Acompañando de forma complementaria a la democracia representativa, el neocorporativismo modificó de manera perdurable la imagen de las sociedades occidentales contemporáneas.

En Francia, la gestión paritaria de la seguridad social constituye un paradigma, así como el consejo económico y social puesto en marcha por el general De Gaulle (quien tuvo poco peso en la estructura institucional global) puede igualmente estar, y está, relacionado.

La fuerza del primer neocorporativismo radicó en que completó el funcionamiento "individual" y "formal" de la democracia representativa a través de mecanismos que permitieron a los individuos participar por la vía de las agrupaciones sociales con las cuales se identificaban, enriqueciendo así la gama de actores y de asuntos políticos legítimos.

Presupone, sin embargo, el carácter estable y homogéneo de la identidad de los sectores sociales. Esta primera versión del neocorporativismo entró en crisis al mismo tiempo que el Estado social y su cuestionamiento se acentuó debido a la importancia que otorgaba a la relación trabajo-capital, sobre la cual estaba fundamentada. Nuevos sectores sociales emergieron que parecían merecer una representación política *a fortiori* debido a que estaban marginados por el funcionamiento estándar de la democracia representativa.

Fue así que un "nuevo corporativismo de segunda generación" extendió su representación por un sector social más allá del ámbito económico e intentó tomar en cuenta la representación de (ciertos) grupos minoritarios o dominados. En esta perspectiva, los trámites participativos locales constituyen, por ejemplo, una representación geográfica con una representación sectorial o comunitaria que permite a las mujeres, a los jóvenes, a los niños, a los adultos mayores, a los discapacitados, a los indigentes, etc., ser representados conforme a la condición en la que se encuentran.

En Francia, los consejos municipales de niños y los consejos consultivos de extranjeros pueden adherirse a este conjunto.[5] Este tipo de estructura está muy presente en ciertos países de América Latina, donde numerosos dispositivos se basan en las formas de organización propias de las comunidades indígenas.

Todo esto retoma la inspiración de la posguerra. La fuerza de este neocorporativismo contemporáneo toma en cuenta el advenimiento de una "sociedad postindustrial" que no está organizada más que en torno a un conflicto central (o que no lo ha estado jamás, como en el caso de las comunidades indígenas de los países andinos). Sin embargo, la elección de los sectores sociales que merecen ser representados siempre está sujeta a conflicto y existe el riesgo de que el reconocimiento institucional por el Estado de ciertos grupos contribuya a fijar las fronteras de aquellos, a dotar de esencia su identidad y a cooptar a los individuos (presionados a participar en tanto que mujeres, indígenas, etc., para tener más oportunidad de hacer escuchar su voz).

LOS CIUDADANOS ORGANIZADOS

Al margen de este "neocorporativismo de segunda generación" otro tipo se margina de la representación por "comunidad" o "cuerpo" social para dirigirse a las fuerzas organizadas de la sociedad civil, cualesquiera que ellas sean. Se considera, entonces, como meritoria de ser

[5] Por el contrario, si la introducción de una ley paritaria para la representación de las mujeres en la política divide en bloques las preocupaciones de ese nuevo neocorporativismo, guarda una diferencia sustancial: si una presencia más justa de ambos sexos en la representación política es lo que se busca, no implica que las mujeres elijan a sus delegados y los hombres a los suyos.

representada toda asociación cuyas acciones conciernan los asuntos abordados. El Estado se alegra de contar con la presencia de fuerzas organizadas (y eventualmente seleccionar las más pertinentes en función del espacio público concerniente y de descartar aquellas que se rebelen contra el orden constitucional). Esta vía está abierta en el neocorporativismo de la posguerra por la representación de fuerzas sociales como la Iglesia, muy presente en ciertos países europeos. Hoy en día este tipo de representación es muy común. En Francia las CICA, consejos de la vida asociativa creados por el artículo 16 de la ley de París-Marsella-Lyon, constituyen un buen ejemplo.

Una versión particular de esta metodología consiste en la delegación por el Estado de una parte de sus prerrogativas a las asociaciones para realizar tareas que por su competencia les conciernen y favorecer la acción de asociaciones que efectúen trabajos de utilidad pública. Sobresale el caso del desarrollo comunitario en Estados Unidos o en Gran Bretaña, en el que la participación se apoya en los *stakeholders*,[6] grupos de habitantes constituidos en torno a los proyectos.

En el mundo anglosajón, este tipo de dispositivo se encuentra, sobre todo, enfocado en las organizaciones de los sectores sociales marginados. Sin embargo, en otros países no es así. En casi todos lados, esta variante participativa corre el riesgo de permitir a los dirigentes de las organizaciones reconocidas monopolizar en demérito de las bases que les concedieron el poder.

En el caso de las organizaciones estructuradas de manera poco democrática, la democracia participativa puede llegar a una confiscación del poder en beneficio de los delegados, todavía más acentuada que en los casos de la democracia representativa basada en la elección.

LOS CIUDADANOS MOVILIZADOS

Estas preocupaciones nos llevan a las razones de la promoción de un tercer tipo de dispositivo que se dirige a los ciudadanos movilizados sin que la organización sea un requisito. La junta de vecinos abierta a todos los habitantes (y si la ocasión se presenta, a los que trabajan en el barrio) es el paradigma de este tipo de dispositivos. Las fuerzas or-

[6] Guardaremos ese término para el idioma inglés. Literalmente, se refiere a los interesados, los individuos que poseen poder o que guardan una responsabilidad.

ganizadas juegan un papel particularmente activo en el proceso, pero no disponen de un estatus privilegiado. Es algo similar a los militantes partidarios en la democracia representativa clásica. Su papel puede fácilmente ser cuestionado por los ciudadanos.

La vanguardia de este tipo de dispositivos tiene que ver con que está oficialmente compuesta de individuos. La democracia ateniense otorgó una extensión particularmente amplia a este tipo de dispositivos, retomada en la actualidad en Nueva Inglaterra y en Suiza. Bajo una forma más limitada, esta metodología ha tenido un desarrollo importante en Europa occidental en el transcurso de estos últimos años, claramente en línea con los consejos de barrio franceses o las estructuras holandesas.

En otros lugares, las asambleas pueden designar delegados en los consejos de barrio (o juntas de vecinos), o incluso en los consejos de la ciudad; el ejemplo paradigmático está, desde este punto de vista, en los presupuestos participativos brasileños. Si los dispositivos de este tipo son generalmente apropiados prioritariamente para las clases populares en América Latina, no sucede lo mismo en Europa, donde las clases sociales dominadas son generalmente marginadas.

UNA MUESTRA REPRESENTATIVA DE LOS CIUDADANOS

Ante este riesgo, el cuarto tipo de dispositivo se apoya en la elección al azar de una muestra de ciudadanos. Los "jurados", como lo muestran el caso español y alemán, tienen estadísticamente fuertes probabilidades de decidir, como lo haría el pueblo si pudiera reunirse para este efecto, o por lo menos de ser menos homogéneos socialmente de lo que son habitualmente las estructuras de la democracia participativa.

Esta metodología representa junto con la asamblea de ciudadanos el otro gran pilar de la democracia clásica ateniense. En principio, cuando el número de personas elegidas al azar es suficiente,[7] permite asegurar a los individuos de todas las clases sociales la misma oportunidad de participar. Además, evita que prevalezcan las identidades de grupos ya constituidos y suprime de raíz el problema de la confiscación del poder por los delegados, ya que se trata de estruc-

[7] Ese no es el caso en los jurados ciudadanos, pero el objetivo puede alcanzarse a través de dispositivos como los sondeos deliberativos (Fishkin, 1997; Blondiaux, 2002).

turas no permanentes y poco susceptibles de ser burocratizadas o de desencadenar la formación de una casta de delegados profesionales. Entretanto, un dispositivo de esta naturaleza puede debilitar la organización y la movilización de la sociedad civil ya que los ciudadanos ordinarios tienen más oportunidades de influir en la decisión que los más activos o los más organizados.

LAS REUNIONES DE CIUDADANOS

Finalmente, el último tipo de dispositivo, el referéndum, busca reconocer el conjunto de ciudadanos y no solamente una vanguardia o una muestra restringida de ellos. El ejemplo clásico de esto es Suiza, pero el referéndum igualmente se ha extendido a escala local en Estados Unidos. Podemos distinguir sobre este dispositivo los plebiscitos, organizados por las autoridades políticas clásicas de la democracia representativa (de la cual el gaullismo fue ávido en Francia), y los referéndums de iniciativa popular que los ciudadanos tienen la posibilidad de generar medianamente a través de un cierto número de firmas debidamente identificadas.

En numerosos países europeos la desconfianza en relación con los plebiscitos y los referéndums fue muy grande después de la experiencia nazi, pues existía el temor de llegar a una dinámica populista y antidemocrática. Una revaloración positiva ha tenido lugar en el curso de los últimos años y las iniciativas legislativas actualmente se dirigen a legalizar y a favorecer su utilización, en particular en el plano local. Cuando la participación es suficiente (lo cual está aún lejos de lograrse), la legitimidad del referéndum es la mayor parte del tiempo incuestionable, y se vuelve netamente superior a la de la democracia representativa clásica; y es por esto que este proceso es frecuentemente utilizado para validar las grandes decisiones constitucionales o políticas. Su costo financiero y humano, sin embargo, es frecuentemente elevado y es difícil tener recursos siempre disponibles.

Seguramente, como en toda tipología abstracta, el valor de estas cinco figuras típico-ideales no es más que analítico: numerosos dispositivos concretos combinan diversos modelos. Debido a ello, los consejos de barrio franceses frecuentemente están compuestos por diferentes colegios, que corresponden, por ejemplo, al dispositivo de ciudadanos

movilizados (ciudadanos voluntarios y sus delegados), a los ciudadanos organizados (asociaciones) y muy frecuentemente a los ciudadanos ordinarios (elegidos al azar). Del mismo modo, los jueces berlineses forman a la vez un colegio de ciudadanos organizados (asociaciones) y un colegio de ciudadanos ordinarios (elegidos al azar). Los presupuestos participativos de los que son responsables, provienen en su mayoría de ciudadanos movilizados, pero en ciertos casos pueden originarse en las asociaciones y en los ciudadanos elegidos al azar.

LAS OTRAS TIPOLOGÍAS

Solo evocaremos algunas de las diversas tipologías que pueden ser empleadas. La primera, que sin duda es la más conocida, ordena las experiencias en función de una escala de intensidad de participación. Con numerosas variantes, esta escala distingue también la información, la consulta, la conciliación, las asociaciones, la delegación de poder y el control ciudadano (Arnstein, 1969; Burns, 1991). En un mismo contexto podemos encontrar diferentes niveles de esta escala según los momentos y los dispositivos utilizados.

La segunda tipología, también muy extendida, diferencia los dispositivos en función de la movilización de la sociedad civil. Distinguimos también esquemáticamente tres dinámicas: un arranque descendente (*top down*), emanado de las instancias político-institucionales, que puede apoyarse sobre las bases de la legitimación del sistema político o de los arranques de la modernización del aparato administrativo en los casos europeos, por ejemplo, pero también en la voluntad de distribuir mejor un servicio privatizado en un contexto institucional débil como en África austral; un arranque ascendente (*bottom up*) impulsado por un movimiento social o una dinámica asociativa local que puede o no permanecer confinado a escala local como lo muestran los casos contrastados de Estados Unidos y de Ecuador, y un contexto más raro de transformación social, en el que los dispositivos participativos se insertan en un proyecto de reforma grande y emanan de un doble inicio, *bottom up* y *top down,* como en el caso de Porto Alegre.

La tercera tipología se basa en la temporalidad de los dispositivos. Podemos distinguir consultas puntuales sobre temas precisos a diferentes escalas (tales como los referéndums, las consultas sobre

proyectos urbanos, los jurados ciudadanos), dispositivos que se inscriben por la duración (como los consejos de barrio, los presupuestos participativos, los organismos comunitarios o los agentes locales 21). Podríamos incluir también otras tipologías, sobre la base epistemológica de que pueden reivindicar la participación (experiencia de uso, contraexperiencia, voluntad ciudadana), sobre la escala de la participación (únicamente microlocal o no basada en una generalidad), etc. Estas diferentes tipologías pueden en su momento cruzarse, liberando formas mixtas y especificidades notables.[8]

Tipología de dispositivos participativos locales

	Sectores de la población	Ciudadanos organizados	Ciudadanos movilizados	Muestra de ciudadanos	Reuniones de ciudadanos
Asambleas		Rol informal de las asociaciones	• Puntuales o regulares • Lo más común informativos o consultivos • Escala microlocal El más común *top down*		
Referéndums					• Puntuales • Consultivos o decisivos • Diferentes escalas • *Top down* (plebiscitos) y *bottom up* (de iniciativa popular)

[8] Los jurados ciudadanos berlineses, que acoplan de manera muy original el dispositivo clásico de jurado y de los fondos de barrio, no se han tomado en cuenta en esta tipología general.

Consejos de barrio		• Siguen formas mixtas con diversos colegios y diferentes tipos de participación solicitadas • Regulares • Lo más común informativos o consultivos • Escala microlocal • Lo más común *top down*			
Fondos de barrio		• Pueden implicar, según el caso, asociaciones, ciudadanos movilizados o ciudadanos elegidos al azar • Regulares • Decisivos • Escala microlocal *Top down*			
Presupuestos participativos	• La mayoría se basa en los ciudadanos movilizados, y muchas veces implican también asociaciones y algunos ciudadanos elegidos al azar o de sectores (niños) • Regulares • Consultivos o decisivos • Escala municipal (eventualmente microlocal) • Mayoritariamente *top down*				
Órganos de desarrollo comunitario	• Se basan generalmente en los ciudadanos movilizados y organizados, pero implican algunas veces otros sectores de la población (indígenas) • Regulares • Consultivos o decisivos • Escala microlocal pero puede ser también a nivel municipal *Bottom up*				
Jurados ciudadanos				• Puntuales • Consultivos • Diferentes escalas *Top down*	

Consejos consultivos	• Se basan en sectores (extranjeros, jóvenes, personas de la tercera edad), se erigen sobre asociaciones que representan grupos de interés. • Generalmente regulares; algunas veces puntuales • Consultivos • Diferentes escalas *Top down*			
Planes estratégicos, planes comunitarios, agendas 21	• Lo más común, formas mixtas involucrando a sectores de la población, ciudadanos organizados, grupos de interés (algunas veces ciudadanos movilizados) • Puntuales (planes estratégicos, planes comunitarios) o regulares (agenda 21) • Lo más frecuente consultivos • Escala microlocal y municipal • *Top down* (planes estratégicos, agenda 21) o *bottom up* (ciertos planes comunitarios)			
Representación de los usuarios		• En general basado en las asociaciones, algunas veces por los usuarios movilizados en asambleas • Regulares • Lo más frecuente consultivos, algunas veces decisivos • Diferentes escalas • *Top down* y *bottom up*		

OBJETIVOS PARCIALMENTE COMPARTIDOS, RESULTADOS CONTRASTANTES

Las experiencias analizadas en esta obra describen configuraciones contrastantes en las relaciones entre habitantes, asociaciones e instituciones o en la articulación de lo local y lo general. Todas vinculan gestión de proximidad y arranque participativo en torno a tres tipos de objetivos, pero estos se desenvuelven de manera diferente; según

los contextos, los resultados de las políticas proclamadas pueden ser muy distintos (Bacqué y Sintomer, 2001a). Aunque con frecuencia estén incluidos en los discursos de los actores, también es necesario distinguirlos analíticamente.

El primer tipo de objetivo, que podemos calificar como de gestión, busca el mejoramiento de las políticas públicas locales con objeto de integrar el conocimiento de los habitantes sobre lo que se debe hacer o para la utilización de la participación como un vector de la modernización administrativa. El segundo tipo es de orden social. Busca responder a la "cuestión social" apoyándose en la participación. El tercer tipo de objetivos, políticos, consiste en la relegitimación del sistema político o en el desarrollo de una democracia participativa apoyándose en la creación de espacios públicos locales.

MEJORAR LA GESTIÓN, MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

A nivel de proximidad, la mayor parte de los dispositivos participativos busca mejorar la gestión urbana, considerada como inadaptada o insuficiente, y algunas veces, en particular en los países del sur, transformar las condiciones de vida de la población pobre favoreciendo el acceso a los servicios urbanos. Estas medidas se basan en la idea de que una gestión de acercamiento a servicios urbanos y el trabajo con los habitantes puede ser más eficaz, pues sería más adaptable a las necesidades de las poblaciones y los territorios concernientes.

Se acompañan del principio de transversalidad o de *comprehensiveness,* según el cual la gestión articulada, global, elaborada y conducida a escala de un territorio determinado, debe superar los modos de intervención verticales y parcelados llevados al límite por las administraciones públicas. Al final, se reconocen competencias de uso en los habitantes o usuarios, quienes son solicitados para intervenir en la elaboración, gestión o puesta en marcha de los proyectos.

Esta noción de competencia puede en ciertos casos llevar a la "responsabilización"[9] de los individuos, tanto en las decisiones como en la realización concreta de la actividad. Las autoridades institucio-

[9] Hace falta superar la ambigüedad de esa noción de responsabilidad, que como lo muestra Sylvy Jaglin, en ocasiones puede llevar a la responsabilidad económica del consumidor incentivado a comportarse como un buen pagador.

nales voltean entonces hacia las asociaciones o los *stakeholders* para delegarles las misiones del servicio público.

Más allá de los barrios, la participación es frecuentemente utilizada en una perspectiva de modernización del estado local. A pesar de que no todas las aproximaciones que promueven la modernización de la acción pública recurren forzosamente a la participación, esta es comúnmente referida como un posible eje de desarrollo. Toma su lugar al lado de la orientación hacia el mercado (que introduce criterios como la rentabilidad, la externalización, la intermediación y la concurrencia entre los proveedores de servicios públicos y privados, favoreciendo la constitución de empresas autónomas de capital público pero de estatus jurídico privado, estimulando las privatizaciones y los socios público-privados); en esta óptica marcada por las temáticas del *new public management*, la modernización está censada, tornándose hacia los ciudadanos y apoyándose en sus aportes, volviéndose a la vez más eficaz en términos de los servicios proporcionados y más dinámica debido a la presión externa ejercida por la sociedad civil. En particular está dirigida a favorecer la transparencia permitiendo luchar contra la corrupción y las formas de gestión clientelares.

En la reforma de la gestión de proximidad como, especialmente, en la modernización de la administración pública, los ciudadanos pueden ser requeridos a diferentes niveles.[10] Pueden intervenir en tanto que consumidores (usuarios de servicios públicos o clientes de servicios semiprivados o privatizados)[11] a los cuales los prestadores de servicios deben otorgar garantías de calidad y de accesibilidad (a través del acceso a la información, garantías de calidad, servicios de proximidad disponibles en internet o adaptados en términos de horarios, etc.) y donde se deben medir los tiempos de espera y la satisfacción (a través de encuestas, de paneles, de consejos más o menos consultivos o entrevistas directas). La apuesta se dirige particularmente a mejorar la respuesta (*responsiveness*) de la administración frente a los

[10] Para una tipología un poco diferente véase Reichard (2001), y Reichard y Rober (2001).

[11] La acentuada distinción ideológica que existe en francés entre "clientes" y "usuarios" es muy específica. Los dos términos tienen traducciones literales en otras lenguas latinas, aunque sin que la connotación ideológica y la distinción sean perceptibles. En alemán, el término *Kunden* contempla a la vez los usuarios y los clientes. En inglés, la distinción *customer* y *client* es de otro tipo. El primer término se refiere a una persona que compra bienes o servicios en una tienda o compañía, mientras que el segundo se refiere a una persona que utiliza los servicios de un profesional (abogado, diseñador gráfico) o de una organización.

tiempos de espera, las dudas o las quejas de los usuarios. Francia está, desde este punto de vista, bastante atrasada en comparación con países como Reino Unido y Suecia, a pesar de que los dispositivos legales han evolucionado notablemente en el transcurso de los últimos años.

Los ciudadanos pueden ser bienvenidos igualmente a participar para brindar orientación y discutir las modalidades del funcionamiento de los servicios. Los grupos de calificación mutua que elaboran los proyectos de servicios locales en Francia funcionan bajo este principio (Rosenberg y Carrel, 2002), al igual que los inicios del presupuesto participativo, a una escala sobre apuestas mucho más amplias. Es sobre todo en este nivel de asociación que se da la toma de decisiones (donde la intensidad puede llevar de una simple consulta a una verdadera codecisión) conocida en el la zona metropolitana.

En la correalización o la delegación de servicios, los ciudadanos-usuarios están involucrados en la realización o la gestión de los proyectos. Esta dinámica puede incluso llevar a la creación de un tercer sector. Las relaciones que ligan este tercer sector al poder público y a los mercados son la autonomía, su estructuración propia y su anclaje democrático, que son determinantes para las dinámicas comprometidas. En Francia si el Estado recurre de manera creciente a las asociaciones para delegarles asuntos que él asume mal, esto es bastante marginal de la acción social y sobre todo muy controlado. El sector intermediario permanece completamente dependiente del poder público. Muy diferente es la experiencia estadounidense, en la que las empresas comunitarias, ancladas a la escala de la *community* y emergentes en parte de movimientos sociales, dan testimonio de una capacidad de intervención y de movilización local, ya sea si se les solicita un proceso de profesionalización o si el Estado les propone apoyarse cada vez más en el mercado.

Los ciudadanos pueden también ser llamados a ejercer una función de control de la acción pública, ya sea como usuarios directamente interesados (*stakeholders*) o jugando un papel que el "dador de órdenes" políticas es el encargado de ejercer. La idea es entonces que una participación activa mejora el *accountability*[12] de los servicios públicos (o de prestadores privados) y de su calidad. Esto puede pasar por estructuras polivalentes, como los grupos de *crime watch* estadounidenses (donde las fuerzas de policía locales presentan sus activi-

[12] La *accountability* se refiere a la responsabilidad que tienen los proveedores del servicio y al mismo tiempo a la obligación de rendir cuentas.

dades frente a los habitantes), los consejos de barrio en Francia o los consejos del presupuesto participativo en América Latina. Ciertas experiencias han visto nacer órganos específicos consagrados, por ejemplo, a la forma en que se realizan los compromisos tomados.

Los ciudadanos pueden participar como trabajadores. Si la idea de democracia participativa fue desarrollada en los años sesenta y setenta con un mayor énfasis en la cuestión laboral que en lo local, esta dimensión cambió a partir de los años ochenta y entró en crisis (por ejemplo en Alemania, donde los defensores de la cogestión —M *Mitbestimmung*— están a la defensiva). Sin embargo, en algunos casos, una gestión pública participativa ha sido desarrollada, dirigida a sensibilizar a los funcionarios locales sobre las dinámicas participativas en su conjunto o a contrabalancear los esfuerzos suplementarios que eso demandaría.

¿Los objetivos de mejoramiento de la gestión, apoyándose en la participación, son seguidos de efectos reales? El balance es, en este plano, positivo. En la mayor parte de los casos la incorporación de los habitantes a los dispositivos de gestión parece tener consecuencias positivas a escala microlocal y favorecer el mejoramiento de los servicios de proximidad.

Los resultados generados por estas grandes líneas de "democracia técnica" en la gestión tienden a enterrar las propuestas elitistas que oponen democracia y eficacia. Esta dinámica permanece, sin embargo, limitada cuando va aparejada a la instalación de un sistema de dos velocidades que beneficia por un lado a los ciudadanos solventes pero permanece cerrada a la escala microlocal. Puede también desembocar en enfrentamientos locales inmanejables a nivel de la *comunidad*, como es el caso de las experiencias de la gestión del agua en el África subsahariana.

Más allá de lo microlocal, los efectos son limitados cuando la participación no se articula con un proceso de modernización interna de la administración. Cuando las dos se llevan a cabo, un círculo virtuoso parece, por el contrario, susceptible de incorporarse. Ciertas experiencias son, desde este punto de vista, muy prometedoras, principalmente en las ciudades del sur, donde la modernización de los servicios públicos es algunas veces más dinámica que en numerosas ciudades del norte.

TRANSFORMAR LAS RELACIONES SOCIALES

Una segunda serie de objetivos lleva a la transformación de las relaciones sociales a través de la participación. Sin ser una regla, esta dimensión no está más extendida porque los dispositivos participativos han sido en distintos barrios y ciudades populares afectados por la "crisis urbana". Los objetivos sociales son diferentes según los contextos. La constante inicial es casi la misma en todos lados: la crisis económica o la globalización neoliberal se traducen localmente en el debilitamiento de la cohesión social o comunitaria y en la marginación de grupos enteros; esto amenaza el bienestar de los habitantes en su conjunto, su seguridad y, en términos generales, la paz social.

Desde entonces, la participación apunta a diferentes formas de movilizar nuevamente a los habitantes, de recrear su lugar, de abrir espacios de reencuentro y de intercambio que reemplacen las formas más antiguas de sociabilidad y de encuadramiento, de formar nuevos interlocutores o líderes aptos para organizar su colectividad y de superar ciertos conflictos. La mayor parte de los trámites participativos reconoce la existencia de causas estructurales tales como las reestructuraciones económicas, el desempleo y la decadencia de identidades colectivas o de formas de encuadramiento tradicionales. Estas se oponen a los acercamientos que buscan dejar sobre los individuos excluidos la responsabilidad de su situación y los estigmatizan como una *underclass* portadora de una "cultura de la pobreza" o como una nueva clase peligrosa (Katz, 1993; Rey, 1996; Bacqué y Sintomer, 2001b).

Por el contrario, el diagnóstico difiere dependiendo de qué organización colectiva de habitantes es vista como portadora o no del riesgo de "comunitarismo",[13] y sobre todo, según si esta situación estructural es derivada de inevitables evoluciones económicas o explicada por las relaciones de dominación.

Los acercamientos participativos más consensuales llaman a "reconstruir el tejido social" (Francia) o "comunitario" (Estados Unidos), a aumentar el "capital social" de los más desfavorecidos (Putman, 2000) o, más aún, a "incluir" a los "excluidos" (Francia) o a aquellos que se ven afectados por la "marginalidad" (América Lati-

[13] Francia constituye el punto más caricaturesco de una preocupación largamente compartida respecto de la respuesta de estos grupos, en particular de los grupos étnicos, sobre ellos mismos.

na). Las perspectivas se polarizan entonces sobre aquellos que padecen más frontalmente las crisis estructurales, con la idea de que es necesario reintegrarlos en el *mainstream*. La participación parece ser una de las posibles claves para actuar, en la medida en que se trata de invertir las espirales de la desocialización, del aislamiento y del repliegue, de retejer los lazos, de dar premios a los excluidos (y tal vez tomarlos en cuenta). Desarrollando un acercamiento consensual, otras perspectivas ponen por el contrario el acento sobre las dinámicas de movilización, individuales o colectivas, de los grupos; dinámicas que las estructuras institucionalizadas de participación podrían facilitar.

Un poco diferente en Francia y en América Latina, la noción de "capacitación" puede de esta manera ser utilizada, al igual que la de "activación" en Alemania; el término de "capital social", bastante polivalente, puede también contribuir en esta óptica al igual que el de "inclusión social".[14] La noción de *empowerment*, en cuanto a ella misma, se extendió en el mundo entero y se ha visto sometida a todo tipo de interpretaciones. En la boca de ciertas corrientes republicanas estadounidenses, implica simplemente la integración a la clase media o al mercado, por ejemplo para la adquisición de una propiedad inmobiliaria o la formación de actores aptos para administrar un subsector económico. Más frecuentemente, el *empowerment* describe a la vez un objetivo y un método colectivo, un proceso de aprendizaje de los miembros de grupos desfavorecidos y su inserción social donde puedan hacer valer su cultura y sus intereses. En las perspectivas de conflicto que existían al inicio del movimiento negro en Estados Unidos y que perduran aún en ciertos movimientos, se trata de una verdadera emancipación y del acceso al poder. La participación es entonces ante todo una dinámica *bottom up* y la institucionalización de estructuras participativas presenta la autonomía del movimiento que constituye una resultante de este, al mismo tiempo que un punto de apoyo suplementario. En América Latina, y en particular en Porto Alegre, otras perspectivas retoman esta dimensión conflictiva de *empowerment* insertándose en una perspectiva de transformación más global de la sociedad. La consigna que guía el contenido social de las iniciativas participativas es entonces "la in-

[14] El término se utilizaba regularmente en América Latina o en España en un sentido poco menos consensual que en Francia, bastante cercano al término "solidaridad", regularmente empleado por las comunidades de la antigua zona metropolitana.

Los objetivos sociales de la participación

<table>
<tr><th>Acercamientos consensuales mainstream</th><th>Acercamientos consensuales “solidarios”</th><th>Acercamientos conflictivos centrados en los grupos dominados</th><th>Acercamientos conflictivos en busca de otro orden social</th></tr>
<tr><td>Restaurar las ligas sociales (Francia) o la community (Estados Unidos)
Paz social</td><td>Ciudad solidaria (ciertos municipios de izquierda franceses)
Capacitación (Francia)</td><td rowspan="3">Estrategias conflictivas de empoderamiento</td><td rowspan="4">Invertir las prioridades sociales (Porto Alegre)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Inclusión social, lucha contra la exclusión (Francia, América Latina)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Aumentar el capital social de las personas desfavorecidas
Estrategias consensuales de empowerment</td></tr>
<tr><td>Lucha contra el comunitarismo (Francia)</td><td colspan="2">Acción afirmativa institucional</td></tr>
</table>

versión de las prioridades” que asume menos de la acción afirmativa (*affirmative action*) que de una acción global de justicia social que favorece a los dominados.[15]

Debido a la variedad de objetivos sociales perseguidos y de contexto en los cuales las experiencias se realizan, es muy difícil sacar un balance global de las políticas participativas en cuanto a su impacto sobre las relaciones sociales. En la mayor parte de los casos franceses es poco probable que tengan un efecto significativo: las políticas participativas no influyen más que al margen en la repartición de recursos, los individuos de grupos dominados no están presentes en las estructuras formadas por las clases medias o las fracciones superiores de

[15] No buscamos situar aquí de manera esquemática los lugares dentro de los cuales se inscribe cada una de las temáticas abordadas, no pretendemos la exhaustividad. Los términos son extremadamente polivalentes. Podemos, a lo mucho, diferenciar cada uno de ellos sin importar las aproximaciones mencionadas dentro de las que se enmarcan.

las clases populares y los objetivos consensuales anunciados tienden a descuidar los conflictos sociales y a hacer de las clases medias una norma de referencia sobre la cual deben alinearse las clases populares (Bacqué y Sintomer, 2001b).

En algunas experiencias africanas, los dispositivos participativos pueden ser confiscados por los actores más poderosos a la escala local y contribuir a estructurar nuevas formas de dominación. Por el contrario, en otros contextos, principalmente en América Latina o América del Norte, los acercamientos fundados en las asociaciones comunitarias favorecen la organización de las clases populares a escala local y contribuyen a desarrollar la capacidad de intervención de los individuos y grupos.[16] Las encuestas cuantitativas y cualitativas muestran que, en el caso de Porto Alegre, una política redistributiva se ha aplicado a escala bastante grande dirigida a grupos dominados mientras que estos ganan un fuerte reconocimiento público a través de su presencia en el presupuesto participativo. Es por el contrario impactante constatar el reducido número de experiencias donde la participación permite una verdadera acción sobre las relaciones sociales de sexo, por ejemplo favoreciendo los procesos de *gender mainstreaming*.

EXTENDIENDO LA DEMOCRACIA

Un tercer grupo de objetivos se inscribe en una perspectiva más directamente política. La participación entonces es dirigida. No incluye únicamente la ingeniería de gestión o social y desemboca en una trasformación de relaciones cívicas. No permanece únicamente en la *policy* e implica también la *politics*. Esto significa "renovación de la política" o "democratización de la democracia," lo que difiere de una experiencia a otra.

Muy frecuentemente los dispositivos participativos se dirigen a transformar la cultura cívica de los ciudadanos y constituir "una escuela de democracia". La idea del aprendizaje de los ciudadanos o de la formación de actores con la capacidad de organizarse y de hacerse cargo de la vida colectiva está presente en la mayoría de estas experiencias.

[16] Es cierto que pocas veces logran cambiar el centro de equilibrio o pasar por encima del conjunto de las políticas locales.

A través de la participación, los ciudadanos comprenden más claramente la lógica y las apuestas de la gestión pública. Paralelamente, extienden su visión más allá de los intereses inmediatos o particulares e integran una cultura de propuestas en lugar de permanecer en posturas puramente reivindicativas. De hecho, este desarrollo de la cultura cívica de las personas activas en el proceso parece constituir uno de los efectos notables de la participación, al menos porque esta no se reduce a una política de imagen puesto que se puede apoyar en una verdadera calidad informativa y los dispositivos no se presionan los unos a los otros con el afán de entorpecerse —condiciones que raras veces se reúnen—. Los efectos en términos de densificación de la vida asociativa son más contrastantes: si la institucionalización de la participación tiene el mérito de anclar en la duración de la actividad ciudadana, la forma en la que los dispositivos favorecen o no la implicación de las asociaciones tiene fuertes consecuencias y el proceso puede concluir en revertir la energía de los movimientos sociales hacia la gestión. Sin embargo, algunas experiencias muestran que la apertura de un espacio más fácil para las movilizaciones y la reserva en la mentalidad clientelista puede constituir un estimulante importante de la actividad asociativa.

Las acciones participativas pueden apuntar a modificar las relaciones entre los ciudadanos y el sistema político. Una de las ideas principales, a veces no explicada públicamente pero casi siempre presente, es que la participación puede contribuir a la legitimación del sistema político y en particular a los equipos ocupantes la participación. Sería un instrumento para luchar contra la abstención y para mejorar las oportunidades de reelección. Un objetivo así puede ser concebido en una óptica instrumental pero no es siempre el caso: parece después de todo bastante lógico y no implica que los actores políticos lo lleven adelante de manera cínica. Más allá del discurso es por el contrario difícil medir el impacto de la participación sobre la abstención o sobre la orientación del voto. La contribución de Henri Rey (2004) prueba que los dispositivos participativos no engendran automáticamente una baja de la abstención. Otras investigaciones muestran que la existencia de una dinámica participativa no tiene efectos unívocos sobre los resultados electorales: la institucionalización de la participación es un catalizador o un espejo engrosado que amplía los éxitos o las dificultades de los gobiernos locales (Font y Blanco, 2005). Los éxitos y fracasos electorales del PT en Porto Alegre

apoyan estos argumentos. El efecto de legitimación que provocarían las actividades participativas parece poca prueba si se les considera de manera independiente de otros factores de impacto en términos de gestión o de justicia social.

Muchos anticipan, al contrario, que un nuevo canal de comunicación se abriría de esta manera entre los gobernantes y los gobernados, que vendría a contrabalancear la profesionalización creciente de la política y la crisis de las antiguas mediaciones partidarias. Este canal diferiría de los sondeos por la posibilidad de los ciudadanos de tomar activamente parte en las deliberaciones. También se diferenciaría de los retrocesos obtenidos por la acción de los gobernantes "electos sobre terreno" tradicionales, por el lado más formal y procedimental.

Efectuado bajo los auspicios de la discusión pública más que a través de las discusiones y de las transacciones de pasillo, esta apertura se opondría también a las relaciones clientelistas. Sobre estos diferentes planos, numerosas experiencias han obtenido resultados. En particular ahí donde la demanda participativa rebasa una simple estrategia de comunicación, se apoya en reglas claras y permite una verdadera autonomía de la sociedad civil.

En ciertas ciudades, los objetivos son por el contrario más precisos y los dispositivos participativos apuntan a absorber la fractura entre la izquierda y las clases populares que se abrió en numerosos países, comenzando por Francia (Rey, 2004). Representan una nueva forma de enmarcar tocando las fracciones más activas de los habitantes de los barrios populares (Bacqué y Sintomer, 2001b). Desde este punto de vista, el balance es muy contrastante: si las acciones participativas incluyen a las clases populares en numerosas experiencias en el continente americano, esto no se traduce más que en ciertos casos en adhesión partidista. Este hecho es aún más moderado en Europa, donde el carácter popular de la participación es mucho más aleatorio.

Más allá de las clases populares, es la solidez y la naturaleza de los lazos entre el sistema político y los ciudadanos lo que se está cuestionando. Según los contextos, encontramos o una o la otra de las modalidades de articulación entre participación convencional y participación no convencional. El estudio del caso francés muestra que son potencialmente de tres tipos: la removilización por la puesta en marcha de dinámicas participativas; la sustitución de un modo de participación a otro, o la combinación dinámica de las formas de participación. Ciertas acciones se sitúan del lado de la sustitución. En Es-

tados Unidos la *grassroot democracy* puede seguir su propio camino beneficiándose de una capacidad decisiva en los ámbitos circunscritos, sin articularse verdaderamente con las estructuras representativas clásicas. Los grupos comunitarios juegan, ante todo como grupos de presión, con una influencia más o menos fuerte sobre los poderes públicos. Constituyen formas de representación de minorías pero, en lo esencial, dejan intacto el sistema político tradicional.

De la misma manera, las experiencias de gestión participativa iniciadas por las ONG en los países en desarrollo se apoyan rara vez en los poderes locales y sus administraciones. Las nuevas formas de gobernanza urbana que se desarrollan en Inglaterra tienden también a marginar la representación política y a dar un peso considerable a las diferentes formas de *lobbying*.

Estas aproximaciones apuntan, contrariamente, a formar y confirmar a los líderes o a los *stakeholders* que podrían utilizar el capital simbólico y de representaciones adquirido en el campo político.

Otras aproximaciones conciben como ventaja las gestiones participativas en una perspectiva de nueva movilización, tomándolas como un complemento de proximidad a la democracia representativa (sea que las decisiones permanezcan en el monopolio de los funcionarios elegidos o de la administración, habilitada a definir el interés general solo después de haber escuchado los intereses particulares, sea que un poder muy delimitado y que no influya en las principales orientaciones de la política municipal se confíe a las instancias de proximidad). Este es generalmente el caso de los consejos de barrio franceses. Los jurados ciudadanos alemanes o españoles abren un espacio deliberativo menos controlado por las instancias electivas, pero su organización está determinada por estas últimas. Su campo de intervención permanece generalmente limitado a las apuestas políticas locales y no siempre está asegurada la puesta en marcha de preconizaciones.

En fin, otras aproximaciones proponen como hipótesis la combinación de formas convencionales y no convencionales de participación, de un juego que no sea una suma anulada: la idea es dotar a las estructuras participativas de un verdadero poder redinamizando el sistema representativo a través de estas acciones. Es en esta perspectiva que las experiencias del presupuesto participativo brasileño se dirigen a "aquellos de abajo", que cuestionan la confiscación del poder por las clases dominantes y que militan por una rehabilitación

de la política frente a los poderes crecientes del capital financiero. Es la transformación del mismo sistema político hacia la que se dirigen.

Tomando en cuenta la seriedad de estas proclamaciones, es importante no tomarlas sin hacer algunas reflexiones sobre ellas (Avritzer y Navarro, 2003; Gret y Sintomer, 2002). El balance que se puede extraer de las experiencias estudiadas amerita un desarrollo particular: tomando en consideración los contrastes locales, ¿cómo esta constelación de prácticas participativas se alinea a la democracia representativa clásica?, ¿constituye esto un complemento, un correctivo o un sustituto de aquellas?, ¿engarzan en una dinámica que sería, a fin de cuentas, contradictoria con la de la representación?

HACIA UN CUARTO PODER

En una primera interpretación, basada en particular sobre el análisis de las experiencias francesas, la institucionalización de la participación llegaría a completar o corregir la democracia representativa reforzando la comunicación entre representantes y representados. Bernard Manin ha definido un tipo ideal de gobierno representativo a partir de cuatro dimensiones: la elección de los gobernantes en intervalos regulares; la independencia de los gobernantes en relación con los gobernados en la toma de decisiones; recíprocamente, la autonomía de la opinión pública en relación con los gobernantes, y, en fin, el hecho de que las decisiones políticas se tomen después de haber pasado la prueba de la deliberación pública. En esta perspectiva, el gobierno representativo constituye un régimen mixto, parcialmente oligárquico, en el que los gobernantes acaparan lo esencial del poder de decisión (contrario a la divisa constitucional, los regímenes occidentales contemporáneos no son "gobiernos del pueblo, para el pueblo y por el pueblo"), y parcialmente democrático porque estos representantes son elegidos y los ciudadanos pueden ejercer una presión sobre ellos a través de la opinión pública e indirectamente a través de la prueba de la deliberación (Manin, 1995).

Siguiendo esta lógica, sería posible afirmar que las estructuras institucionalizadas de participación refuerzan estas últimas dos dimensiones y a través de ellas la dimensión democrática de gobiernos representativos. Asistiríamos entonces al nacimiento de una nueva variante

de la democracia representativa, que rompería con las variantes más oligárquicas pero que no se saldría del marco político-constitucional definido por las revoluciones democráticas modernas. Llegando al final de esta lógica, sería sin duda necesario ampliar la definición del gobierno representativo adjuntándole una quinta dimensión (por ejemplo, "los gobernados pueden ejercer un cierto control sobre los gobernantes").

Una segunda interpretación, la de Lôic Blondiaux, tiende a redefinir los términos de esta cuestión relativizando la referencia al gobierno representativo y teorizando el surgimiento potencial de una democracia deliberativa. Inspirándose en Habermas (1993, 1997, 1998), esta problemática, de creciente importancia en la teoría política anglosajona, identifica el poder constituido en el espacio público de deliberación y hace de este espacio el corazón de la sociedad política. El paso crucial que separa el modelo deliberativo de la definición de Bernard Manin es la fusión de la opinión pública y la deliberación. En lugar de hacer de la deliberación una dimensión que caracteriza la actividad de los representantes y que siempre es susceptible de encontrar oposición en la opinión pública irracional de la masa, el modelo deliberativo sitúa resueltamente la deliberación en las discusiones ordinarias de los ciudadanos simples. El momento decisivo, del golpe, ya no es la elección sino la formación de la opinión pública: la elección no representa más que un momento particular en un debate ininterrumpido. Esta óptica democrática radical retoma en parte el ideal de la democracia antigua cuando afirma que todo en cada uno puede deliberar razonablemente y que esta actividad no es el monopolio de los "bien nacidos", a menos que pocos medios procesales adecuados sean puestos a disposición. Ciertamente, la fusión de la deliberación y del espacio público no es total, ya que la deliberación se institucionaliza también en los procedimientos jurídicos o en las instituciones del Estado de derecho, pero es este espacio público que constituye la fuente primordial de la democracia.

El desarrollo actual de las formas innovadoras de deliberación participativa debería ser interpretado bajo esta luz. Contrariamente a las formas clásicas del sondeo, permitiría la afirmación de una opinión pública surgida por deliberación. Proponiendo un modelo cognitivo y normativo opuesto a las doctrinas republicanas y liberales clásicas, el paradigma de la democracia deliberativa no se ubica como una alternativa al gobierno representativo.

La mayor parte de los partidarios admiten, en efecto, que la toma de decisiones políticas en sí mismas permanece como monopolio de los políticos elegidos. El punto central de la representación en la política contemporánea no es algo que cree problemas, en la medida en la que la representación tienda a fundirse con la deliberación. Desde ahora lo esencial es pensar teórica y prácticamente en una deliberación abierta, inclusiva y de calidad y que ponga en marcha los procedimientos que permitan su despliegue.

En una tercera perspectiva, que quisiéramos defender aquí, la ampliación de la definición del gobierno representativo o la puesta en marcha de un paradigma deliberativo, aunque necesarias no son nociones suficientes para tomarse en cuenta en los dispositivos participativos más dinámicos. Es necesario interpretar en un sentido más estricto la democracia representativa a fin de no hacer una noción proteiforme que sería demasiado globalizante para ser operativa. La definición dada por Bernard Manin, aunque ampliada, debe ser tomada en serio. Estas dos primeras dimensiones —la elección de los representantes que tienen el monopolio de la toma de decisiones y su independencia en relación con los gobernados— excluyen del campo del gobierno representativo las formas que permiten una codecisión entre los funcionarios electos y los ciudadanos "ordinarios" (como los jurados ciudadanos berlineses o numerosos presupuestos participativos latinoamericanos), y más aún los procedimientos que implican una toma de decisión directa por parte de los ciudadanos no electos (el referéndum, ciertas formas de desarrollo comunitario). Estas dos dimensiones se inscriben también en oposición a los dispositivos que se apoyan en el azar (jurados) o sobre la designación de los delegados con mandato semiimperativo (presupuestos participativos, democracia asociativa). Estas formas político-institucionales de participación surgen del campo del gobierno representativo. Ellas constituyen una democracia participativa en el sentido más preciso de este concepto: la articulación de las formas clásicas del gobierno representativo con los procedimientos de democracia directa o semidirecta. Esta perspectiva conceptualiza el surgimiento embrionario de un cuarto poder, aquel de los ciudadanos cuando participan directamente en la toma de decisiones (en asambleas generales o a través de referéndums), a través de pequeños grupos al azar (jurados berlineses), o a través de delegados estrechamente controlados (presupuestos participativos, estructuras de desarrollo comunitario), más que retomar a los representantes clásicos.

Este cuarto poder vendría a articularse a los tres poderes clásicos (el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial), llegando a una forma mixta.[17] En esta óptica, la institucionalización de la "participación" está lejos de corresponder a un surgimiento real de "democracia participativa", pero en ciertos casos esta debe ser analizada con la ayuda de dicha noción.

Sin embargo, ¿no es esta tercera perspectiva demasiado institucional? En línea con las teorías "pluralistas" de la democracia, ¿no debería prevalecer una visión más sociológica y más realista, ya que insisten en el hecho de que los poderes efectivos en una sociedad van siempre más allá de los poderes legales y que la pluralidad de los poderes no es nunca nueva? ¿Los partidos, las empresas, la prensa o los movimientos sociales no son ejemplos significativos?[18] En esta lógica, las sociedades contemporáneas nunca han sido democracias representativas puras completamente sometidas al modelo ideal típico de Bernard Manin. Las decisiones fundamentales han sido tomadas siempre por las personas no electas. Aún más: podríamos asistir, más que al surgimiento de un cuarto poder, al desarrollo de nuevas formas institucionales de toma de decisiones en el marco de una dinámica más global, que relativicen el peso de las organizaciones legislativas. Tendríamos entonces la inflexión de un modelo clásico de "gobierno" hacia modelos diversificados de "gobernanza". La democracia participativa no es más que una variable de esta.

Las teorías de la gobernanza frecuentemente se cuestionan y son poco consistentes (Gaudin, 2002). Abordan marginalmente el tema de la democracia (Lafaye, 2002). No ponen el acento sobre el fenómeno real de la transformación de los modos de regulación pública, donde se puede discutir la amplitud y la temporalidad (Fontaine y Hassenteufel, 2002).[19] En la óptica de una sociología realista, esta dis-

[17] En este contexto y con un equilibrio radicalmente distinto, los atenienses clásicos combinaban las formas representativas basadas en la elección y las estructuras de la democracia directa basadas en las asambleas ciudadanas y el sorteo.

[18] El término "cuarto poder" se utiliza frecuentemente para los medios de comunicación. Para los movimientos sociales véase la problemática de Tarrow (1998).

[19] La noción de gobernanza contiene una dimensión descriptiva y una dimensión prescriptiva. Su significado es objeto de numerosos debates, pero es posible sintetizarla en cuatro elementos esenciales: *1*] el involucramiento de varias instituciones en una misma acción; *2*] el desarrollo de asociaciones públicas-privadas. La privada puede recurrir a otra asociación; *3*] una aproximación pragmática precedida por la resolución de problemas, más que por la aplicación jerárquica de grandes orientaciones; *4*] los procesos de decisión que pasan por visiones menos institucionales, por partidos no anclados en forma de repre-

cusión conduce a relativizar, en parte, la novedad del surgimiento de una democracia participativa, pero también a especificar más que a desmentir la idea de un cuarto poder.

Nuestra tesis es que la existencia o no de este cuarto poder institucional constituye uno de los criterios fundamentales para medir hasta qué punto el desarrollo de la gobernanza puede ser calificado de democrático.[20] En efecto, el surgimiento de formas institucionalizadas de participación no es solamente un fenómeno superficial sin relación con el poder social real. Implica una transformación profunda de la legitimidad política y de las "pruebas de justificación" que le son inherentes. En ciertos casos, contribuye también a una redistribución efectiva del poder, sobre cuatro planos al menos. Por una parte, el surgimiento de una democracia participativa conlleva nuevos problemas o conduce a la reformulación de los viejos problemas —por ejemplo, el poder de las asociaciones y su cooptación por el Estado—. Más allá, esta tendencia representa una inversión parcial a al menos una contratendencia frente a la profesionalización creciente de la vida política y a la cristalización de una clase política "de oficio". Permite la constitución de una clase de ciudadanos activos, de delegados y de "decisores" no profesionales. A su vez, la democracia participativa representa una nueva tentativa de limitar la autonomía real de los representantes en relación con los representados, en la que el futuro dirá si tendrá más éxito que las tentativas anteriores. Finalmente, el surgimiento de este cuarto poder es, como lo habíamos visto, susceptible de contribuir poderosamente a la modificación de la administración y de las políticas públicas.

---

sentación clásicas, a través de redes de negociación, de alianzas o de agrupamientos. En Francia, esta noción frecuentemente es opuesta a la de gobierno e indica un cambio cualitativo importante en las formas de representación y regulación política y administrativa. La apreciación sobre ese cambio puede, según los autores, ser positivo o negativo. Es menor el caso en otros contextos políticos y académicos. La izquierda radical utiliza frecuentemente el término "gobernanza democrática". Desde un punto de vista internacional, una estrategia que rehúse emplear la noción alegando estas ambigüedades puede ser poco comprensible y es preferible intentarlo que favorecer un uso riguroso y crítico. Es en esta perspectiva que lo utilizamos en este texto.

[20] Otros criterios que deben ser tomados en cuenta en la evolución de la representación política clásica son: ¿qué relación tiene con los poderes sociales no elegidos y no democráticos, y en particular con los poderes económicos? ¿Qué sucede cuando la información del sistema político entra en comunicación con la de los ciudadanos? ¿Qué influencia en particular ejerce sobre los movimientos sociales?

LOS DESAFÍOS COMUNES

Cualquiera que sea la radicalidad de los objetivos perseguidos, la voluntad de profundizar la democracia a través de la institucionalización de la participación se introduce abruptamente en todos lados con desafíos similares (Bacqué y Sintomer, 2001a; Gret y Sintomer, 2002). Las respuestas que le aportan las diferentes experiencias son, por el contrario, contrastantes.

LA PARTICIPACIÓN

El primer desafío es el de la participación. Este no se decreta *a fortiori* por las personas que pertenecen a los grupos dominados y que tienden generalmente a ser mucho más marginados que los que se encuentran en las esferas del poder. ¿En qué medida estos dispositivos extienden la participación de los ciudadanos —en particular los más oprimidos— bajo la supervisión de las formas clásicas de la democracia representativa? Desde el punto de vista cuantitativo, la participación permanece limitada la mayor parte de las veces. En las acciones del presupuesto participativo como en los consejos de barrio, representa raramente 1% de los habitantes. Si los referéndums suizos movilizan en promedio 40% de los electores, este porcentaje es bajo y permanece débil si lo comparamos con las tasas de movilización electoral observadas en otros países europeos. Otros dispositivos no se dirigen más que a un público cautivo, *stakeholders* o a un panel de habitantes electos al azar. En la mayor parte de los casos las experiencias participativas representan una forma de ampliar el círculo de la actividad política puesto que hacen participar a los "ciudadanos ordinarios" en la deliberación pero, exceptuando el caso de los referéndums, su importancia cuantitativa parece muy poca en comparación con la población total.

Sin embargo, la legitimidad de la deliberación también se encuentra en la representatividad sociológica. Contrario a las teorías liberales o republicanas que postulan la trascendencia de lo político sobre lo social y rechazan que se les interrogue sobre las deformaciones que las relaciones de poder provocan sobre los procedimientos formalmente iguales, la presencia efectiva de individuos provenientes de di-

ferentes grupos sociales es una condición necesaria si queremos que el interés general no se construya "a espaldas" de los grupos ausentes en los debates. Desde el puno de vista cualitativo, los resultados son muy contrastantes dependiendo de los dispositivos y los contextos políticos. Si las mujeres participan en la mayoría de los casos por igual que los hombres (incluso más), a nivel de las estructuras participativas cercanas a la base, este no es el caso desde que los consejos participativos se instalaron.

El problema es frecuentemente más notable en las clases populares o en las propias minorías dominadas. Las experiencias de los jurados ciudadanos buscan favorecer una diversidad social recurriendo al azar. Su balance es desde esta óptica globalmente positivo, pero generalmente contrabalanceado por dejar fuera a la sociedad civil organizada o por la falta de eco público, como el que generan los debates llevados a cabo en una arena restringida. Los dispositivos que se dirigen únicamente a los *stakeholders* o a los representantes asociativos permanecen limitados a los habitantes organizados y estos pertenecen raramente a los grupos sociales más desfavorecidos. Ellos pueden, cuando la dinámica asociativa o comunitaria es débil, conducir a una confiscación del poder por las élites locales. Las formas de participación voluntaria, compuesta por asambleas de barrio o de movilización de grupos comunitarios, tienden también a reproducir "el mínimo porcentaje", aspecto característico de las democracias contemporáneas (Gaxie, 1978). Sin embargo, el contexto incide fuertemente sobre la importancia de los criterios y de esta autoselección de habitantes. Si en Francia como en Estados Unidos, los jóvenes y los más precarios están poco presentes y toman poco la palabra en el seno de las instancias de concertación, las asociaciones comunitarias estadounidenses constituyen una vía de expresión de minorías étnicas en tanto que su presencia permanece marginal en los consejos de barrio franceses.

Sin duda el reconocimiento de formas de expresión y de reintegración de las "minorías" —o más exactamente de los grupos dominados— es determinante para favorecer su participación política. En Brasil es sumamente admirable que las clases populares estén más presentes que las clases medias a nivel de las asambleas locales (aun cuando esto no es así en los consejos participativos). Las razones de estos resultados contrastantes tienen que buscarse en los contextos políticos locales y en las esferas de la participación. En cuanto a la dimensión política de esta se reduce a un objetivo de gestión y rechaza la cuestión de las

desigualdades. Las condiciones para involucrar a las clases dominadas raras veces se logra. A la inversa, la valorización del conflicto social, la puesta en marcha de una lógica redistributiva y el acento puesto en la voz de "los de abajo" o de las "minorías" contribuyen a la legitimidad de las clases populares e incentivan su involucramiento.

LA EFICACIA

El segundo desafío que deben enfrentar las experiencias participativas es el de su eficacia. Es lugar común plantearlo como que es opuesto a la democracia. La visión elitista que sustenta este postulado ha tomado históricamente formas diversas. En su forma contemporánea, separa la costumbre de la experiencia. Ella prevé que toda actividad necesita una competencia propia y que la división del trabajo creciente en las sociedades modernas se basa en las competencias adquiridas, escolares y profesionales. Los ciudadanos ordinarios no han sido formados para afrontar los problemas públicos, no dedican tiempo a informarse y a evaluar objetivamente a los responsables políticos, hacen gala en este terreno de una inexperiencia que ellos criticarían con indignación si lo vieran en el ámbito de su esfera profesional. La idea de que la democracia consiste en el poder del pueblo es por tanto peligrosa para la eficacia política, ya que permitiría que individuos no competentes tengan poder de decisión (Schumpeter, 1951).

Como hemos podido ver, la integración de los ciudadanos en las dinámicas de modernización administrativa y el apoyo en su conocimiento como resultado de su asociación, parecen mutilar las teorías elitistas. La institucionalización de la participación está lejos de constituir una receta milagrosa y produce efectos contrastados según los lugares, pero raros son estos donde sucumbe a la coherencia de la acción pública. El desafío de la eficacia es, a pesar de todo, el que parece más fácil de afrontar en los procesos participativos, en particular cuando las acciones de participación están ligadas a una reorganización de la maquinaria administrativa basada en un dispositivo procedimental de calidad. La participación puede de esta manera constituir una presión para la transparencia y para la eficacia. Abre la puerta a verdaderos debates técnicos y científicos por los cuales los ciudadanos pueden preguntarse lo que saben y las formas de actuar.

Esto constituye un cambio mayor respecto de las experiencias y las teorías participativas de los años 1969 o 1970: parece una salida a la dicotomía que oponía tradicionalmente una visión espontánea de una visión tecnocrática de la gestión.

LA DELIBERACIÓN

Comprendemos mejor cómo las acciones participativas pueden afrontar un tercer desafío: la deliberación. La democracia participativa debe ser también una democracia deliberativa, pues la eficacia y la legitimidad de la participación dependen mucho de la calidad de las deliberaciones que se han realizado. Esa calidad no puede ser pospuesta. ¿Cómo generar una discusión razonable tomando en cuenta que los no especialistas son la mayoría? Ciertamente, las discusiones pueden basarse en la experiencia de los habitantes, en el "buen sentido", para que se tengan así intercambios espontáneos de buen nivel. Sin embargo, es necesario que las reuniones no sean caóticas y que haya un procedimiento adecuado que permita un intercambio normado entre los participantes. La sola invocación del saber funcionar (la frase en francés es: *savoir d'usage*) implicaría encerrar a la mayoría de los ciudadanos en su propia experiencia particular, sin legitimidad para intervenir en cuestiones generales o complejas. ¿Las actividades participativas son susceptibles de ascender a la generalidad?

La democracia local encuentra aquí interrogantes abordadas bajo el ángulo de la "democracia técnica" (Callon, Lascoumes y Barthe, 2001). Es impactante que las experiencias más dinámicas converjan en este punto con las propuestas de la teoría política, al tiempo que las redes de actores permiten la circulación de las ideas de un plan al otro cuando estas no son aún muy densas. La idea central es que la participación debe en todas sus partes estar guiada por procedimientos para ser de calidad. Es en esta medida que la deliberación se aleja de lo espontáneo de la asamblea, donde la ausencia de reglas claras constituye el principal punto para generar discusiones frecuentemente interminables.

Se distingue también de la participación plebiscitaria practicada por las estructuras paternalistas o autoritarias, que no acuden al pueblo más que cuando se trata de aprobar las decisiones tomadas por el

líder carismático o por el gobierno. Ello no tiene gran relación con la afirmación subjetiva de un poder revolucionario constituido, desligado de toda regla, tal como fue exaltado por una cantidad considerable de corrientes de izquierda o de extrema izquierda que pensaban que la soberanía popular no debería encumbrarse de jurisprudencia o de exceso de procedimientos. Ella hace, por el contrario, eco a las elaboraciones filosóficas de Jürgen Habermas y de otros teóricos de la democracia deliberativa (Habermas, 1997). Es de esta forma que se multiplican las experiencias de discusiones en pequeños grupos, por ejemplo en los jurados ciudadanos. En estos, las reglas claras son el objeto de las discusiones más apasionadas, y llegan a establecer un cuadro que estructura la forma en la que los recursos disponibles serán repartidos en muchos de los presupuestos participativos; que desde los procedimientos innovadores se introducen para facilitar la toma de la palabra; que desde el saber funcionar se constituye progresivamente la animación de las discusiones concernientes o la formación para la participación de los ciudadanos, los electos y los técnicos, y que desde los *kits* de procedimientos se difunden, se importan y se adaptan en función de las especificidades de los contextos locales. Estos conocimientos y estas técnicas materializan las dimensiones normativas (toma de palabra igualitaria, reglas de justicia distributiva) permitiéndoles ampliarse. Es probablemente sobre este punto que las actividades participativas han tenido una mayor evolución en el curso de las últimas dos décadas.

LA ESCALA

La dimensión deliberativa y procedimental que adquiere progresivamente la participación constituye un punto de apoyo para afrontar un cuarto desafío, el que corresponde a la escala. Si la proximidad favorece el anclaje de debates sobre temas concretos, también conlleva diversas limitantes. El primero, que ya hemos mencionado, el de los comportamientos de tipo *NIMBY* (*not in my backyard*), que privilegia las dinámicas de cierre y el espíritu localista. Es el caso de los grupos de *crime watch* estadounidenses, en los cuales domina una lógica de protección de un territorio que toma poco en cuenta las poblaciones más desfavorecidas. Un segundo límite es el del desánimo producido

por las amenazas de resolver localmente un problema que rebasa ampliamente la escala de proximidad, lo que constituye una exhortación de la postura que estigmatiza los territorios y las poblaciones concernientes. El tercer límite es el de la fragmentación de los movimientos sociales, asociaciones o grupos comunitarios. Confinadas a la escala microlocal, cuentan con pocos medios para ser lo suficientemente representativas en las apuestas políticas metropolitanas, comúnmente determinadas y tratadas a otras escalas (mucho menos transparentes) de gobernanza. Es el caso de Francia, donde la multiplicación de los consejos de barrio en las prerrogativas limitadas se acompaña de la introducción de estructuras intercomunales que no dependen directamente del sufragio universal en el que el papel decisivo se torna determinante. El ascenso en la generalidad es crucial para superar los tres límites y construir un interés general que vaya más allá de la mercadería o del *lobbying*. Para no permanecer encerrados en la proximidad, las acciones participativas deben articular dos apuestas microlocales con un proceso más amplio de transformación de las políticas y de las administraciones públicas, lo que está lejos de acontecer: la escala constituye hoy uno de los problemas más difíciles de enfrentar en los procesos participativos locales.

LA INSTRUMENTACIÓN

El quinto desafío nos regresa al lugar de los movimientos sociales y de sus prolongaciones asociativas o comunitarias en estas acciones participativas. Más allá de los casos ridículos, pero finalmente bastante frecuentes, donde ninguna práctica seria reemplazaría los discursos sobre la democracia participativa, dos variantes son particularmente susceptibles de plantear problemas. La primera consiste en una instrumentación de los dispositivos por los poderes instalados para marginar a las organizaciones asociativas y comunitarias, sospechosas de ser filtros en el debate, en nombre del acercamiento sin intermediarios entre las personas electas y la población.[21] Este acercamiento se acompaña de una idealización de la figura del "ciudadano ordina-

[21] En otros casos, los avances participativos pueden ser utilizados por el Poder Ejecutivo para debilitar o contener al Poder Legislativo (esto es común en América Latina), o por el gobierno central para controlar a los gobiernos locales (como en Gran Bretaña).

rio" portador de la palabra "verdad" (Behrer, 2004). La segunda variable reside en la integración de grupos organizados a la maquinaria estatal, con el riesgo de la desaparición de todo contrapoder y, por este medio, de toda voz crítica. Si la institucionalización contribuye a anclar los movimientos sociales en el periodo y permite los resultados procedimentales (en términos de la transformación y la apertura de las estructuras permitiendo la toma de decisiones) y sustanciales (pasando por el contenido de las políticas locales), se genera el riesgo de la cooptación de los líderes de las asociaciones y de las comunidades en los cargos de responsabilidad, de un debilitamiento de las estructuras más contestatarias y de una pérdida de autonomía de la sociedad civil en relación con el Estado. La existencia de este riesgo es, seguramente, inversamente proporcional a la fuerza inicial del movimiento social y las dinámicas comprometidas son muy diferentes según los contextos.

Las garantías procedimentales que favorecen el sostenimiento de una sociedad civil autónoma son sin duda importantes. No es creíble, por el contrario, que buenos dispositivos y procedimientos de debate sean suficientes para asegurar la representación de grupos minoritarios y dominados, y la consideración de sus valores e intereses. Como lo muestra la contribución de Fung y Wright, una verdadera democracia deliberativa exige la existencia de contrapoderes activos que vigilen la calidad de los procesos y el análisis sobre ellos. Si estamos de acuerdo con estos dos autores, estos contrapoderes deben reposar en sus competencias y nuevos modos de organización para ser reconocidos en el proceso. Esto induce una transformación importante de los movimientos sociales contestatarios, de sus referentes y sus modalidades de acción y organización.

Los ejemplos analizados en este trabajo muestran que los cinco desafíos están lejos de afrontarse con éxito en todos lados. Estas experiencias describen un panorama donde la democracia participativa se pone en práctica con base en puntos de vista distintos, así como distintas visiones, pero esta diversidad es, sin embargo, el testimonio que se toma en cuenta como un verdadero imperativo participativo y deliberativo.

REFERENCIAS

Allegretti, G. y K. Herzberg (2004), *Entre la eficiencia y la democracia local: el desafío de los presupuestos participativos llega al contexto europeo*, Amsterdam, Instituto Transnacional (Series Briefing del INI).

Arnstein, S. (1969), "Un escalón de la participación ciudadana", *The Journal of American Institute of Planners,* núm. 35.

Avritzer, L. y Z. Navarro (dir.) (2003), *La innovación democrática en Brasil: el presupuesto participativo*, Sao Paulo, Cortez.

Bacqué, M. H. (2000a), "De la reforma urbana a la administración social: la experiencia del desarrollo comunitario en Estados Unidos", *Anuarios de la Investigación Urbana*, núm. 86, junio.

—— (2000b), *Corporaciones de desarrollo comunitario en Boston. Reporte de investigación,* ARDU-PU CA.

Bacqué, M. H. y Y. Sintomer (2001a), "Gestión de proximidad y democracia participativa", *Anuarios de la Investigación Urbana,* núm. 90.

—— (2001b), "Afiliaciones y desafiliaciones en suburbios de grandes ciudades en Francia. Reflexión a partir de los casos de Saint-Denis y Aubervilliers", *Revista Francesa de Sociología,* mayo, pp. 217-249 (reimpresión, 2002, pp. 8-15).

Behrer, L. (2004), *Construir la legitimidad de los dispositivos participativos: ¿una marginalización de grupos?,* ponencia del seminario Gestión local y democracia participativa, movimientos urbanos y participación, UMR, LOUEST-VRM.

Blondiaux, L. (2002), "Sondeos y deliberación. ¿Una epistemología alternativa de la opinión pública?", *Política,* núm. 57, pp. 167-180.

—— y Y. Sintomer (2002), "El imperativo deliberativo", *Política,* núm. 57, pp. 17-36.

Boltanski, L. y E. Chiapello (1999), *El nuevo espíritu del capitalismo*, París, Gallimard.

Burns, D. (1991), "Escalones de participación", *Going Local*, núm. 18, pp. 14-15.

Castells, M. (1973), *La ciudad y sus raíces*, Londres, Arnold.

Callon, M., P Lascoumes y Y. Barthe (2001), *Actuar en un mundo incierto: ensayo sobre la técnica democrática*, París, Seuil.

Fassin, D. (1996), "Figuras contemporáneas de la pobreza urbana", *Revista Francesa de Sociología,* vol. XXXVII-I.

Fishkin, J. (1997), *La voz de la gente. Opinión pública y democracia,* 2ª. ed., New Haven, Yale University Press

Font, J. (dir.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

—— y T. Blanco (2005), "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los actores instrumentales e ideológicos en los me-

canismos españoles de participación", *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, febrero.
Fontaine, J. y P. Hassenteufel (2002), *Cambiar o no cambiar, los cambios de la acción pública a prueba de terreno*, Reno, Prensas Universitarias de Reno.
Gaudin, J. P. (2002), *¿Por qué la gobernanza?*, París, Imprenta de Ciencias-Po.
Gaxie, D. (1978), *El censo escondido. Desigualdades culturales y segregación política*, París, Seuil.
Gret, M. y Y. Sintomer (2002), *Porto Alegre, una democracia participativa. El descubrimiento,* París.
Habermas, J. (1993), *El espacio público. Arqueología de la publicidad como dimensión constitutiva de la sociedad burguesa*, París, Payot.
—— (1997), *Derecho y democracia*, París, Gallimard.
—— (1998), *La integración republicana. Ensayos de teoría política*, París, Fayard.
Hamel, P. (1990), *Acción colectiva y democracia local. Los movimientos urbanos en Montreal,* Montreal, Universidad de Montreal.
Jouve, B. y P. Booth (2004), *Democracias metropolitanas*, Quebec, Universidad de Quebec.
Katz, M. (1993), *El debate sobre las clases marginadas. Perspectivas de la historia*, Princeton, Princeton University Press.
Le Gales, P. (1995a), "Del gobierno de ciudades a la gobernanza urbana", *Revista Francesa de Ciencia Política,* núm. 45 (1), pp. 56-95.
Lafaye, C. (2002), "Gobernanza y democracia: ¿qué reconfiguraciones?", L. Cardinal y C. Andrew (dirs.), *La democracia a prueba de la gobernanza*, Otawa, Universidad de Otawa.
Manin, B. (1985), "¿Voluntad general o deliberación? Esbozo de una teoría de la deliberación política", *El Debate,* núm. 33, enero.
—— (1995), *Principios del gobierno representativo*, París, Calmann-Lévy.
Putnam, R. (2000), *Hirviendo solo: el colapso y resurgimiento de la comunidad americana*, Nueva York, Simon y Schuster.
Reichard, C. (2001), "Nuevas aproximaciones a la administración pública", K. Konig y H. Diedentopf, *¿Administración pública en Alemania?*, Baden.
—— y M. Rober (2001), "Concepto y crítica a la nueva gerencia pública", E. Schroter (dir.), *Empirismo y política distrital. Perspectiva local, nacional e internacional*, Opladen, pp. 15-57.
Rey, H. (1996), *El miedo de los suburbios*, París, Editorial de Ciencia Política.
—— (2004), *La izquierda y las clases populares. Historia y actualidad de un desacuerdo*, París, La Découverte.

Rocke, A. (2005), *Partizipation, Deliberation und die Entscheidungskompetenz der Burger. Das Losverfahren als historisches und Demokratietheoretisches Problem*, Munster-Hamburgo, LIT.

Rosenberg, S. y M. Carrel (2002), *Frente a la inseguridad social. Desenredando los conflictos entre usuarios y agentes de servicios públicos*, París, La Découverte.

Rosanvallon, P. (1998), *El pueblo imposible de encontrar*, París, Gallimard.

Schumpeter, J. (1951), *Capitalismo, socialismo y democracia*, París, Payot (Londres, 1946).

Sintomer, Y. (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, febrero.

Sousa Santos, B. (2005), *El foro social mundial: manual de uso*, Sao Paulo, Cortez.

Tarrow, S. (1998), *Poder en movimiento*, Cambridge/Nueva York, Universidad de Cambridge.

Warin, Ph. (ed.) (1997), *¿Cuál modernización de servicios públicos? Los usuarios en el corazón de las reformas*, París, La Découverte.

EN TORNO AL GOBIERNO PARTICIPATIVO CON PODER DE DECISIÓN*

ARCHON FUNG** y ERIK OLIN WRIGHT***

A medida que las tareas del Estado se vuelven más complejas y las comunidades políticas se vuelven más populosas y heterogéneas, las formas institucionales de la democracia liberal que fueron desarrolladas en el siglo XIX —esto es, la democracia representativa unida a una administración tecnoburocrática— parecen no encajar con los problemas más recientes a los que nos enfrentamos en el siglo XXI. La "democracia", entendida como una forma de organización del Estado, se ha reducido a las competencias electorales que en un territorio determinado definen los funcionarios que han de detentar el liderazgo político en los terrenos legislativo y ejecutivo. Sin embargo, resulta cada vez más claro que tales mecanismos de representación política no corresponden a los ideales centrales de la política democrática, que se resumen en los siguientes: facilitar una participación política activa de la ciudadanía; forjar un consenso político a través del diálogo; diseñar e implementar políticas públicas que fundamenten una economía productiva y una sociedad saludable; y, en las versiones igualitarias más radicales del ideal democrático, asegurar que todos los ciudadanos se beneficien de la riqueza de la nación.

La derecha del espectro político está aprovechando este ocaso aparente de la efectividad de las instituciones democráticas para incrementar sus ataques a la idea misma del Estado afirmativo. La única forma en que el Estado puede jugar un papel competente y construc-

* Queremos agradecer a los participantes en la conferencia Utopías reales V. Experimentos en democracia deliberativa con poder de decisión, que se llevó a cabo en Madison, Estados Unidos, en enero de 2000, por los valiosos comentarios a una versión previa de este capítulo. Igualmente agradecemos a muchos amigos y colaboradores en este proyecto permanente que apunta a descubrir alternativas de gobierno más democráticas. Entre ellos mencionamos a Joshua Cohen, Bradley Karkkainen, Jane Mansbridge, Dara O'Rourke y Charles Sabel. Publicado en *Democracia en profundidad. Nuevas formas de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, 2003.

** Profesor asistente de políticas públicas de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (archon_fung@harvard.edu).

*** Profesor de sociología de la Universidad de Winsconsin-Madison (wright@ssc.wisc.edu).

tivo, argumenta la derecha siguiendo su alegato típico, se consigue mediante la reducción drástica del enfoque y la profundidad de sus actividades. Aparte de la tradicional oposición moral de los liberales al Estado activo sobre la base de que este se entromete en los derechos de propiedad y la autonomía individual, se dice que hoy en día un Estado afirmativo sencillamente se volvió muy oneroso e ineficiente. Los beneficios que el Estado supuestamente aporta no son más que mitos. Los costos que él implica, tanto en términos de los recursos que directamente absorbe como los efectos negativos indirectos sobre el crecimiento económico y la administración eficiente, son reales y van en aumento. En lugar de buscar mecanismos que profundicen el carácter democrático de la política en respuesta a esos desafíos, buena parte de la energía política en las democracias de los países desarrollados se viene orientando, en los últimos años, a reducir, de una vez por todas, el papel de lo político. La desregulación, la privatización, la reducción de los servicios sociales y la austeridad del gasto público han pasado a ser los términos de moda que desplazaron a la participación, la sensibilidad del Estado a las necesidades ciudadanas y las formas más creativas y efectivas de intervención democrática estatal. Como reza el refrán: "El Estado es el problema, no la solución".

En el pasado, la izquierda en las democracias capitalistas defendió con vigor el Estado afirmativo frente a los argumentos brevemente descritos arriba. En sus versiones más radicales, los revolucionarios socialistas sostenían que la propiedad pública de los principales medios de producción, unida a la planeación estatal centralizada, garantizaban una sociedad más justa, humana y equitativa. Pero incluso aquellos que desde la izquierda rechazaban las perspectivas revolucionarias de ruptura con el capitalismo insistían en que un Estado activo era esencial para contrarrestar la multitud de efectos negativos provenientes de las dinámicas de las economías capitalistas: pobreza, desempleo, incremento de la desigualdad, provisión reducida de servicios públicos como salud pública y educación, etc. A falta de una intervención estatal así entendida, el mercado capitalista llega a ser un "molino diabólico", según la metáfora de Karl Polanyi, que mina los fundamentos sociales de su propia existencia.[1] Sin embargo, estas defensas del Estado afirmativo se han debilitado considerablemente en los últimos años, tanto en su fuerza retórica como en su capacidad

[1] Karl Polanyi, *The great transformation*, Nueva York, Rinehart & Co., 1944. La frase aparece originalmente en William Blake, *Jerusalem: the emanation of the giant Albion* (1804).

política para la movilización. Aunque la izquierda no ha llegado al punto de aceptar la desregulación de los mercados ni el Estado mínimo como moralmente deseables o económicamente eficientes, ya no está tan convencida de que las instituciones que defendió en el pasado puedan lograr la justicia social y el bienestar económico en el presente.

Es posible que esta erosión de la vitalidad democrática sea un resultado inevitable de la complejidad y el tamaño. Posiblemente no deberíamos esperar más que fiscalización popular a las actividades del gobierno mediante elecciones regulares y más bien débiles. Se podría decir que ya pasó la era del "Estado democrático afirmativo", la de aquel que juega un papel creativo y activo en la solución de problemas como respuesta a las demandas populares, y que por lo tanto el inevitable precio a pagar por el "progreso" consista en iniciar una retirada a los confines de la privatización y la pasividad política. Pero es también muy posible que el problema tenga que ver más con el diseño específico de nuestras instituciones que con las tareas que desempeñan. De ser así, un reto fundamental para la izquierda consistirá en desarrollar estrategias democráticas transformadoras que permitan llevar a la práctica nuestros valores tradicionales, a saber, justicia social igualitaria, libertad individual sumada al control popular de las decisiones colectivas, comunidad y solidaridad, y el florecimiento de individuos en formas que les permitan explotar sus potencialidades al máximo.

Democracia en profundidad (*op. cit.*) explora una gama de respuestas prácticas a estos desafíos. Se trata de experimentos provenientes del mundo real que buscan rediseñar las instituciones democráticas e introducir innovaciones que aprovechen la energía e influencia de la gente del común, a menudo proveniente de los estratos bajos de la sociedad, en la solución de los problemas que los aquejan. Describimos brevemente a continuación cuatro de tales experimentos:

- *Consejos vecinales de gobierno* en Chicago que —atendiendo los temores y las esperanzas de los residentes de los sectores deprimidos en el sector céntrico de la ciudad— han invertido la estructura de la burocracia urbana, de tal forma que buena parte del poder de decisión sobre la seguridad ciudadana y las escuelas públicas ha pasado a radicar en los ciudadanos que participan en los consejos.

- *Formas de planeación para la conservación del hábitat* que, de acuerdo con la Ley Federal de Estados Unidos sobre Especies en Vías de Extinción, le da a los individuos y organizaciones interesadas el poder de desarrollar formas de regulación y gobierno que satisfagan el imperativo doble de facilitar el desarrollo humano y proteger las especies en vías de extinción.
- *El presupuesto participativo* de Porto Alegre, Brasil, que le permite a los residentes participar directamente en la elaboración del presupuesto de la ciudad para que, de esa manera, dineros públicos que anteriormente se desviaban para el pago de favores clientelistas puedan orientarse ahora a la provisión de bienes públicos tales como el mantenimiento de vías y el servicio de acueducto.
- *Las reformas de Panchayat* en los estados de Bengala Occidental y Kerala, en la India, han creado canales democráticos directos y representativos que depositan un considerable poder administrativo y fiscal en los niveles locales de las aldeas.

Aunque estas cuatro reformas son muy diferentes entre sí en su diseño, tema y enfoque, todas ellas pretenden profundizar los mecanismos a través de los cuales el ciudadano común puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afectan directamente. A partir de los rasgos comunes a estas experiencias hemos identificado una familia de reformas a las cuales denominamos gobierno participativo con poder de decisión (GPPD). Son reformas participativas porque descansan en el compromiso y las capacidades que la gente común y corriente tiene para tomar decisiones inteligentes a través de deliberaciones razonables; y son reformas con poder de decisión porque aspiran a unir la discusión a la acción.

La exploración de la participación con poder de decisión como una estrategia de reforma institucional progresista promueve la comprensión conceptual y empírica de la práctica democrática. A nivel conceptual el GPPD impulsa los valores de la participación, la deliberación y el poder de decisión hasta los límites de la prudencia y de la factibilidad. Al tomar la democracia participativa con toda seriedad, el GPPD hace que tanto las debilidades como las fortalezas de la democracia participativa salgan a la superficie con claridad. De otra parte, esperamos que al inyectarle al debate actual sobre democracia deliberativa una dosis considerable de persuasión desde lo empírico,

podremos expandir los horizontes imaginativos de la discusión por cuanto, paradójicamente, la estamos nutriendo de realismo. Buena parte del debate sobre democracia se viene dando desde cierta rigidez conceptual, y por ello no ha logrado detallar ni evaluar los diseños institucionales que promueven los valores de la democracia participativa. Por el contrario, las reformas de largo y mediano alcance como las que enumeramos arriba dan cuenta de una variada gama de alternativas políticas reales y diseños administrativos que facilitan la profundización de la democracia. Muchas de estas propuestas ambiciosas no son solamente funcionales a nivel operativo sino que podrían incluso sobrepasar las formas democráticas institucionales convencionales al aspirar a que el Estado incremente su capacidad de respuesta y efectividad, y que a la vez se vuelva más justo, participativo, deliberativo y responsable frente a la ciudadanía. Sin embargo, estos beneficios pueden enfrentar como contrapartida costos tales como los relacionados con su pretendida dependencia de frágiles condiciones políticas y culturales, su tendencia a contar con las desigualdades sociales y económicas como telón de fondo, y una débil garantía de protección a las minorías.

LOS PRINCIPIOS Y LAS FORMAS INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO PARTICIPATIVO CON PODER DE DECISIÓN

Aunque cada uno de estos experimentos difiere de los restantes en expectativas, enfoque y metas concretas, todos ellos comparten similitudes sorprendentes en sus principios motivadores y los rasgos de sus diseños institucionales. Ellos tienen tantas características comunes que bien podemos describirlos como instancias de un modelo nuevo, aunque ampliamente aplicable, de una práctica democrática deliberativa que puede extenderse horizontalmente —para cubrir otras áreas de interés político y otras regiones— y verticalmente —para afectar niveles más altos y más bajos de vida social e institucional—. Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que tal es la realidad de estas iniciativas, y por ello hemos acuñado el nombre gobierno participativo con poder de decisión (GPPD) para referirnos a este modelo.

El GPPD pretende promover tres tendencias en las ciencias sociales y la teoría democrática. En primer lugar, el modelo deriva muchas

de sus orientaciones normativas de los análisis de las prácticas y los valores de la comunicación, el debate público y la deliberación.[2] La aplicación de la deliberación se extiende del ámbito abstracto del problema de los conflictos de valores y los principios de la justicia hasta aterrizar en asuntos concretos como la pavimentación de vías, el mejoramiento de las escuelas y la administración del ecosistema. El debate deliberativo encuentra así una ubicación empírica, en prácticas y organizaciones específicas, con el fin de organizar la experiencia social que permita profundizar el entendimiento de las prácticas discursivas y explorar nuevas estrategias que mejoren su calidad. Una buena parte de los estudios recientes sobre la participación ciudadana y las asociaciones secundarias ofrecen una segunda bifurcación del GPPD.[3] Esta línea de trabajo intelectual busca entender, y con ello demostrar, la importancia de la vida cívica y de las organizaciones no gubernamentales para una democracia vigorosa. El GPPD se basa en estos aportes para explorar nuevas alternativas de reorganización de las instituciones formales del Estado que puedan estimular la participación democrática de la sociedad civil, y de esta forma articula un círculo virtuoso de refuerzo recíproco. Finalmente, el GPPD es parte de una tarea más amplia, en la que están involucrados muchos investigadores y ciudadanos, que pretende imaginar y descubrir instituciones democráticas que sean, a la vez, más participativas y efectivas que las configuraciones de representación política y administración burocrática a las que estamos acostumbrados.[4] Al enriquecer en forma considerable nuestra comprensión de las instituciones, prácticas y resultados de la participación ciudadana, el modelo GPPD contribuye a esa tarea amplia.

[2] Dos teóricos de la liberación discursiva que son relevantes para los propósitos del siguiente trabajo son Jürgen Habermas y Joshua Cohen.

[3] Véase, por ejemplo, Robert Putnam, *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, Nueva York, Simon and Schuster, 2000; Theda Skocpol y Morris P. Fiorina (eds.), *Civic engagement in American democracy*, Washington, D. C., Brooking Institution Press, 1999, pp. 1-23; Joshua Cohen y Joel Rogers, *Association and democracy*, edición de Erik Olin Wright, Londres, Verso, 1995; Paul Hirst, *Associative democracy: new forms of economic and social governance*, Cambridge, Polity Press, 1994.

[4] Véase Joshua Cohen y Charles Sabel, "Directly-deliberative polyarchy", en *European Law Journal* 3, núm. 4, diciembre de 1997, pp. 313-342; Michael C. Dorf y Charles Sabel, "Drug treatment courts and emergent experimentalist government", en *Vanderbilt Law Review*, vol. 53, núm. 3, abril de 2000; Archon Fung, *Street level democracy a theory of popular pragmatic deliberation and its practice in Chicago school reform and community policing*, 1988-1997, tesis doctoral, MIT, Departamento de Ciencia Política, 1999.

Vamos a comenzar, entonces, en forma tentativa y abstracta, a bosquejar el GPPD a partir de tres principios generales que son fundamentales a todos los experimentos ya descritos: *1*] concentración en problemas específicos y tangibles; *2*] participación activa de la gente común y corriente a quienes los afectan esos problemas, y de los funcionarios cercanos a ella, y *3*] el desarrollo deliberativo de soluciones a esos problemas. En los contextos de reforma que hemos considerado aquí, son tres los diseños institucionales que parecen darle estabilidad y profundidad a la práctica de esos principios básicos. Tales rasgos institucionales son: *1*] la delegación de autoridad a las unidades locales con poder para la toma de decisiones públicas; *2*] la creación de eslabones formales de responsabilidad, distribución de recursos y comunicación que conectan esas unidades entre sí y con las autoridades centrales a niveles superiores; *3*] el uso y la generación de nuevas instituciones estatales que apoyan y guían los esfuerzos de solución de problemas de una forma descentralizada. Finalmente, nos proponemos discutir algunas condiciones cruciales que son necesarias como trasfondo a los diseños institucionales para la cristalización de los valores democráticos.

TRES PRINCIPIOS DE GOBIERNO PARTICIPATIVO CON PODER DE DECISIÓN

Primer principio: orientación práctica

La primera característica distintiva de los casos considerados arriba es que todos ellos desarrollan estructuras de gobierno que apuntan a situaciones concretas. Estos experimentos, aunque ligados a movimientos sociales y partidos políticos, difieren de ambos en su concentración en problemas prácticos tales como la seguridad pública, la capacitación de trabajadores, el cuidado del medio ambiente o el diseño de presupuestos que atiendan las necesidades del municipio. Si tales experimentos abren nuevos caminos en esos asuntos concretos, ellos ofrecen, entonces, el potencial para contrarrestar las dudas ampliamente publicitadas en relación con la eficacia de la acción del Estado. Más importante aún, ellos pueden aportar soluciones a favor de aquellos sectores de la sociedad que sufren de una exclusión sis-

temática. El enfoque práctico crea, a la vez, situaciones en las que los actores, acostumbrados a competir unos contra otros en procura de porciones mayores de poder y recursos, pueden empezar a cooperar entre sí y construir relaciones más fraternas. Sin embargo, este enfoque también podría distraer la atención de aquellos conflictos más amplios e importantes (por ejemplo, tributación redistributiva o derechos de propiedad) para concentrarla en un bloque restringido de asuntos relativamente estrechos.

Segundo principio: participación desde la base

Todas las reformas mencionadas crean nuevos canales para que aquellos a quienes los problemas afectan más directamente —usualmente ciudadanos del común y funcionarios que tienen contacto directo con ellos— apliquen sus conocimientos, inteligencia e interés en la formulación de soluciones. Quisiéramos ofrecer dos justificaciones generales a esta alternativa a la convicción ampliamente sostenida en el sentido de que los problemas técnicamente complejos deben ser resueltos por expertos cuidadosamente entrenados para ello. La primera es que las soluciones efectivas a cierta clase de problemas públicos nuevos que se resisten a explicaciones simples pueden encontrarse más en la gama amplia de experiencias y saberes que pueden ofrecer los ciudadanos ordinarios y funcionarios de campos diversos y abiertos, que en lo que aportarían los expertos distantes y confiados en su competencia técnica. En el ejemplo de las acciones policiales y las reformas escolares de Chicago, los consejos vecinales organizados desde las bases crearon soluciones efectivas que los oficiales de policía, actuando autónomamente, nunca hubieran imaginado. La segunda justificación nos lleva a decir que la participación directa de los operadores de base incrementa la toma de responsabilidades y acorta la cadena de entidades que conforman el andamiaje burocrático de los partidos. En lugares del mundo en desarrollo como Porto Alegre y Kerala, uno de los logros principales en el campo de la participación amplia fue que se logró detener el desangre fiscal que nutría la estructura clientelista y debilitó el poder de las élites políticas tradicionales.

Con esto no estamos desvirtuando el aporte que los expertos técnicos pueden hacer en la construcción de gobiernos participativos con poder de decisión. Ellos desempeñan un papel de importancia en la

toma de decisiones, pero no gozan de poder exclusivo para tomar las decisiones importantes. Su tarea, en formas y ocasiones diferentes, consiste en facilitar procesos populares deliberativos de toma de decisiones y desencadenar las sinergias entre las perspectivas de los ciudadanos y de los profesionales, antes que apropiarse del aporte popular. Otras contribuciones al presente trabajo nos ayudarán a discernir si estos logros de la participación ciudadana compensan el costo potencial de perder el aporte del experto.

Tercer principio: generación de discusiones deliberativas

La deliberación es el tercer valor distintivo del modelo de GPPD. En la toma de decisiones por la vía de debate deliberativo los participantes prestan atención a las posiciones de los demás y generan un ramillete de opciones luego de brindarles la debida consideración.[5] Al argumentar y contemplar lo que el grupo ha de hacer, los participantes deben persuadirse mutuamente por medio de razones que los demás puedan aceptar. Tales razones pueden adoptar formas tales como: deberíamos hacer *X* porque "es lo apropiado en esta circunstancia", "es la decisión justa", "nosotros optamos por *Y* la última vez y no nos funcionó", o "es lo mejor para el grupo como un todo". Este ideal no exige que los participantes sean altruistas o logren consensos sobre valores, estrategias o perspectivas. Las deliberaciones en el mundo real se caracterizan a menudo por las discusiones acaloradas, los ganadores y los perdedores. La nota más importante de la deliberación genuina es que los participantes encuentren razones que puedan aceptar en sus acciones colectivas, y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente o las que promoverían de forma oportuna su interés individual.

Un proceso de decisión deliberativa como el que se siguió en la formulación de los planes de mejoramiento de las escuelas en Chicago, o en la planeación aldeana en Kerala, puede comenzar con la construcción de una agenda. Las partes ofrecen sus propuestas de

[5] Este asunto de la deliberación como proceso de producción de razones está capturando la atención de los más recientes trabajos de teoría democrática, especialmente en los diversos trabajos de Joshua Cohen. Véase, por ejemplo, "Procedure and substance in deliberative democracy", en Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and diference: contesting the boundaries on the political*, Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 96-109.

cuáles deben ser las prioridades del grupo. A renglón seguido pueden justificarlas por su capacidad de servir a sus intereses comunes (por ejemplo, construir un sistema escolar efectivo) o impulsar la justicia social bajo severas restricciones de recursos (por ejemplo, la selección de beneficiarios de proyectos de desarrollo rural). Luego de repasar todas las propuestas y las consideraciones que las respaldan, los participantes pueden proceder a votar para seleccionar un conjunto de opciones, en caso de prevalecer algunas disputas. Sin embargo, para que se dé un voto auténticamente deliberativo, cada participante no vota por la opción que más se ajuste a su propio interés personal, sino por la que sea más razonable. Las opciones van a ser justas si el grupo adopta las propuestas razonables y deja a un lado las que estén motivadas por la realización máxima del interés personal o de la influencia política. De esta manera, los participantes entran a dilucidar racionalmente las estrategias que corresponden más cercanamente a la agenda grupal para adoptar el conjunto de opciones más promisorio, visto en prospectiva. Estos resultados, desde luego, dependen de que los participantes sigan los procedimientos y las normas de la deliberación. La posibilidad de que esto sea así depende, a su vez, de los motivos individuales y los parámetros institucionales.

Uno de los peligros de la participación y de la toma de decisiones a partir de la discusión es que algunos participantes, motivados por sus intereses particulares, van a querer utilizar su poder para manipular el procedimiento y así asegurar sus posiciones. No obstante, para que un proceso de toma decisiones pueda calificarse como *deliberativo* se requiere que el tipo esencial de razonamiento a través del cual se solucionan los problemas consista en argumentos concienzudos y justificaciones convincentes. Si bien puede ser muy difícil que un observador externo circunstancial llegue a distinguir una deliberación genuina de una pantomima carente de inventiva, la diferencia es fundamental al final de cuentas, y muy clara para los participantes en el proceso.

Mientras que el modelo de GPPD comparte con todas las formas de deliberación este enfoque en la persuasión y la discusión de razones, su preferencia práctica lo lleva a distanciarse de muchos tratamientos que hacen del discurso una proliferación de razones al servicio de principios, propuestas, valores o políticas preestablecidos. Para evitar esas trampas conviene recordar que los experimentos deliberativos casi siempre comprenden esfuerzos conjuntos y continuos de

planeación, solución de problemas y formulación de estrategias. Los participantes en los modelos de GPPD con frecuencia se aventuran por esas arenas discursivas para formular juntos tales medios y fines. Su participación no obedece exclusivamente a agendas o perspectivas preformuladas, sino que se espera que las estrategias y las soluciones se articulen y cristalicen mediante la *deliberación* y la *planeación* juntamente con la participación de las demás partes en el proceso. Aunque los participantes pueden con frecuencia no tener muchas cosas en común —e incluso, como sucede a menudo, pueden tener un pasado de desconfianza mutua—, estos contextos de deliberación los une en una ignorancia común sobre cómo mejorar, de manera óptima, la situación general que los convoca. Por ejemplo, en los esfuerzos de planeación participativa a nivel de las aldeas en Kerala, o los planes de conservación del medio ambiente, los pasos iniciales en la planeación consisten a menudo en sopesar las circunstancias existentes. No es sorprendente que los participantes formen o transformen sus preferencias y opiniones a la luz de ese esfuerzo inicial. Si ellos se introdujeran en estos procesos con la confianza plena en un curso de acción determinado, alguna otra estrategia diferente a la participación deliberativa —por ejemplo, un decreto gubernamental o estrategias partidistas para alcanzar el poder— podría parecerles más atractiva.[6]

La toma de decisiones participativa puede contrastar 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 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 para ello gracias a su entrenamiento, conocimiento y compromiso con las reglas establecidas. Si bien tales expertos pueden incluso facilitar proce-

[6] Los procesos deliberativos pueden afectar a los individuos en su entendimiento tanto de sus intereses como de las mejores estrategias para satisfacer esos intereses. Es patente que, en general, cuando la gente entra en tales procesos deliberativos, tiene una idea más clara de sus objetivos básicos que de los mejores medios para alcanzarlos. Por esto los procesos participativos de la deliberación se ocupan más en la discusión de solución a problemas que en líneas alternativas de acción. Sin embargo, puesto que los intereses son complejos y a menudo vagos, y dado que los individuos suelen definir sus intereses a la luz de las variables presentadas por otros actores, las prácticas de discusión deliberativa también pueden afectar el entendimiento que la gente tiene de los intereses como tales. Para conocer una discusión sobre los modos de transformación mediante la deliberación, véase Jane Mansbridge, "A deliberative theory of interest representation", en *The politics of interest: interest groups transformed*, Boulder, Estados Unidos, Westview Press, 1992, pp. 35-57.

sos deliberativos entre ellos, sus discusiones se generan en total aislamiento de la participación popular. Por el contrario, en los modelos de GPPD, los expertos y los burócratas interactúan en sus deliberaciones directamente con los ciudadanos.

El voto agregado es el segundo método de toma de decisiones más conocido, y consiste en que la decisión de un grupo resulta de combinación de las preferencias de los individuos que lo conforman. Votar sobre ideas, propuestas o candidatos es quizá el procedimiento más común para calificar la opción social. Para ello, los participantes ubican las alternativas en una escala de acuerdo con sus deseos. Luego, un algoritmo tal como la regla de la mayoría selecciona una opción simple para todo el grupo. Aquí también vale la pena anotar que una diferencia importante entre el voto agregado y el deliberativo está en que en el primero los individuos votan simplemente de acuerdo con sus propios intereses particulares sin necesariamente prestarle atención a la racionalidad, ecuanimidad o aceptabilidad de las opciones que los demás tienen para ofrecer. Sin necesidad de hacer girar nuestra reflexión en torno a los ya conocidos méritos o fallas[7] del voto agregado, digamos que el cambio hacia la decisión por deliberación en algunos de los experimentos de gobiernos participativos con poder de decisión respondió a los defectos de los mecanismos que preceden la calificación del voto. Algunas veces, como en Porto Alegre, estas fallas consistían en que los mecanismos electorales no respondían efectivamente a los deseos de los electores debido al clientelismo y a la corrupción. En otros casos, por ejemplo, la formulación de mejoramiento en las escuelas o los planes de conservación del hábitat, la complejidad y la incertidumbre, con frecuencia impedían que los participantes expresasen diferencias que pudieran ser fácilmente cuantificadas para de esa manera calificar el voto.

La negociación estratégica[8] constituye un tercer método conocido de elección social. Al igual que con el voto agregado, pero a diferencia de la deliberación y la mayoría de las expresiones del mando directo, las partes en la negociación estratégica apelan a procedimientos de

[7] El más famoso de ellos es, desde luego, el problema de la incoherencia. Véase William Ricker, *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, Prospect, Estados Unidos, Waveland Press, 1982.

[8] Para los propósitos limitados de esta discusión usamos negociación y pactos colectivos como si fuesen sinónimos. Las negociaciones y los convenios pueden obviamente hacer uso de la deliberación en las partes involucradas. El asunto aquí es que la diferencia entre la negociación *deliberativa* y la *estratégica* está en que esta última busca darle el máximo de ventajas a los interesados de una de las partes.

toma de decisiones para satisfacer de forma abierta e irrestricta sus intereses particulares, y para lograrlo se apoyan en los recursos y el poder que traen a la mesa. El proceso del voto busca establecer un equilibrio entre esa diferencia de fuerzas mediante mecanismos como "un voto por persona". Las convenciones colectivas entre los grandes sindicatos y los empleadores ilustran esta diferencia. Cada una de las partes se apoya en diferentes fuentes de autoridad y fuerza durante las rondas de negociación, y cada una echa mano de ellas con el fin de asegurar para su respectivo reducto el mejor acuerdo, el cual no es necesariamente el más justo. A diferencia de las interacciones puramente deliberativas, las partes utilizan todos los mecanismos, incluyendo la amenaza, la diferencia de fuerzas, la falta de representatividad y "el discurso estratégico".[9]

Estas cuatro modalidades de decisión —deliberación, mando, calificación agregada y negociación estratégica— son tipos ideales. Los procesos reales, no tanto aquellos que involucran principios de gobierno participativo con poder de decisión, con frecuencia contienen elementos de cada uno de ellos. Sin embargo, nosotros privilegiamos la deliberación en los modelos de GPPD como un valor y una norma que estimula a las partes e influye en el diseño institucional dados sus beneficios característicos en estos contextos políticos y de gestación de políticas.

TRES PROPIEDADES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL GPPD

Puesto que estos principios son supremamente atractivos, la cuestión de fondo es discernir si las configuraciones institucionales factibles o las condiciones sociales reales podrían facilitar su puesta en práctica. Los casos que explora el presente conjunto de trabajos sugieren que las reformas implementadas de acuerdo con estos principios y que son sostenibles, exhiben con frecuencia tres propiedades en su diseño. Dado que el estudio empírico de los diseños institucionales alternativos está todavía en un nivel de inmadurez como para evidenciar si esos rasgos son indispensables —aunque lo que sí es seguro es que no son suficientes— para la deliberación democrática, nosotros los ofrecemos como observaciones y en calidad de hipótesis

[9] Véase, por ejemplo, David Austen-Smith, "Strategic models of talk and political decision making", en *International Political Science Review* 13, núm. 1 (1992), pp. 45-58.

de caracterización estructural que contribuyen a que las instituciones encarnen, estabilicen y profundicen los valores democráticos.

Primera propiedad: delegación

Dado que tanto los problemas que pretende solucionar el GPPD como los individuos que participan en él se encuentran circunscritos al nivel local, la realización institucional del modelo exige una reorganización correspondiente del aparato estatal. Esto significa que debe producirse una delegación de poderes administrativo y político a las unidades locales de acción —consejos vecinales, personal en sitios de trabajo, ecosistemas definidos— a cargo de diseñar e implementar soluciones y que dan cuenta de su desempeño de acuerdo con criterios conocidos. Los organismos en estas reformas no tienen simplemente funciones consultivas, sino que son los resultados de un Estado transformado en el que están dotados de una considerable autoridad pública.

Esta delegación de poderes se distancia claramente de las estrategias progresistas de corte centralista, y por ello puede ser problemática para muchas personas de izquierda. Así como las dimensiones participativas de estas reformas significan un distanciamiento de la autoridad del experto, la delegación de poderes a las unidades locales para que ellas conciban las acciones a seguir y puedan ejecutarlas surge del escepticismo en relación con la posibilidad de que el centralismo democrático pueda generar soluciones efectivas. Así, por ejemplo, los casos de Chicago muestran que las formas de gobierno vecinales en materia de policía y educación pública ofrecen alternativas flexibles a soluciones convencionales centralizadas tales como penas más estrictas y un mayor número de policías en las calles para garantizar la seguridad pública, así como exámenes nacionales, reforma financiera escolar, aplicación del mejor currículo, integración racial, cupones redimibles en servicios y privatización de los problemas educativos. La planeación para la conservación del hábitat renuncia a los criterios centralizados y uniformes de prohibiciones a planes de desarrollo económico contemplado en la Ley sobre Especies en Vías de Extinción, para favorecer un régimen en el que las partes locales involucradas podrían producir planes de protección del ecosistema que honrasen tanto el desarrollo como la pro-

tección de las especies. En lugar de destinar fondos para pavimentar, extender la red eléctrica y construir alcantarillas de acuerdo con los criterios o juicios centralizados, el sistema de presupuesto participativo de Porto Alegre invitó a los habitantes en sus vecindarios a un proceso directo y recurrente para definir, implementar y supervisar esas prioridades.

Segunda propiedad: supervisión y coordinación centralizadas

Aunque gozan de una considerable dirección para el ejercicio del poder público, las unidades locales no se convierten en ruedas sueltas, ni en núcleos atomizados de toma de decisiones en el modelo de gobierno participativo. Por el contrario, cada caso ilustra los enlaces de responsabilidad y comunicación que conecta las unidades locales con los organismos que las supervisan. Estas oficinas centrales pueden reforzar de muchas maneras la calidad de la deliberación democrática y de la búsqueda de soluciones a nivel local mediante la coordinación y distribución de recursos, la solución de problemas que las unidades locales no pueden enfrentar por ellas mismas, la rectificación de los procesos patológicos o incompetentes de toma de decisiones en los grupos más débiles, y la difusión de innovaciones y saberes más allá de los confines reducidos de las unidades locales. Los sistemas Panchayat en la India y el presupuesto participativo de Porto Alegre nutren las decisiones relevantes que se toman en las altas esferas del gobierno a partir de lo decidido en las aldeas y los vecindarios. Las dos reformas de gobierno vecinal en Chicago definen las facultades centralizadas que permiten establecer los criterios de desempeño de unidades locales comparables (escuelas, rondas policiales) a fin de acordar las reglas a seguir según acuerdos procedimentales mínimos y aclarando condiciones de juego. El Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos busca supervisar alrededor de 250 planes de conservación del medio ambiente a través de la supervisión centralizada, la recolección de información y el rastreo a permisos y sus aplicaciones.

A diferencia de los modelos políticos de la Nueva Izquierda en los que el deseo de liberación conduce a exigir descentralizaciones autónomas, el GPPD sugiere nuevas formas de descentralización coordinada. Estos nuevos modelos rechazan tanto el centralismo democrático como una descentralización estricta por no ser funcionales, habida

cuenta del imperativo pragmático de encontrar soluciones efectivas. La rigidez del centralismo lleva con demasiada frecuencia a menospreciar las circunstancias y los conocimientos locales, y como resultado no le es posible aprender de la experiencia. La descentralización descoordinada, por su parte, aísla a los ciudadanos en pequeñas unidades, y así condena a quienes no saben cómo resolver sus problemas pero que sospechan que otros, en otro lugar, sí saben cómo hacerlo. Estas reformas, entonces, pretenden construir las conexiones que faciliten la expansión de la información entre las unidades locales y les permitan ser responsables las unas frente a las otras.

Tercera propiedad: no voluntarista, pero sí centrada en el Estado

Una tercera característica del diseño institucional en estos experimentos es que ellos colonizan el poder estatal y transforman las instituciones formales de gobierno. Muchos esfuerzos activistas espontáneos en áreas como la revitalización vecinal,[10] la defensa del medio ambiente,[11] el desarrollo económico local, y la salud y la seguridad laborales buscan influir en el desempeño del Estado mediante la presión exterior. Al perseguir tal propósito, los esfuerzos más exitosos promueven los principios de practicidad, participación e incluso deliberación en la organización política y civil que son propios del modelo del GPPD. Sin embargo, esos esfuerzos conservan las instituciones básicas de gobierno estatal. Por el contrario, las reformas del GPPD aspiran a rehacer las instituciones oficiales de acuerdo con esos principios. Esta ruta formal aprovecha el poder y los recursos del Estado para la deliberación y la participación popular y así consigue que estas prácticas sean más duraderas y gocen de un alcance mayor.

En términos generales, estos experimentos buscan transformar los mecanismos de poder del Estado y convertirlos en formas de organi-

[10] Véase, por ejemplo, Harry Boyte, *Backyard revolution: understanding the new citizen's movement*, Filadefia, Temple University Press, 1980, y Peter Medoff y Holy Sklar, *Streets of hope: the fall and the rise of an urban neighborhood*, Boston, South End Press, 1994. Para considerar un caso sobresaliente desde la perspectiva de su líder, véase Ernesto Cortés Jr., "Reweaving the social fabric", en *The Boston Review* 19, núms. 3 y 4, junio-septiembre de 1994, pp. 12-14, que discute las actividades del grupo Comunidades Organizadas para el Servicio Público (COPS) de la Fundación para las Áreas Industriales (IAF), en San Antonio, Texas.

[11] Andrew Szazs, *Ecopopulism: toxic waste and the movement for enviromental justice*, Minnesota, University of Minnesota Press, 1994.

zación de base impulsadas por procesos democráticos de deliberación y movilización. Tales transformaciones ocurren a menudo gracias a la cooperación estrecha de funcionarios del Estado. Son menos "radicales" que la mayoría de las variables de acción de autogestión en el sentido de que su núcleo central no consiste en "luchar contra el poder". Sin embargo, son más radicales en tanto operan con un ángulo más amplio de reformas, cuentan con la autorización del Estado o agencias corporativas para llegar a soluciones sustanciales, y, lo más importante de todo, tratan de cambiar los procedimientos centrales de poder antes que cambiar ocasionalmente a quién lo ejerce. Mientras que los partidos, las organizaciones del movimiento social y los grupos de interés con frecuencia fijan sus metas como si se tratase de un proceso deliberativo interno y luego luchan por el poder político o corporativo para implementarlas, estos experimentos reconfiguran los procesos decisorios al interior de las instituciones del Estado. Cuando esta reorganización tiene éxito y los participantes se pueden dar el lujo de ejercer la autoridad que se les delega, ya no necesitan invertir el grueso de sus energías luchando por el poder (o en contra suya).

En consecuencia, estas transformaciones aspiran a institucionalizar la participación de los ciudadanos del común, que en su expresión corriente los ubica como consumidores habituales de los bienes públicos, permitiéndoles definir en forma directa cuáles son esos bienes y cómo se deben proveer de la manera más satisfactoria. Esta participación constante está en contraste directo con, por ejemplo, los breves momentos democráticos que proveen los movimientos sociales y las cruzadas electorales de la política ordinaria que descansan en las estrategias de las campañas y se orientan a conseguir resultados, y cuyos líderes y élites movilizan la participación popular para conseguir logros específicos. Si la presión popular consigue los resultados necesarios para impulsar una política en particular o elegir a un candidato, allí termina la participación amplia. La legislación, el diseño de políticas y la implementación subsecuentes se tejen en la esfera aislada del Estado.

Contextos favorables

Existe una multitud de condiciones que pueden facilitar o impedir el progreso de los gobiernos participativos con poder de decisión. El nivel de alfabetización es un ejemplo obvio. Las altas tasas de alfabetiza-

ción en Kerala, comparadas con las de los demás estados de la India, y en particular la alfabetización en la población femenina, estimulan sin duda los experimentos de democracia participativa. Además, y más fundamental aún, la posibilidad de que esos diseños institucionales generen los resultados deseados dependen sustancialmente del equilibrio de poder entre los actores que participan en el modelo del GPPD, y de forma particular las configuraciones del poder no deliberante, que constituyen el terreno en el cual se desenvuelven las estructuras de deliberación al interior del GPPD. Cuando surgen alternativas a la deliberación democrática, tales como la dominación estratégica o la salida total del proceso deliberativo, un balance frontal del poder desestimula tales alternativas y lleva a los actores a asumir la deliberación con mayor denuedo. Cada vez que unos individuos no puedan dominar a otros para asegurarse una posición de privilegio, su apertura a la deliberación es mayor. Es importante observar que estas condiciones no exigen situaciones de igualdad absoluta. Los participantes en los experimentos que nos ocupan se distinguen por ser muy diferentes en términos de los recursos con que cuentan, sus niveles de experiencia, educación, nivel social y respaldo numérico. Sin embargo, están también tan al mismo nivel como para que la cooperación deliberativa les parezca atractiva.[12]

Son al menos tres los senderos que conducen a un equilibrio en el poder que facilita la deliberación. El primero proviene de los esfuerzos conscientes de diseño institucional. Cuando los administradores o legisladores dotaron a los padres de familia de las facultades para despedir a los directores de las escuelas, o les dieron a los consejos populares la autoridad para evaluar los presupuestos de las aldeas, llevaron a los ciudadanos al mismo nivel de importancia en que se encontraban los expertos. En algunas ocasiones los accidentes históricos cumplen esta función de propiciar la igualdad, si bien no pretendían en absoluto desencadenar procesos de deliberación o participación. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley sobre Especies en Vías de Extinción, cuya amenaza a hacer más onerosa la propiedad privada a expensas de sus propietarios indujo a estos a que cooperaran con los

[12] El espectro de igualdad aquí es probablemente similar al de Rousseau cundo asegura que la ley de la democracia debería crear condiciones tales que "ningún ciudadano sea lo suficientemente rico como para comprar a otro, y ninguno lo suficientemente pobre como para que se vea forzado a venderse". J. J. Rousseau, *Social contract*, traducción de Donald A. Cress, Cambridge, Hackett Publishing, 1987, libro II, capítulo II.

ecologistas. Finalmente, grupos como las organizaciones comunitarias, los sindicatos y organismos de defensa de intereses colectivos con frecuencia contrarrestan las tendencias de los altos funcionarios y los grupos de ciudadanos a apropiarse de los procesos de deliberación para proteger sus propios intereses particulares.

A modo de recapitulación, nuestros experimentos comparten tres principios políticos, tres características en sus diseños y una condición de fondo que es primordial:

- Cada experimento apunta a áreas específicas de interés público.
- Esta deliberación descansa en la participación con poder de decisión de ciudadanos comunes y corrientes y de los funcionarios que tienen contacto directo con ellos.
- Cada experimento pretende resolver esos problemas a través de procesos de deliberación razonados.

En lo concerniente a sus propiedades institucionales:

- Estos experimentos delegan los poderes de decisión e implementación en las unidades locales de acción.
- Las unidades locales de acción no son autónomas sino de carácter mixto, se enlazan unas a otras y están conectadas a los niveles superiores del Estado para asignar recursos, solucionar problemas comunes y los que se presentan en el interrelacionamiento, y diseminar las innovaciones y las técnicas que van surgiendo en el proceso.
- Los experimentos colonizan y transforman las instituciones del Estado. Las burocracias administrativas que se hacen cargo de resolver los problemas que les competen se convierten en grupos de deliberación. El poder de estos grupos para implementar los descubrimientos de sus deliberaciones proviene de la autorización de los organismos del Estado.

Finalmente, en lo tocante a las condiciones que caracterizan un contexto favorable:

- Se produce una igualdad en el poder entre los participantes que favorecen las decisiones por deliberación.

OBJETIVOS INSTITUCIONALES: CONSECUENCIAS PARA LA EFECTIVIDAD, LA EQUIDAD Y LA PARTICIPACIÓN

Los rasgos de los procedimientos de las instituciones que están diseñadas de acuerdo con los principios ya reseñados son atractivos en sí mismos. Con frecuencia tendemos a creer que la deliberación y la participación son valores importantes. Sin embargo, analistas, activistas y observadores casuales valoran estos experimentos no solo por la calidad de sus procesos sino también en virtud de sus consecuencias. En esta sección describiremos cómo las instituciones que siguen los principios ya considerados pueden evidenciar tres cualidades de importancia capital para la acción del Estado: efectividad, equidad y un carácter ampliamente participativo. La constatación empírica, ante todo, permitirá dilucidar si las instituciones diseñadas de acuerdo con los principios del GPPD se ajustan a esos valores o, por el contrario, le dan paso a una serie de consecuencias negativas que no estaban previstas inicialmente.

Solución efectiva de problemas

Quizá lo más importante es que los objetivos institucionales de estos experimentos democráticos deliberativos logren objetivos públicos —tales como un sistema escolar efectivo, la seguridad ciudadana, la protección de especies en extinción, las asignaciones presupuestales acordes con las realidades de los municipios— con una efectividad mayor que la que podrían tener iniciativas de otro tipo. Si las instituciones democráticas deliberativas no pueden garantizar tales resultados, no pueden tampoco pretender constituirse en reformas viables. Pero si su desempeño conduce a los resultados deseados, este hálito de democracia radical va a contar con el potencial para capturar una aceptación popular amplia e incluso de las élites. ¿Por qué habríamos de esperar que estas instituciones fundamentadas en la deliberación democrática produzcan resultados efectivos?

En primer lugar, estos experimentos convocan a los individuos y potencian las capacidades de quienes se han mantenido cerca de las dinámicas sociales y que, por lo tanto, conocen las situaciones relevantes de cerca. Segundo, en muchos de los casos, estos individuos, ya sea porque son ciudadanos o funcionarios que operan a un nivel básico,

son los que saben cómo introducir mejoras a las situaciones problemáticas. Tercero, el proceso de deliberación que regula la toma de decisiones de esos grupos garantiza el potencial para generar soluciones mejores que las que se obtendrían en procedimientos más jerárquicos o menos reflexivos de suma de intereses individuales, como es el caso del voto. Mediante la deliberación todos los participantes tienen la oportunidad de ofrecer información útil y considerar más profundamente soluciones alternativas. Además de todo esto, la participación y la deliberación pueden incrementar el sentido de compromiso en los participantes para llevar a la práctica las decisiones, que son más legítimas que las que se obtendrían mediante la imposición externa. Cuarto, estos experimentos acortan el circuito de retroalimentación —esto es, la distancia y el tiempo entre las decisiones, la acción, el efecto, la observación y la reconsideración— en la acción pública, y así crean un estilo ágil de acciones colectivas que puede identificar las estrategias no efectivas o erróneas y responder a ellas. Finalmente, cada uno de estos experimentos engendra cientos de grupos relacionados, cada uno de los cuales entra a operar con una considerable dosis de autonomía pero sin sufrir de un aislamiento total. Esta proliferación de puntos con poder de decisión permite que se intente simultáneamente una multitud de estrategias, técnicas y prioridades, lo que lleva a descubrir y difundir con mayor rapidez las que se muestren más efectivas. La capacidad de aprendizaje del sistema como un todo puede, entonces, robustecerse gracias a la combinación de la deliberación descentralizada con poder de decisión, de una parte, y la coordinación y retroalimentación centralizadas de la otra.

Equidad

Además de lograr que la acción pública sea más efectiva, hay tres características que refuerzan en estos experimentos su capacidad para generar resultados de justicia y equidad. Primero, estos experimentos plantean metas que pueden lograrse si llevan la acción pública a quienes generalmente no gozan de tal bien. Puesto que la mayoría de los experimentos se ocuparon en resolver problemas de sectores no privilegiados —habitantes de los *ghettos* de Chicago y Milwaukee, vecindarios pobres en Porto Alegre, campesinos descastados de la India y obreros de la industria de Wisconsin amenazados por el des-

plazamiento tecnológico— su mera efectividad contribuye de manera importante a la justicia social.

Una segunda fuente de equidad y justicia surge de la inclusión de individuos en desventaja social y económica —vecinos y obreros— quienes con frecuencia son excluidos en la toma de decisiones para la vida pública; una justificación clásica para el gobierno democrático, que lleva a preferirlo a métodos paternalistas o excluyentes, es que una decisión tiene mayores posibilidades de tratar con justicia a los afectados cuando estos participan en ella. Estos experimentos llevaron esa noción hasta sus últimas consecuencias mediante el diseño de procedimientos en los que aquellos afectados por las decisiones ejercieron una influencia inmediata, y al mismo tiempo evitaron la parálisis y los resultados disparatados que a veces surgen de esfuerzos similares.

Los procesos de deliberación de estos experimentos ofrecen una tercera forma de promover la equidad y la justicia. A diferencia de las negociaciones estratégicas (en las que los resultados están determinados por el poder con el que cada parte llega a la mesa), del mando jerárquico (con resultados que dependen del juicio de aquellos en las altas esferas) y del voto agregado (cuyos resultados dependen de la cantidad de simpatizantes que puedan ser movilizados), estos experimentos establecen grupos que toman decisiones siguiendo las reglas de la deliberación. Las partes hacen propuestas que luego justifican con razones que otros en el grupo pueden respaldar. Una norma de procedimiento en estos grupos es que las propuestas que se generan y adoptan deben suscitar un amplio apoyo consensual, aunque el consenso en su acepción estricta no es nunca un requisito. Luego de un proceso de reflexión los grupos optan por las medidas que logran la atención mayor. Lo ideal sería que tales procedimientos se rigiesen por la razón, antes que por el dinero o el poder, los números o los privilegios socioeconómicos. Dado que la idea de justicia subyace a la práctica de una discusión razonada, la toma de decisiones realmente deliberativa debe tender a resultados más equitativos que aquellos regimentados por el poder, el privilegio socioeconómico, el dinero o los números. Desde luego, hay cierta distancia entre esos ideales altruistas y la práctica real de estos experimentos.

Participación amplia y significativa

Además de lograr resultados efectivos y justos, estos experimentos también buscan promover la participación continua y significativa de ciudadanos del común, que es uno de los más apreciados valores democráticos. La participación popular como un recurso productivo central forma parte de los fundamentos del GPPD. Esa participación facilita la información local acerca de los méritos potenciales de políticas alternativas, suministra datos sobre el funcionamiento de las políticas existentes que a su vez alimentan el aprendizaje colectivo, y les aporta dosis necesarias de energía adicional a las estrategias de ejecución. Los experimentos invitan a mantener niveles altos de participación de los no expertos en dos dimensiones. La primera de ellas nos permite ver que estas experiencias crean canales adicionales de expresión sobre asuntos que interesan genuinamente a los participantes potenciales, tales como la calidad de sus escuelas, de los espacios que habitan y de la disponibilidad de recursos públicos para financiar servicios públicos. Además, estos experimentos incrementan la participación cuando generan espacios que son alternativos a los canales convencionales de vocería política, como son el voto, el trabajo conjunto de grupos de presión y el contacto con los funcionarios oficiales. Hay un hecho más que induce a la participación: la posibilidad real de ejercer el poder estatal.[13] Respecto de otras formas de participación política, la relación entre, supongamos, el voto de un individuo o una carta a algún congresista es bastante tenue, en el mejor de los casos. En estos experimentos, sin embargo, los participantes ejercen su influencia en las estrategias del Estado. Este aporte genera respuestas palpables. A menudo, las prioridades y propuestas de los no expertos son recibidas inmediatamente, o en forma modificada. Incluso cuando el proceso de deliberación rechace la propuesta que uno presente, al menos uno puede conocer las razones por las que no fue aceptada.

La calidad de la participación —medida por el grado e información que ostentan las opiniones y propuestas de los participantes y la calidad de sus interacciones con los demás— puede ser mayor bajo las

[13] Un problema clásico en el ámbito de la ciencia política es explicar por qué la gente vota, dada la ausencia total de resultados asociados al ejercicio del voto. Para considerar una explicación de este comportamiento aparentemente irracional desde una perspectiva de elección racional, véase William Riker y Peter Ordeshoock, "A theory of the calculus of voting", en *American Political Science Review*, vol. 62, marzo de 1968, pp. 25-42.

condiciones deliberativas de estos experimentos que la que podría lograrse en los contextos convencionales de política formal tales como el voto, la competencia entre los grupos de interés o los movimientos sociales. Siguiendo el comentario de John Stuart Mill —quien dice que el éxito de una propuesta democrática puede medirse de dos maneras: por la calidad de sus decisiones y por la calidad de los ciudadanos que produce—,[14] creemos que el carácter de la participación, aparte de su nivel (evaluado en términos de participación electoral, por ejemplo) es una aspiración independiente de la política democrática. Los críticos modernos, tanto de la izquierda como de la derecha, parecen coincidir en su desdén hacia las capacidades políticas de las masas. La izquierda argumenta diciendo que el surgimiento de la "industria de la cultura" conduce al declive de las "esferas públicas" autónomas de la sociedad civil en las que podría formarse una opinión pública competente. La derecha sostiene el mismo diagnóstico pero recomienda que la élite democrática y la administración tecnoburocrática sean la solución, sin necesidad de sanar el cuerpo político. La preocupación por recuperar la sabiduría pública que atesoran los individuos es ahora más urgente que en los días de J. S. Mill, máxime si se considera el trasfondo que ofrecen esos diagnósticos alarmantes.

Las capacidades de los individuos para deliberar y arribar a decisiones públicas se atrofian si no se usan. La participación en estos experimentos ejercita esas capacidades más intensamente que lo que los canales de la democracia convencional pueden permitir. Por ejemplo, en elecciones nacionales o locales las cantidades impresionantes de información que se les vende desde diferentes ángulos tientan incluso a ciudadanos educados a bajar la guardia por confusión y frustración, o a centrar su atención en aquellas dimensiones de manejo fácil como el carácter y la personalidad del candidato, o la identidad con el partido. Por el contrario, estos experimentos reducen las barreras que se erigen en nombre de la sofisticación técnica y que impiden la participación ciudadana y así estimulan a los participantes a desarrollar y desplegar sus capacidades políticas pragmáticas. Antes que nada, los experimentos en GPPD abren la puerta para que participantes casuales y no profesionales dominen áreas específicas del conocimiento que son necesarias para tomar decisiones, mediante la reducción —gracias a la descentralización— del ámbito de decisión

[14] John Stuart Mill, *Considerations of representative government,* Nueva York, Prometheus Books, 1991, capítulo 2.

a áreas geográficas y temáticas más precisas. Algunos de nuestros experimentos manejan un enfoque de decisiones doble —por ejemplo, la seguridad en un vecindario— y de esta manera los participantes pueden llegar a dominar los materiales necesarios para tomar decisiones de alta calidad. Otros casos —por ejemplo los organismos de planeación deliberativa en Kerala y el presupuesto participativo de Porto Alegre— funcionan con un enfoque más amplio, pero conservan, sin embargo, los ejes pragmáticos que permiten que los ciudadanos comunes y corrientes se involucren en los procesos de toma de decisiones. Además, los ciudadanos cuentan con incentivos para desarrollar sus capacidades y dominar la información necesaria para tomar decisiones adecuadas porque ellos deben soportar las consecuencias de las malas decisiones. Estos experimentos instituyen la "democracia directa" en el sentido de que las decisiones de los grupos son, con frecuencia, directamente implementadas por las entidades estatales competentes. Vale la pena recordar, una vez más, que todo esto contrasta con la mayoría de los canales de vocería política tales como el voto o la redacción de cartas, donde las consecuencias de las decisiones no son estadísticamente relevantes.

Más allá del ámbito y el efecto de la participación, estos experimentos estimulan igualmente el desarrollo de una sabiduría política en los ciudadanos comunes y corrientes porque desarrolla la capacidad de estos a través de experiencias palpables de la rutina diaria, y no a través de los datos mediatizados por la prensa, la televisión o "el aprendizaje en libros". Con Dewey y los teóricos contemporáneos de la educación y la cognición, podemos esperar que muchos, quizá la mayoría, desarrollen habilidades y competencias más fácilmente si esas habilidades están integradas al conocimiento práctico. Dado que estos experimentos se basan en el conocimiento práctico —por ejemplo, de la manera como se maneja una escuela— y proveen oportunidades recurrentes para su aplicación y corrección, los individuos desarrollan capacidades políticas en íntima relación con otras esferas de sus vidas profesionales y privadas. Muchos participantes pueden encontrar que es más fácil (por no decir más útil) adquirir esta clase de sabiduría y capacidad políticas "contextuales" que los tipos aislados de conocimiento político requeridos por el voto, por ejemplo. Finalmente, cada experimento contribuye al desarrollo político del individuo al darle una capacitación especializada y paraprofesional. Los reformadores de avanzada en cada uno de nuestros experimentos

aprendieron por la vía del desencanto que muchos de los no profesionales carecen de las capacidades para participar efectivamente en grupos con poder de decisión que tienen una función específica. Sin embargo, en lugar de recurrir a una profesionalización tecnocrática, crearon procedimientos para impartir las habilidades fundamentales necesarias para que los participantes que carecían de ellas pudieran contribuir al proceso. Así, por ejemplo, la reforma al gobierno del sistema escolar de Chicago exige que los padres de familia y la comunidad reciban capacitación acerca de procesos democráticos, financiación y elaboración de presupuestos escolares, planeación estratégica, contratación de directores de escuelas, y otras habilidades específicas. Estos experimentos no son solamente foros para practicar y perfeccionar habilidades para la democracia deliberativa, sino que se constituyen en escuelas de democracia para que los participantes desarrollen sus capacidades políticas y técnicas.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE*

LUCIANO FEDOZZI

El significado político de los posibles cambios generados por el presupuesto participativo en la forma de administrar los recursos públicos se comprenderá mejor a través del análisis, en sus prácticas, de las condiciones institucionales que, de un lado, muestran la promoción de la ciudadanía, y del otro, las posibles situaciones existentes en su dinámica operativa que expresan la continuidad y/o reproducción de las prácticas típicas del modelo patrimonialista de la administración.

CRITERIOS IMPERSONALES, ADJETIVOS Y UNIVERSALES EN LA UBICACIÓN DE LOS RECURSOS *VERSUS* EL PARTICULARISMO

La existencia de un método basado en criterios objetivos, impersonales y universales para la elección de las demandas de inversión es un aspecto relevante en la dinámica operativa del presupuesto participativo, ya que remite a la compleja cuestión del sistema de la toma de decisiones en los procesos de planeación participativa respecto al componente institucional de la esfera pública. Existe un evidente sentido utilitario en la aplicación de este tipo de método, el cual tiende a la elaboración de un presupuesto más realista, determinando así una racionalidad en el proceso presupuestario con resultados superiores a las técnicas convencionales, las cuales generalmente dan como resultado presupuestos formalistas, alejados de las decisiones "reales"tomadas por los gobiernos.[1]

* Publicado en Luciano Fedozzi (1999), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Observatorio de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, Grupo Editorial Tomo, capítulo v, pp. 153-169.

[1] Técnicamente, la elaboración presupuestaria es concebida por dos paradigmas que se enfrentan: el modelo de la racionalidad-representado principalmente por el Planning, Programming and Budgesting System (PPBS), generado en las instituciones de defensa de los Estados Unidos en la década de 1960 y posteriormente abandonado—, el cual idealiza el

RACIONALIZACIÓN POLÍTICA Y OBSTÁCULOS AL MODELO PATRIMONIALISTA

Es necesario, entonces, alentar la importancia política de la racionalización emprendida en el método del presupuesto participativo. Una de las características principales de las prácticas patrimonialistas y su inerte carácter *personalista* es tratar a la administración del Estado como si fuese propiedad personal del gobernante o funcionario. Todo pasa entonces por consideraciones *personales* y/o *particularistas* en la distribución de los beneficios o privilegios a través de la entrega de prebendas —que contemporáneamente significan bienes públicos— concedidos por los gobernantes a cambio de apoyos. De acuerdo a lo dicho anteriormente, la práctica de distribución de favores y de justicia casuística que no atiende a las normas objetivas e impersonales es completamente contradictoria con las normas universales necesarias para la ciudadanía. Ahora, el método del presupuesto participativo, al regirse por *reglas universales de participación* y por *criterios objetivos e impersonales para la selección de las prioridades* reivindicadas por las comunidades, establece una dinámica de acceso a los recursos públicos, que se opone al particularismo de la *justicia de gabinete* (Weber, 1992) como práctica tradicional que caracteriza a la administración patrimonialista.

LA RELACIÓN DE LAS PARTES CON EL TODO

Por otro lado, la existencia de criterios objetivos y con validez universal —criterios válidos igualmente para todas las demandas de los habitantes— en la elección de las prioridades de inversión del municipio, al colocar en la mesa de negociaciones, *frente a frente*, a los representantes de las regiones y sus reivindicaciones, posibilita conducir la toma de decisiones siguiendo una lógica que se opone a la visión exclusivamente particularista (o, en el caso, "regionalista") de

presupuesto público como vehículo de expresión del cálculo racional de costos y beneficios y el modelo incrementalista que entiende al presupuesto como un instrumento estable y rígido, admitiendo sin embargo un pequeño margen de cambios derivado del juego político. La discusión de estas técnicas presupuestarias y la función técnicamente racionalizada de los criterios objetivos en la asignación de los recursos de inversiones del presupuesto participativo de Porto Alegre, puede ser encontrada en Giacomoni (1993).

la participación comunitaria. Se establece así una mediación institucional que coloca cada parte en contacto con el todo, donde la parte, además de defender sus pleitos legítimos, es obligada a pensar en el todo y a comprometerse con los principios públicos de "justicia distributiva". Este proceso ocurre, en la práctica, cuando los representantes de la población pasan a conocer y a reconocerse en las necesidades, demandas y prioridades de las otras regiones o sectores sociales de la ciudad, teniendo que tomar decisiones sobre cuáles son los *mejores* criterios ("públicos") que deben prevalecer en la administración socioestatal para orientar la distribución de los recursos tomando en cuenta la atención de demandas de todas las partes de la ciudad.[2]

Eso no quiere decir que el interés local de la región esté siendo eliminado del proceso participativo —lo que sería bastante improbable en las condiciones actuales de carencias urbanas y en las prácticas históricas que caracterizan la acción colectiva de los movimientos sociales—. Significa, entonces, que la existencia y prevalencia de ese tipo de criterios, como mediadores del proceso decisivo en la administración socioestatal, constituye un factor más a reforzar, en la participación comunitaria, en los significados de la esfera pública democrática, pues permite la toma de conocimiento, la construcción consensada y la apropiación colectiva, por parte de los sectores populares, de información y métodos de administración que pertenecían, hasta entonces, al dominio exclusivo y a la decisión unilateral del aparato burocrático y de los peldaños políticos del Estado.

TENSIONES CON EL MODELO TECNOBUROCRÁTICO

La situación arriba mencionada puede ser comprendida si se refiere al hecho de que un proceso de ubicación de las inversiones públicas, basado en *criterios objetivos impersonales y universales*, discutidos en instancias institucionales y decididos a través de la participación co-

[2] Un momento interesante en la forma de promover ese reconocimiento global de las carencias urbanas fue proporcionado con las visitas *in loco* por parte de los consejeros, por primera vez en 1992. Los miembros del Consejo del Presupuesto visitaron, por medio de un transporte especial de la Alcaldía, cada región para conocer de cerca sus problemas. Esto ayudó a que los representantes comunitarios adquirieran una visión menos "localista" y por lo tanto más global sobre el conjunto de las carencias y demandas de todas las regiones de la ciudad.

munitaria —como es el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre— establece, necesariamente, tensiones y conflictos con al menos dos formas en las cuales se manifiesta la reproducción de la dominación patrimonial-burocrática: *a*] en relación al poder de la tecnoburocracia estatal que retiene el monopolio del saber técnico, de la información y los procedimientos administrativos, donde prevalece el secreto burocrático y ciertos lenguajes cifrados (códigos urbanos, leyes presupuestales, etc.), y *b*] en relación a las prácticas clientelares, que reproducen, por un lado, la privatización del estado y, por otro, el control estatal sobre la "sociedad civil".

En torno al primer aspecto, es lugar común en la sociología política el hecho de que la organización burocrática, que acompaña la formación y el desarrollo del Estado moderno, es intrínsecamente antidemocrática. Según Weber (1992, pp. 744-745), toda la burocracia procura incrementar la superioridad del saber profesional por medio del *secreto* de sus conocimientos e intenciones. El concepto del *secreto del cargo* es un descubrimiento específico de la burocracia, siendo el gobierno burocrático, por su propia tendencia, un gobierno que excluye la publicidad.[3] Weber, más que cualquier otro científico social del cambio de siglo, diagnosticó y *pronosticó* la "inevitabilidad" de la burocratización como realidad del Estado moderno, indiferentemente de que la forma de producción sea capitalista o socialista.[4] No es por otros motivos que la expansión de la *burocracia* y el crecimiento de la importancia de la técnica en las sociedades desarrolladas son ubicados en el campo de las llamadas "paradojas de la democracia" (Bobbio, 1986, pp. 99-101; 1987, pp. 59-62).

El crecimiento de la burocratización, que ocurrió *junto* y *en función* del proceso de democratización del Estado moderno (racional-legal), se dio más en función de la complejidad y tecnicidad de los quehaceres del Estado, que en la separación entre la "sociedad civil" y la "esfe-

[3] Según Bobbio (1986, p. 101), de esta forma se podrían, distinguir dos funciones diversas del secreto: la de no hacerlo saber, porque la decisión no es *de* todos (el secreto técnico) ni es *para* todos (el secreto propiamente más político).

[4] Dice Weber: "Hay que elegir entre la burocratización y el diletantismo de la administración, y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es este: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y la economía modernas de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista (Esta última, si se quisiera alcanzar iguales resultados técnicos, daría lugar a un extraordinario incremento de la burocracia profesional)". (1992, p. 178.).

ra de la política", llevada a efecto como consecuencia de las revoluciones burguesas, de acuerdo a la corriente de interpretación marxista.[5] La complejidad de la sociedad —acelerada por la tercera revolución técnico-científica— exige, cada vez más, soluciones técnicas que objetivamente dependen del conocimiento especializado, donde es reforzada la recurrente idea del gobierno de los técnicos o tecnocracia.[6] Lo paradójico es evidente, pues las exigencias por una mayor democracia (el gobierno de todos, en términos ideales rousseaunianos) ocurren en medio de procesos donde el protagonista es el especialista y no el ciudadano común.

Conforme a lo comentado antes, la inexistencia de relaciones contractuales en las formas de dominación patrimonialistas exacerba todavía más las contradicciones arriba mencionadas, generando lo que Schwartzman (1988, p. 14) clasificó de *despotismo burocrático* para designar una de las características que asumió la dominación del Estado neopatrimonial brasileño.[7] Respecto de la administración de las ciudades, ese modelo, contemporáneamente, consolidó la visión de que el *locus* de la formulación de la política urbana, especialmente en su

[5] De acuerdo con Bobbio (1987, p. 49), el error de ese razonamiento marxista está en creer que bastaría con eliminar al Estado burgués para eliminar al Estado burocrático, lo que efectivamente no sucedió en la historia de los Estados socialistas. Para una discusión sobre la cuestión burocrática involucrando a Marx y Weber, véase también Schwartzman (1988), especialmente el capítulo 2, pp. 53-68.

[6] Según Guimaraes (1987, p.14), el "tecnocratismo se relaciona con un conjunto de valores y prácticas sociales resultantes de la sustitución de la política, en la resolución de conflictos inherentes al desarrollo, por especialistas técnicos. Representa la tendencia a concebir la estructura y la organización de la sociedad según los principios de la técnica, donde prima un tipo de racionalidad adjetiva o *instrumental* ligadas a adecuar medios para fines preestablecidos. Desde esta perspectiva, la participación responde a una necesidad de imprimir mayor eficiencia a la acción gubernamental, teniendo en cuenta la destinación jerárquica de recursos, el control centralizado, etc." (las cursivas son del autor). El autor entiende que los conflictos surgidos en la participación, medida por un grupo burocrático, pueden no ser irreconciliables. Sin embargo, en la realidad de América Latina los esfuerzos para aumentar la participación de los sectores populares "excluidos" se orientan por formas que solo pueden reducirse si estos sectores siguieran ocupando una posición subordinada. Para un análisis desde esta perspectiva sobre la participación en la realidad de América Latina véase también Wolfe (1984).

[7] Según Schwartzman (1988, p. 14), el proceso de "modernización" y profesionalización del "estamento burocrático", en la historia del Estado brasileño generó el despotismo burocrático, "del emperador sabio D. Pedro II a los militares de la Escuela Superior de Guerra, pasando por los positivistas del Sur y tecnócratas del Estado Nuevo, nuestros gobernantes tienden a creer que lo saben todo, que todo lo pueden, y que no tienen en realidad que prestar mucha atención a las formalidades de la ley".

dimensión territorial, es la esfera de la técnica de planeación urbana, implantada en el sector específico de la administración pública brasileña a partir del final de la década de 1960 e inicio de los años setenta.

En el caso de Porto Alegre, la institución del presupuesto participativo provocó rupturas y reajustes internos en la estructura de la administración de planeación; aunque los criterios técnicos no fueron totalmente abandonados. Además de los criterios objetivos utilizados por el Consejo del Presupuesto para la distribución de los recursos de inversión entre las regiones, requisitos de carácter técnico también pasaron, gradualmente, a ser considerados en la ubicación de la inversión municipal. Esos requisitos, elaborados por los organismos municipales, se enfocan principalmente en: *a*] la eliminación de las demandas de la población que no sean aprobadas en el estudio de la viabilidad técnica realizada por el Ejecutivo; *b*] la preferencia por la ubicación de los recursos en obras que ya están iniciadas; *c*] las propuestas del Ejecutivo dirigidas al Consejo del Presupuesto —las llamadas "demandas institucionales"— que aquel juzgue necesarias para el mantenimiento o ampliación de la infraestructura urbana de la ciudad.

En el primer caso, pueden citarse dos ejemplos: *1*] para que el ayuntamiento ejecute la pavimentación de vías con intenso tráfico de vehículos es necesaria una anchura mínima de diez metros, siendo siete de carretera y tres para acotamientos o banquetas. Es posible, así, negociar con los habitantes los límites de las casas; *2*] el ayuntamiento no realiza obras de abastecimiento de agua en áreas urbanas demandadas o que estén en litigio, o que sean consideradas "áreas de riesgo" y/o inundables. En torno al punto *c*] arriba citado, se trata, generalmente, de las propuestas del Ejecutivo para la realización de obras y proyectos de gran envergadura, tales como las estaciones de bombeo o tratamiento de agua o de drenaje, reformas en el área central de la ciudad, pavimentación de vías importantes, etc. Es decir, obras y programas que exigen una visión más envolvente e integral de la planeación urbana de la ciudad.[8]

De esta forma, la mediación entre la técnica y la política en el

[8] Sobre los requisitos técnicos para la realización de las obras del presupuesto participativo véase Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Normas internas, criterios generales, técnicos y regionales del presupuesto participativo.* Coordinación de Comunicación Social, Agosto de 1995, 18 pp. Para el conocimiento de la historia de los "criterios" utilizados en la distribución de los recursos de inversiones en el presupuesto participativo de Porto Alegre, véase Fedozzi (1992, 1995).

presupuesto participativo —aun reproduciendo los conflictos entre *conocimiento* y *poder* inherentes a todo proceso participativo— indica, sin embargo, una alteración estructural en relación con el modelo tecnoburocrático ejemplificado por el contexto de aprobación del Plano Director de Porto Alegre[9] en 1979.

Eso porque, con el presupuesto participativo, el proceso de planeación: *a*] pasa a ser orientado, *en primera instancia*, por los problemas reales y por las demandas encaminadas por las comunidades, las cuales son reconocidas como sujetos portadores de derechos urbanos, y *b*] el proceso decisivo pasa a ser mediado por reglas universales y criterios de *justicia distributiva*, discutidos y aprobados por instancias institucionales y regulares de participación con amplia mayoría de representación de los sectores populares.

DIFERENCIACIÓN ENTRE LO *PÚBLICO* Y LO *PRIVADO VERSUS* LA UTILIZACIÓN PERSONAL/PRIVADA DE LOS RECURSOS Y EL CLIENTELISMO

La racionalización política emprendida por el presupuesto participativo de Porto Alegre, a través de las *reglas de participación* y del *método de definición de los recursos de inversión*, indica un patrón de interacción Estado/sociedad que establece *obstáculos objetivos*, tanto a las formas usuales de utilización personal y/o privada de los bienes públicos, como al acceso clientelista a los recursos públicos del municipio.

CONTROL PÚBLICO SOBRE LOS GOBERNANTES

Como fue visto anteriormente, la presencia de prácticas patrimonialistas en el modelo de dominación engendra, por *antonomasia*, condiciones estructurales propensas al predominio de criterios personales en las decisiones de la administración pública y a la *no diferenciación* entre la *esfera pública* y la *esfera privada* en el ámbito del Estado. Esas características, como ya fue visto, implican la imposibilidad de cons-

[9] Para un análisis en esos términos del proceso de aprobación y de los resultados del Plan Maestro de Desarrollo Urbano de Porto Alegre, aprobado en 1979, véase especialmente los textos de Ferretti; Liedke y Ferretti; Oliveira y Barcellos, en Panizzi y Rovatti (1993).

trucción de los sentidos de la esfera pública y, con ella, la negación de las *premisas universales de la ciudadanía*. Ahora, la dinámica del presupuesto participativo de Porto Alegre engendra la constitución de una *esfera pública* que parece favorecer el ejercicio del control público sobre los gobernantes, creando obstáculos objetivos tanto para la utilización personal/privada de los recursos públicos, por parte de estos últimos, como para el tradicional *intercambio de favores* (individual o colectivo) que caracteriza al fenómeno clientelista. Eso porque, en la práctica de la dinámica del presupuesto participativo, la legitimidad de los pleitos de la "sociedad civil" es construida por la mediación de criterios transparentes (conocidos) de *justicia distributiva* que tienden, en la confrontación entre las demandas particulares entre sí y entre estas y las de sentido más universal, a preservar los intereses públicos entendidos como *contenido* de la administración socioestatal y principio definidor de la *res publica*.

CRITERIOS OBJETIVOS Y DINÁMICA INTERNA DE LAS REGIONES

Como puede apreciarse en la práctica del presupuesto participativo de Porto Alegre, la existencia de un sistema objetivo de negociación entre los representantes comunitarios y el Ejecutivo, al establecer puntuación para la selección de las prioridades entre las regiones, dificulta el direccionamiento de la inversión conforme al uso del libre arbitrio, la práctica del "modito", o de la simple fuerza política de los liderazgos comunitarios en beneficio de *clientelas* de la región.

Sin embargo, la reproducción del sistema objetivo de puntuación para la distribución de la inversión entre las regiones, a través de un método semejante para la elección de las prioridades *internas* a las regiones, es algo que se ha revelado con un grado de dificultad mayor que el de las relaciones institucionales directas mantenidas entre el Ejecutivo y la población. La dinámica del presupuesto participativo interna a las regiones es algo que remite, sobre todo, a la forma como las organizaciones comunitarias solucionan los problemas de la motivación para la participación y la toma de decisiones en la práctica de la acción colectiva.

En 1995 el Consejo del Presupuesto aprobó directrices, aunque no obligatorias, proponiendo criterios objetivos para orientar el proceso

de jerarquización de las prioridades *internas* a cada región. Son estos: *a*] prioridad de la microrregión o del pueblo; *b*] carencia del servicio; *c*] población comprendida por la obra demandada.[10] Mientras, en la mayor parte de la regiones, especialmente en las que no estaban divididas en microrregiones, las decisiones no siguieron el sistema de puntuación; se optó por la *negociación política* o *voto directo* de los delegados de cada vecindad para la elección de las prioridades de la región. Además de los problemas "técnicos" —por ejemplo la falta de información para medir el criterio de carencia del servicio en cada microrregión o vecindad—, la posición mayoritaria de los dirigentes comunitarios prefirió el criterio de la *participación de los habitantes* en las instancias de la región. Apenas cuatro de las 16 regiones usaron algún sistema diferente de la participación cuantitativa en el cálculo de la elección de las prioridades (Abers, 1995).

La valorización de la *participación cuantitativa* interna a las regiones, a su vez, puede aludir a la existencia de prácticas comunitarias tradicionales —como liderazgos carismáticos y/ o paternalistas— que, al promover "hinchazones" en la participación, pueden estar reproduciendo un tipo de "clientelismo comunitario". Mientras, conforme a lo expresado en la hipótesis general que presidió al presente estudio, hace una enorme diferencia sociológica verificar si el modelo institucional favorece o no las condiciones estructurales para la institución de la ciudadanía.

Por otro lado, es claro que el sistema del presupuesto participativo está ajustado principalmente en los llamados "movimientos reivindicativos de bienes instrumentales" (Azevedo y Prates, 1991), cuando la acción colectiva necesita crear incentivos paralelos a la participación de los individuos.[11] En la práctica eso significa que en la gran mayoría

[10] *Cf.* Prefeitura Municipal de Porto Alegre. "Criterios Regionales In: Prefeitura Municipal de Porto Alegre". *Normas internas, criterios generales, técnicos y regionales del presupuesto participativo.* Coordinación de Comunicación Social. Agosto de 1995, pp. 17-18.

[11] Aquí podríamos utilizar el dilema de la acción colectiva señalado por Olson (1971), según el cual las organizaciones voluntarias no conseguirán de forma espontánea la contribución de sus miembros para la producción del bien colectivo, dado que este tipo de "bien" es por definición incluido, o sea cualquier miembro del grupo tiene acceso al mismo, independientemente del nivel de su contribución para alcanzarlo. De esta forma, la lógica del *Free-rider* tendería a prevalecer sobre la orientación colectiva, a no ser que los individuos recibieran "incentivos paralelos" que los motivasen, además de la expectativa de la retroalimentación generada por el acceso al bien común colectivo. Según la interpretación de Acevedo y Prates (1991), en el caso del "dilema olsoniano" de la acción colectiva "hay una enorme diferencia, no desde el punto de vista formal, sino ciertamente desde el punto

de las veces la elección de las obras dentro de las regiones se da de acuerdo con la mayor participación numérica de habitantes de determinado barrio, vecindad o calle, que deciden a su favor. Lo que no quiere decir que, en la acción de las comunidades, no existan otras motivaciones de naturaleza subjetiva —que no son las de valores puramente instrumentales—, tales como los sentimientos de solidaridad y de justicia entre los habitantes para aquellos que, con la misma carencia, no tienen el mismo nivel de movilización y organización social.

CONFLICTOS CON LA CÁMARA DE CONSEJEROS

De cualquier modo, el sistema de relaciones y reglas objetivas construido por el presupuesto participativo muestra una mayor dificultad para la existencia de *intercambio de favores* o del *trueque político* como estrategia de acceso a los recursos públicos y método de control social. Sin embargo, esta cuestión, presente en gran parte en el argumento de los representantes comunitarios, es lo que sustenta la hipótesis de la crítica mutua y la hostilidad existente entre la población que integra al presupuesto participativo y una parte significativa del Legislativo. Como ya fue dicho, pese a no haber ni tradición ni obligatoriedad legal de deliberación legislativa sobre obras específicas en la composición del presupuesto, no parece haber dudas de que una buena parte de la crítica del Legislativo dirigida al presupuesto parti-

---

de vista sociológico, si el bien colectivo es buscado por el grupo es de naturaleza negociable o no. En el primer caso, las consecuencias previstas por Olson se aplican plenamente, es decir, los liderazgos organizacionales tendrán que tomar en cuenta la necesidad de crear "incentivos paralelos" para conseguir eficacia en la movilización de los individuos. En el caso de bienes colectivos no negociables, las consecuencias previstas por Olson son "naturalmente" minimizadas, dado que la condición de *commitment* de los miembros con el propio bien buscado garantiza la presencia de incentivos paralelos a la participación de los individuos. Sin embargo, se destaca que a pesar de esa perspectiva de análisis teórico, basado en la teoría y la "Escogencia Racional", puede ayudar a distinguir analíticamente si en el tipo de acción colectiva en cuestión se trata de un movimiento social o de un movimiento reivindicativo de bienes instrumentales, el cual es limitado por no captar otros factores de naturaleza subjetiva presentes en la acción de los sujetos que expliquen los motivos o el "porqué" de sus acciones. Sin embargo, como ya se ha establecido, el presente estudio no busca adelantar conclusiones respecto al posible cambio en los estándares de la acción colectiva y de las representaciones de los actores populares que integran el presupuesto participativo, pues es exactamente sobre ese aspecto que tiende la actual investigación que he estado desarrollando en el doctorado.

cipativo extrapola la simple lógica de la disputa política entre la *oposición* y la *situación*, siendo motivada por el hecho de que ese sistema de participación trajo modificaciones en las funciones anteriormente ejercidas por los consejeros como los representantes de los pleitos de las comunidades frente a los órganos gubernamentales.

Para este efecto, al anular a la esfera pública democrática de la expresión de la "sociedad civil" y el poder de iniciativa legislativa en materias importantes —tributaria, presupuestal, etc.—, el régimen dictatorial reforzó la línea clientelista tradicionalmente existente en las relaciones entre las instituciones del Estado y entre este y los agentes privados. En resumen: el periodo dictatorial reforzó la práctica del "intercambio de favores" que históricamente caracteriza al Estado patrimonialista brasileño. En los municipios, como el poder está cercano al ciudadano, gran parte de los consejeros buscan legitimidad, representando demandas individuales o colectivas junto a los órganos gubernamentales.

Las valoraciones en la literatura sobre las experiencias de participación popular en la administración local en Brasil muestran, en general, que la existencia de una clientela potencial dirigida a los consejeros se alimenta de los mecanismos de *intercambio de favores que unen al ayuntamiento con la población*, a través de los cuales los miembros del Legislativo, en muchos casos, cumplen el papel de *despachantes políticos* de sus electores (Daniel, 1990, pp. 18-19). De esta forma, el papel de la discusión pública del presupuesto podría cumplir la función de neutralizar la tradicional *privatización de lo público*, vinculada a las relaciones clientelistas entre el Ejecutivo y la cámara, cuyo resultado acostumbra ser la subordinación de esta con aquel. Se puede estar de acuerdo con Daniel (1990, pp. 18-19), entonces, cuando este entiende que la existencia de procesos tales como el presupuesto participativo de Porto Alegre pueden, al contrario de lo que imaginan algunos consejeros, venir a fortalecer la independencia del Legislativo frente al Ejecutivo.

Ocurre que la introducción del presupuesto participativo en Porto Alegre, a partir de 1989, al canalizar la elección de las obras y actividades del gobierno municipal para las esferas de participación directa de la población, parece haber traído importantes alteraciones en el papel y en la práctica política hasta entonces ejercidos por la mayoría de los consejeros. La eliminación de barreras burocráticas tradicionalmente interpuestas entre el poder público y la "sociedad civil" parece

haber generado un efecto en el que la población pasó a prescindir de la función del representador de demandas o del papel de aplacador de enredos burocráticos del Estado que comúnmente sirve a la actividad parlamentaria. En este sentido, algunos consejeros ven su mandato vacío de poder, en la medida en que los electores tuvieron canales de mediación institucional abiertos junto con el Ejecutivo. Esta alteración, como forma de legitimación de la actividad parlamentaria provocada por el presupuesto participativo, es lo que quizá esté de fondo en la explicación de las crecientes confrontaciones ocurridas —algunas veces casi "físicas"— entre gran parte de los consejeros o sectores de los movimientos comunitarios[12] a partir de 1990.

Tales conflictos demuestran las dificultades para hacer viable en la práctica la democracia participativa a través de la complementariedad entre las instituciones representativas del Estado y las formas de participación directa de la población en la administración pública. Al final de la primera gestión de la administración popular (1992), el desplazamiento del poder a favor de la participación popular en la administración municipal parece haber generado —contradictoriamente al carácter democrático expresado en la nueva Ley Orgánica Municipal de 1990—, por un lado, serias resistencias del Legislativo a las nuevas formas de participación directa de la población[13] y, por

[12] Algunos episodios ejemplifican muy bien ese clima de confort. El primero se dio en 1991, cuando en la asamblea de la región centro-sur, con más de 400 personas presentes, se manifestó un estruendoso abucheo a un concejal de la oposición. En aquella ocasión, el concejal criticaba a la alcaldía, la cual no había acogido un pedido suyo para el trámite de una obra referente a aquella región. Otro episodio se dio con motivo de la votación del presupuesto para 1992, especialmente en referencia al cobro del IPTU (impuesto predial y territorial urbano). Informados de los riesgos de disminución de las inversiones —debido a la caída de la recaudación que fatalmente ocurriría con el cobro menor de este impuesto—, los integrantes del Consejo del Presupuesto, incentivados de forma velada por el Ejecutivo, movilizaron a las comunidades, las cuales pasaron a ejercer una enorme presión sobre la Cámara de Concejales. Las sesiones fueron realizadas bajo una fuerte tensión y agitación, durante las cuales los representantes comunitarios distribuían una "Carta Denuncia" y exhibían carteles que decían: "Concejales, estamos con los ojos puestos en ustedes". Otros episodios de mayor intensidad sucedieron en la votación del presupuesto de 1993. La exacerbación de las tensiones fue de tal magnitud que un concejal, sintiéndose indignado con la distribución de un panfleto por parte de una consejera del presupuesto, que lo señalaba de ser un "representante del capital inmobiliario", ordenó la detención de la líder comunitaria. Los demás representantes comunitarios, en solidaridad, exigieron que también fueran detenidos, y la detención de la líder comunitaria solamente no fue consumada debido a que el presidente de la Cámara pudo de alguna forma apaciguar la situación.

[13] No faltaron iniciativas del Legislativo, sin embargo, diferenciadas de esa posición. En 1991, por ejemplo, el entonces presidente de la Cámara, Antonio Hoelfeldt (en esa época,

otro, una posición de "aversión" política hacia los movimientos comunitarios más organizados de los consejeros, casi una negación de la importancia política de las instituciones legislativas para la democracia. Dicha concepción expresa plenamente, por ejemplo, la posición de los miembros del Consejo de Presupuesto en el momento en que son discutidos los porcentajes de los recursos presupuestales que deben ser destinados anualmente a la Cámara de Consejeros.

RELACIONES CONTRACTUALES *VERSUS* RELACIONES NO CONTRACTUALES

De lo discutido hasta el momento se puede percibir que el modo de funcionamiento del presupuesto participativo está basado en *reglas del juego* que enseñan una dinámica institucional favorable a la creación de una esfera pública democrática que permite la *regularidad* y la *previsibilidad* de la participación en la administración pública.

Adoptando la definición de O'Donnell en el sentido de que las instituciones son patrones regularizados de interacción conocidos, practicados y aceptados regularmente —aunque no necesariamente aprobados normativamente— por agentes sociales dados, que en virtud de esas características esperan continuar interaccionando sobre reglas y normas incorporadas formal o informalmente en esos patrones (1991, p. 27), se puede concebir al presupuesto participativo, hasta el presente, como una institución democrática de la esfera pública.[14]

perteneciente al Partido de los Trabajadores) propuso un proyecto llamado "Cámara Comunitaria", el cual proyectaba sesiones abiertas del Legislativo en las diversas regiones de la ciudad. El proyecto tenía como objetivo "aproximar al Legislativo a las comunidades y democratizarlo". Pero tal proyecto se resumió en una única sesión inaugural en la propia Cámara de Concejales, no siendo este continuado. (Véase Cámara Municipal de Porto Alegre). Proyecto Cámara Comunitaria, octubre de 1992.)

[14] En excelente análisis sobre la importancia de la institucionalización para la consolidación de las democracias, en contraste con lo que el autor llama "democracias delegativas" contemporáneas, O'Donnell (1991) señala las siguientes características generales de un marco institucional efectivo: *a*] las instituciones incorporan y excluyen; *b*] las instituciones conforman la distribución de probabilidad de resultados; *c*] las instituciones tienden a agregar —y a estabilizar esos agregados— el nivel de acción y organización de los agentes que interactúan con ella; *d*] las instituciones introducen estándares de representación; *e*] las instituciones estabilizan a los agentes/representantes y las expectativas, y *f*] las instituciones amplían los horizontes temporales de los actores.

ESFERA PÚBLICA

Al concepto de esfera pública le son atribuidos, fundamentalmente, dos significados relacionados con el ideal democrático y republicano que, de la *pólis* griega hasta la ilustración de Kant,[15] es visto como el *gobierno del poder público en público*. Son ellos: un significado de *público* como perteneciente a la esfera estatal, la *res publica*, contrapuesta a lo *privado* —transmitido por la distinción clásica entre *ius publicum* e *ius privatum* de los juristas romanos—, y un significado de *público* como manifiesto (*öffentliches* en alemán), o *visible*, que se opone a lo *secreto* (Bobbio, 1986, pp. 83-106).

Existe todavía otro aspecto conceptual a ser considerado que concibe la esfera de lo público[16] como el mundo compartido con los *otros* que no es propiedad privada de los individuos y/o poder estatal. Ese espacio donde, siguiendo la reflexión de Hannah Arendt (1974), para alcanzar la democracia, debe prevalecer el *principio de igualdad*, que resulta de la organización humana a través de las *instituciones*, en contraste con la diversidad humana del mundo privado. Es en este sentido que, al reflexionar sobre el fenómeno totalitario engendrado por la sociedad moderna, Arendt funda el concepto de ciudadanía como el *derecho a tener derechos* para referirse a la disolución del espacio público con base en el *mundo común*.[17] Por eso, en el sentido arendtiano, perder el acceso a la esfera de lo público significa perder el acceso a la igualdad, pues la destitución de la ciudadanía y la limitación a la esfera privada significa la *privación* de los derechos, una vez que estos solo existen en función de la pluralidad de los hombres, o sea, de la garantía tácita que los miembros de una comunidad se dan los unos a los otros. Para Arendt la política instituye la pluralidad humana y un *mundo común*.

La relación entre secreto y poder es un lugar común en la sociología del Estado moderno, pues, como afirma Weber (1992, p. 704),

[15] El nexo entre la opinión pública y el carácter público del poder fue ampliamente tratado por Kant, quien veía en la visibilidad del poder una necesidad no solo política sino también moral. Según Kant, todas las acciones relativas a los derechos de otros hombres, cuya máxima no sea susceptible de transformarse en pública, son injustas (apud Bobbio, 1986, p. 90).

[16] Un amplio abordaje histórico de la transformación de la esfera del público en la formación del Estado moderno puede ser encontrado en Habermas, 1984.

[17] Un amplio análisis sobre las reflexiones de Hannah Arendt respecto al totalitarismo se encuentra en Lafer (1988) y Telles (1990).

"toda dominación que pretenda la continuidad es, hasta cierto punto, una dominación secreta". Es decir, sería ingenuo suponer una forma de dominación moderna donde no haya niveles de ocultamiento del poder (como lo que ocurría en la *eclesia* en la antigua Atenas). La cuestión del poder visible —un tema típicamente ilustrado en su polémica contra el Estado absoluto—, permanece, entonces, en aquel terreno de las "promesas no cumplidas por la democracia real" en contraste con la "democracia ideal" (Bobbio, 1986), incluso en aquellas sociedades que lograron un orden moderno y que tienen tradición en la constitución de esferas públicas democráticas. Como se vio anteriormente, sin embargo, se trata de grados que diferencian y distancian el modo de dominación patrimonialista-burocrático del Estado brasileño en comparación con el orden racional-legal de las democracias capitalistas occidentales.

PODER VISIBLE

Por otro lado, es sabido que el tema del poder visible, como una de las premisas de la esfera pública, es asociado al tema del gobierno local, pues la transparencia del poder depende también de la proximidad espacial entre gobernantes y gobernados. El carácter público del gobierno de un municipio es más directo porque es mayor la visibilidad de los administradores y sus decisiones. En ese sentido, a pesar de las controversias teóricas sobre la naturaleza del poder local, parece haber una concordancia con Castells (1981) cuando este entiende que *los gobiernos locales permanecen siendo el nivel más descentralizado del Estado, o más penetrable por la sociedad civil y más accesible a los ciudadanos.* Como unidad de análisis, el municipio debe ser entendido como la expresión específica de relaciones de producción determinadas, que no se reduce a la simple réplica de las relaciones globales de poder, aunque sea ampliamente condicionado por el *poder social en general* (*idem*).[18]

El control de la opinión pública sobre los actos del poder público depende, sin embargo, de los grados de visibilidad, cognosibilidad y accesibilidad, resultantes de las distintas estrategias gubernamentales

[18] El presente estudio adopta una perspectiva conceptual sobre la especificidad del poder local que parte del pluralismo teórico. Para una excelente revisión bibliográfica sobre las teorías del "gobierno local", véase Castro (1988) y Fischer (1993).

adoptadas en el juego de contradicciones y complejidades (estructurales y de conyuntura) del poder local. Exactamente, la mayor visibilidad de los ejecutivos locales a su electorado torna a los más vulnerables al juego múltiple de presiones, resultando de ahí un proceso de intermediación marcado por la negociación, el trueque, compromiso de los actores políticos, que favorecen el ejercicio del patronato y del clientelismo (Castro, 1988, p. 73).

ACCOUNTABILITY (RENDICIÓN DE CUENTAS)

En el caso de la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre, uno de los aspectos que enseña la constitución de una esfera pública de mediación institucional está en el hecho de que las reglas universales del juego participativo presuponen una regularidad y, por ello, una previsibilidad del proceso, en el cual la *accountability* es parte integrante, previsible y obligatoria de la propia estructura de legitimación de la administración del presupuesto.

A partir de 1990, el Ejecutivo municipal pasaría a realizar la rendición de cuentas a través de la exposición pública, en el centro de la ciudad, de las obras y los proyectos realizados conforme a las decisiones del presupuesto participativo. En aquel año fue instituido por la autoridad municipal (a través de la Ley-Decreto) el "Día Municipal de Rendición de Cuentas", además de la reglamentación de dispositivos previstos en la Ley Orgánica de Porto Alegre, tales como la tribuna popular y las audiencias públicas. La iniciativa, sin embargo, a pesar de insertarse en la idea de la visibilidad de las acciones del gobierno, no llegaba a instituir un sistema donde los gobernantes pudiesen ser interpelados y cuestionados directamente por la población. Lo que vino a ser aprovechado con la evolución del presupuesto participativo, cuando, a partir de 1991, la rendición de cuentas fue instituida como pauta obligatoria en la primera reunión de asambleas regionales.[19]

La estructura y el método que sustentan la dinámica operacional del presupuesto participativo, en ese sentido, son animadores de la *accountability*, pues están asentados en espacios de participación insti-

[19] *Cf.* Prefeitura Municipal de Porto Alegre. "Abierta para balance", *Porto Alegre Agora*, Porto Alegre, año II . núm. 12, septiembre de 1990. Para referencias más detalladas véase Fedozzi (1995).

tucional con funcionamiento regular —el Consejo del Presupuesto y los foros de delegados— vinculados y sometidos a las instancias ins-titucionales de base; las asambleas regionales y temáticas. Estas últimas instancias de base, por ser abiertas a la participación individual y colectiva de todos los habitantes, funcionan al mismo tiempo como *a*] fuente de control de la población sobre las decisiones acordadas con el gobierno municipal, y *b*] espacio de control sobre la propia representación comunitaria, bajo pena de la deslegitimación del modelo de participación.

La *accountability*, en tanto dimensión de la esfera pública, está prevista en las *reglas del juego* del presupuesto participativo y es mediada por un *criterio objetivo representado por el plan de inversión*, el cual, como punto culminante del proceso participativo, sella un compromiso público en la interacción entre gobernantes y gobernados. La regularidad del funcionamiento de las instancias institucionales de participación genera una rendición de cuentas. Pero la *accountability* tiene su punto fuerte, no en las instancias donde la participación comunitaria se da por medio de la representación, como el consejo y los foros de delegados (aunque eso ocurra y sea relevante), pero sí en las asambleas regionales y temáticas. Conforme a lo visto antes, el presupuesto participativo prevé la realización de dos rondas anuales de reuniones de este tipo. La existencia de estas asambleas provoca, por la *exposición pública* del poder público, una dinámica de obligatoriedad de la rendición de cuentas en el plan de inversiones que, de acuerdo a las normas del presupuesto participativo, ocurren al inicio de cada año (primera ronda), mediante una pauta específica y previamente conocida, pues incorpora las reglas del juego de participación.

La rendición de cuentas del Ejecutivo ocurre formalmente, a través de documentos, con base en el plano de cada región (véase la figura 1), y de la exposición directa de la autoridad municipal, de los responsables de la planeación (Gaplan) y demás representantes de los órganos municipales, que discurren sobre la situación de las obras y actividades acordadas en el Plan de Inversiones.

La opinión de las personas que participaron en 1995 en las Asambleas Regionales y Temáticas, acerca de la rendición de cuentas del gobierno municipal y en cuanto a la información y el esclarecimiento presentados por los representantes de la administración municipal sobre el presupuesto participativo, indica un nivel satisfactorio en relación con el funcionamiento de la *accountability*. Como se muestra en las siguientes figuras, acerca del nivel de satisfacción con respecto a la rendición

**Figura 1. Ayuntamiento Municipal de Porto Alegre/RS.
Facsímil de la rendición de cuentas del Ejecutivo referente al plano
de inversión de 1991 para la región centro-sur**

REINVEST 191 **AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE** **14-04-92** **09:59:06** **PAG.**
ADMINISTRACIÓN POPULAR.
RELACIÓN DE LAS OBRAS DEL PLAN DE INVERSIÓN

MICRORREGIÓN => ZONA CENTRO-SUR

ÓRGANO	PROYECTO OBRA	NOMBRE DEL PROYECTO NOMBRE DE LA OBRA	SITUACIÓN	FIM PREV	FIM EX
SMOV	434	PAVIMENTACIÓN COMUNITARIA			
	910348	CALLE ANGELO BARBOSA —PIMES IV		EN PROCESO	MAYO 92
	910350	CALLE GREGORIO PERÉZ —PIMES IV		EN PROCESO	MAYO 92
	910360	CALLE MARISCAL HERMES —PIMES IV		EN PROCESO	MAYO 92
	388	CARR. CAMPO NUEVO	CONCLUIDA		
	910368	CARR. CAMPO NUEVO —PIMES III	EN PROCESO	MAYO 92	
	910358	CALLE JOAQUÍN LOUZADA —PIMES IV		EN PROCESO	
	442	CALLE JUAN VEDANA —PIMES II	CONCLUIDA		
	910343	CALLE CORONEL JUAN PINTO —PIMES IV	EN PROCESO	JUNIO 92	
	910347	CALLE CUÑA NIETO —PIMES IV	EN PROCESO	MAYO 92	
SMOV		INSTALACIÓN DE POSTES DE LUZ			
		- ICARAI	REPOSICIÓN DE 8 POSTES DE LUZ		
		- VICENTE MONTEGE, MONTECRISTO VICENTE	COLOCACIÓN DE 13 POSTES NUEVOS		
		- NUESTRA SEÑORA DE LAS GRACIAS, SAN MARTINO, CALLEJÓN DE ARACAJU, MORRO AGUDO Y LAVOURA	NO HAY RED		
		CONSTRUCCIÓN DE PUENTE CARRETERA VICENTE MONTEGE CON V. NOVA	NO HAY LOCAL APROPIADO		
		CONSTRUCCIÓN DE PUENTE CALLE FLORINHA CON CAVALHADA	CONCLUIDA		

Figura 1. (Continuación)

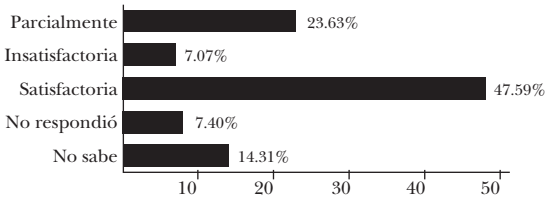
MICRORREGIÓN => ZONA CENTRO-SUR

ÓRGANO	PROYECTO OBRA	NOMBRE DEL PROYECTO NOMBRE DE LA OBRA	SITUACIÓN	FIM PREV	FIM EX
SMED	132	AMPLIACIÓN Y REFORMA DE CENTROS INFANTILES			
	60	RECUPERACIÓN CENTRO INFANTIL			
		MIRIAM SILVEIRA LUZARDO	CONCLUIDA		ENERO 92
		CONCLUSIÓN E. I. JARDÍN CAMACUÁ		NO EJECUTADA	SEPT.92
SMED	620	CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LAS ESCUELAS DE LA RED			
	910088	COLOCACIÓN DE PANTALLA EN LA			
		E. M. LEOCADIA F. PRESTES	CONCLUIDA		
	910185	RECUPERACIÓN GENERAL DE LA			
		E. M. 1 ER GRADO ARAMY SILVA	CONCLUIDA		
	910547	REFORMA DE LA E. M. GILBERTO JORGE GON ÇALVES DA SILVA	95% CONCLUIDA	ABRIL 92	
SMED		CASA DEL NIÑO (ESCUELAS INFANTILES)			
	910050	REFORMULACIÓN-CONCLUSIÓN CASA DEL NIÑO CAVALHADA	CONCLUIDA		
	910131	REFORMULACIÓN-CONCLUSIÓN CASA DEL NIÑO VILLA NOVA	95% CONCLUIDA	ABRIL 92	
	910132	REFORMULACIÓN-CONCLUSIÓN C. C. MAX GEISS	CONCLUIDA		
SMSSS		REFORMA Y AMPLIACIÓN DE LA U. S. MONTE CRISTO	EN CONCLUSIÓN	ABRIL 92	
SMT	910042	SEGURIDAD DEL SISTEMA VIARIO PRINCIPAL			
		SEGURIDAD EDUARDO PRADO CON JUCA BATISTA	ESTUDIO CONCLUIDO, IMPLANTACIÓN CON NEGOCIACIÓN CON CEF		

FUENTE: GAPLAN/PMPA

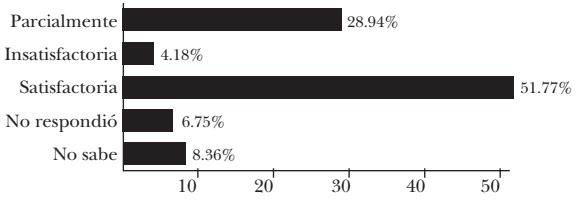
de cuentas del Ejecutivo, 47.59% de los entrevistados respondieron sí estar satisfechos, mientras que 7.07% respondieron que no y 23.63% respondieron que era "en parte" satisfactoria. Los que no respondieron "no sé" representaban 14.31% de los entrevistados (figura 2).

Figura 2. Nivel de satisfacción en relación a la rendición de cuentas del Ejecutivo sobre obras y servicios priorizados por la comunidad en el año anterior. Porto Alegre, 1995



En la evaluación de la información presentada por la administración municipal; 51.77% entiende que ésta es satisfactoria; contra 4.18% que considera que "no lo es" y otros 28.94% que tiene la opinión que de ésta es apenas "en parte" satisfactoria (figura 3).

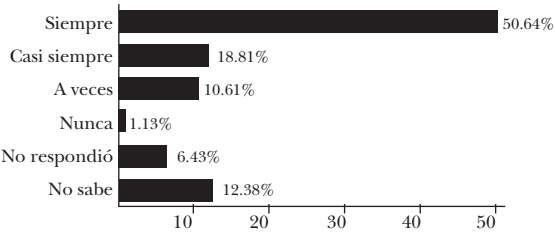
Figura 3. Nivel de satisfacción en torno a la información y esclarecimiento ofrecida por el Ejecutivo sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre, 1995



Por otro lado, principalmente durante las asambleas, los representantes comunitarios son invitados a rendir cuentas de sus actos, para que la comunidad evalúe su administración. Esto de cierto modo establece una forma de control y renovación de la participación popular dificultando el "encasillamiento" y la burocratización de los liderazgos comunitarios. En este aspecto, la opinión de los participantes en 1995 demostró un grado elevado de confianza en los representantes de

las comunidades junto a las instancias del presupuesto participativo. Cuestionados acerca de *si los representantes de la comunidad —delegados y consejeros— respetan y encaminan las reivindicaciones definidas en la comunidad*, 50.64% respondió que "siempre"; 18.81% dijo "casi siempre"; 10.61% "a veces", y apenas 1.13% entendió que "nunca" (18.81% no respondió o dijo no saber) (figura 4).

Figura 4. Evaluación de las comunidades en torno a la orientación de las decisiones por parte de sus representantes (consejeros delegados) en el presupuesto participativo, Porto Alegre, 1995



Para dicho efecto, los cambios en el modelo institucional de la administración del presupuesto del municipio necesitan ser todavía verificados en función de otros aspectos fundamentales, por ejemplo:

a] El lugar que el presupuesto participativo ocupa en el *sistema de toma de decisiones* de la administración del presupuesto municipal como un todo;
b] La definición de quiénes son los *sujetos* afectivos a la participación, y
c] En relación con *quién* y *cómo* son definidas las *reglas del juego* del sistema de participación.

DIVISIÓN DEL PODER

El primer aspecto mencionado está relacionado con una cuestión tan esencial acerca de la polémica en el ámbito de la llamada planeación participativa, que, en el presente caso, muestra respecto al *grado de*

control real de la participación comunitaria sobre las decisiones del presupuesto público. La literatura sobre participación popular en la administración local destaca en general la existencia de distintos *grados de participación* que, sin embargo, rara vez constituyen una situación real de *división del poder*, o de fraccionamiento del poder de decisión sobre las políticas públicas, que pueda ir más allá de los mecanismos tradicionales o clásicos de la democracia representativa. En este sentido, cabe señalar, en primer lugar, el hecho de que un proceso de participación popular en la definición del presupuesto público representa un tipo de participación *ampliada o neocorporativista* por antonomasia, en contraste con lo que se ha denominado participación *restrictiva o instrumental*, conforme a la conceptualización propuesta por Azevedo y Prates (1991). Comúnmente no diferenciadas en el interior de la llamada planeación participativa, estas dos propuestas significan tipos de involucramiento comunitario notablemente distintos, tanto en términos de amplitud como de poder decisivo y motivación a la participación. Además de que tienen implicaciones totalmente distintas para el formato o arreglo del patrón institucional de la relación Estado/sociedad (*ibid.*, p. 135).

La participación *ampliada o neocorporativista* se refiere a la capacidad de influir, directa o indirectamente, en las definiciones de las *macroprioridades*, las directrices y la formulación, restructuración o implementación de programas y políticas públicas. La semejanza de lo que ocurre en el escenario de los países capitalistas centrales, se refleja en un efectivo envolvimiento directo de los "grupos de interés" en la *arena decisiva del Estado* (*ibid.*, 1991, p. 136).

La escala propuesta normativamente por Bordenave (1986, pp. 30-36) para la verificación del menor o mayor acceso al control de las decisiones entre miembros y dirigentes puede ayudar a la visualización de los posibles grados de participación. De esta forma, en dirección ascendente el mayor control de los miembros sería: *1*] información/reacción; *2*] consulta facultativa; *3*] consulta obligatoria; *4*] elaboración/recomendación; *5*] coadministración; *6*] delegación; *7*] autogestión. Proyectando esto en un sistema participativo en la administración pública, se tendría el menor grado de acceso al control del asunto de la información/reacción y el mayor en el punto de la autogestión. Esta cuestión será retomada más adelante y podrá servir para situar el presupuesto participativo en relación con el lugar que este ocupa en el sistema de toma de decisiones sobre el presupuesto del municipio.

Se toma el concepto de Guimaraes (1987, p. 9) para entender la participación en su definición más simple como un acto voluntario de interacción social dirigida a tomar parte en alguna actividad pública de modo tal que interfiera en su curso y pueda beneficiarse de ella; se puede estar de acuerdo con el autor en el sentido de que una auténtica participación exige un sentimiento de pertenencia y de autonomía para intervenir en el proceso de igualdad de condiciones (*ibid.*, 1987, p. 10). Eso significa que existe una enorme diferencia no solo cuantitativa, sino, fundamentalmente, cualitativa, entre las consultas genéricas o que ocurren *ah doc* —de acuerdo con la voluntad unilateral de los gobernantes— y la creación de canales específicos de consulta que obliguen al gobierno a asumir compromisos objetivos emanados de dicha consulta. Sin embargo, aunque la mayoría de la literatura se incline por considerar falsa la polémica entre el carácter consultivo o deliberativo de las instancias institucionales de participación, también es ampliamente reconocido el hecho de que una democratización efectiva de la administración pública local impone el derecho real de decisión, y no a penas de consulta —lo que significa aceptar la idea de la democracia participativa como síntesis de la combinación y de la complementariedad entre la democracia representativa y otros institutos de democracia directa— (Daniel, 1994; Bordanave, 1986; Guimaraes, 1987; Benevides, 1991; Comparato, 1993; Moisés, 1990; Bobbio, 1986).

En este sentido, siguiendo a Daniel (1990, 1994), son lanzadas tres alternativas en la interacción entre el gobierno/población en lo que respecta al poder decisivo de cada actor en los procesos de discusión del presupuesto público del municipio: *1*] la clara discriminación de la proporción de los recursos del presupuesto que residiría en la decisión del Ejecutivo y la decisión autónoma de la sociedad; *2*] una modalidad cercana a la autogestión, a través de la transferencia a la comunidad del poder de decisión sobre el presupuesto, limitándose al Ejecutivo —a la par de responsabilizarse por la organización del proceso— en presentar y defender sus propuestas en las sesiones plenarias con el derecho de voto solamente de la población; *3*] y una tercera alternativa, donde se establece una forma conjunta, consensuada, entre el Ejecutivo y el Consejo del Presupuesto, para definir las prioridades.

La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre se acerca a la tercera modalidad. Se trata de un proceso de *cogestión* de los recursos públicos, donde el gobierno municipal *divide* el poder a

través de una dinámica de deliberaciones que busca el consenso y la negociación política.

En la interacción entre el Consejo del Presupuesto y el Ejecutivo ocurre un proceso de decisión negociadora constituido sobre la aguda polémica desde los primeros años del presupuesto participativo. Esta polémica se dejo ver, sobre todo, en el momento de la discusión del proyecto de ley para la reglamentación del Consejo del Presupuesto —transformada en régimen interno del mismo desde 1992—. En aquel momento los representantes comunitarios proponían el carácter deliberativo del consejo; respecto al Ejecutivo, este se inclinó por una fórmula que, en la división del poder, procuraba resguardar la representación política y constitucional de la autoridad municipal.

En resumen, la dinámica de la toma de decisiones del Consejo del Presupuesto en el ámbito de la administración del presupuesto municipal es la siguiente (*cf.* Reglamento Interno del Consejo del Presupuesto, CRC/PMPA):

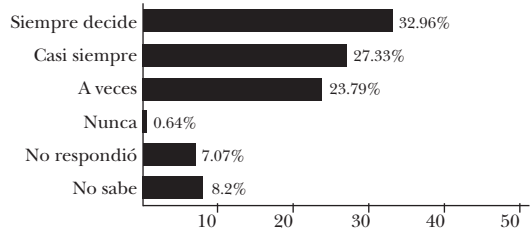
a] Las deliberaciones son por mayoría más simples.
b] Las decisiones son encaminadas al Ejecutivo.
c] En caso de veto, regresan al consejo para una nueva apreciación.
d] El rechazo del veto del alcalde requiere de dos tercios de los consejeros.
e] En el caso hipotético del rechazo, el asunto regresa al alcalde para la apreciación y decisión final.

La dinámica de la deliberación del Consejo del Presupuesto expresa de esta manera un proceso de negociación y mediación que ocurre en un espacio público único, donde el Ejecutivo no puede imponer de forma unilateral su visión al consejo —con la pena de deslegitimación del proceso de participación—, y el consejo necesita reconocer la legitimidad de la representación electoral de la administración municipal. Es evidente que en ello no están ausentes los conflictos y las contradicciones. En la práctica, el Ejecutivo participa coordinando las sesiones del consejo, a través de dos miembros de la CRC y de Gaplan, que no poseen derecho de voto. Al mismo tiempo, ejerce una natural influencia sobre las decisiones del consejo, pues también encamina demandas (proyectos, servicios y obras, llamadas "demandas institucionales") y procedimientos que obligan al ejercicio de la negociación y el consenso.

Sin embargo, existen límites objetivos que dificultan una ampliación de las decisiones y del control de la comunidad sobre la totalidad de las asignaciones presupuestales. Distintamente de las cláusulas de inversión, o demás dotaciones —de costos de los servicios y despensas del personal— mismas que son de difícil conocimiento y medición por parte de los representantes comunitarios. Además, la ampliación de la discusión y control sobre el conjunto de las asignaciones del presupuesto es un objetivo constantemente manifestado por los representantes comunitarios. A pesar de algunos avances en torno a este aspecto en la evolución del presupuesto participativo, ese objetivo, mientras, permanece como un desafío del proceso de participación y como una interrogante sobre su propia viabilidad práctica.

La evaluación de las comunidades en cuanto al *poder de decisión* sobre las obras y servicios en el presupuesto participativo, a pesar de ser positiva, indica la relatividad que permanece en ese aspecto, tal vez reflejando el proceso y las dificultades descritas. En la opinión de los participantes en 1995, 32.96% dijo que la población "siempre" decide. Al mismo tiempo, la suma de las respuestas "casi siempre" (27.33%) y "a veces" (23.79%) abarca la mayoría de los entrevistados, con 51.12% expresando una opinión de las comunidades que *relativiza* su poder de decisión sobre las obras y servicios. Sin embargo, los índices de "siempre" y "casi siempre" fueron interpretados como una valoración favorable; se tiene un índice de 60.29% de las opiniones, contra 24.43% que dice "a veces" (23.79%) y "nunca" decide (0.64%). Otro 15.27% no supo responder o no respondió la pregunta (véase la figura 5).

Figura 5. Evaluación de las comunidades en relación a su poder de decisión sobre las obras y servicios en el presupuesto participativo. Porto Alegre, 1995



SUJETOS DE LA PARTICIPACIÓN

En cuanto a la cuestión que se refiere a los *sujetos* con los cuales se practica la división o partición del poder, se pueden lanzar, de forma sintética, dos puntos que generalmente están presentes en la literatura sobre las modalidades de administración local participativa. El primero se refiere a la inclusión/exclusión en el sistema político de segmentos o representaciones de clases sociales; el segundo a la definición de la propia forma de participación del sujeto: individualmente, a través de la representación por entidades, o a través de un sistema mixto.

El primer elemento remite a la *igualdad de condiciones* en las decisiones públicas. En este sentido, por ejemplo, por un lado se cuestiona, la imprecisión del término *participación popular* que, a pesar de su valor simbólico y práctico para indicar la integración de los sectores populares al proceso de división del poder, puede sugerirse la exclusión *a priori* de segmentos sociales diversos que no forman parte de las llamadas *clases populares* (Daniel, 1944, pp. 28-31). La óptica de este tipo de enfoque es la universalidad de los derechos de participación en la administración pública, a partir del reconocimiento de que la acción colectiva, además de la oposición de clase, está permeada por otras identidades individuales y colectivas que no corresponden necesariamente a la división de clase.

Como muestra la literatura, la contraparte de la *expropiación urbana* (Kowarick, 1979), es la exclusión de los sectores populares del centro de las decisiones políticas de la administración urbana, lo que generalmente ocurre con la concomitante inclusión de las élites sociales. Se reconoce, pues, que los actores del proceso participativo en la administración pública parten de distintas posiciones relativas de poder (Guimaraes, 1987, p. 14) y distintos intereses que, en una perspectiva democrática de *acceso universal a la ciudad*, ponen énfasis en la incorporación al sistema político de los actores hasta ahora excluidos del proceso de toma de decisiones.

Siguiendo la perspectiva desarrollada por Harvey (1982), las luchas trabadas en el lugar donde se *vive* —las luchas sobre las condiciones de existencia en el lugar de residencia y convivencia— reflejan no solamente la lucha por la universalización y la cuantificación de las políticas sociales del Estado, sino también la lucha del trabajo contra formas secundarias de explotación y apropiación representadas por el capital mercantil, la propiedad agraria, etc. (*ibid.*, p. 8), en el in-

terior de los conflictos relacionados con la producción del *ambiente construido*. La mediación institucional en la esfera pública exige, sin embargo, la representación de todos los intereses presentes en la "sociedad civil" y en las agendas del Estado, inclusive de los sectores empresariales privados, lo que sin duda crea dificultades adicionales para la construcción de canales efectivos de negociación y mediación institucional entre el poder público y la "sociedad civil".

En el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, la esfera pública está volcada fundamentalmente a la mediación institucional de las demandas comunitarias de los habitantes y sus entidades representativas. Sin embargo, en los últimos años se han venido ampliando los espacios para la inclusión en el sistema participativo de otros grupos de interés —civiles o entidades empresariales— que no se definen solamente por la identidad territorial. Al mismo tiempo, no parece haber duda de que el Presupuesto Participativo es un movimiento en el cual *el otro* del contrato es socialmente constituido por los sectores populares de la ciudad y por las capas medias asalariadas que, a su vez, poseen un elevado índice de asociación en diversos tipos de entidades civiles, especialmente en las llamadas Asociaciones de Habitantes.

Además, el aspecto de la no-discriminación de las acciones del poder público en relación a las clases sociales es algo que se destaca más en las declaraciones que fueron recogidas de los habitantes. Según un habitante de la región de El Partenón: "La mayor importancia que yo encuentro (en el presupuesto participativo) es que todas las clases están participando. Antes nadie le pedía opinión a nadie"

Para este efecto, es relevante en el presupuesto participativo el hecho de que el sujeto por antonomasia de la participación y el *individuo en tanto ciudadano*. Esto es, como fue descrito en la dinámica de funcionamiento del modelo, la interacción gobierno/sociedad ocurre no a través de la representación por entidades, sino por medio de instancias que tienen en la participación dos individuos o dos interlocutores privilegiados. Esa dinámica de participación individual, sin embargo, no parece significar un incentivo al aislamiento del individuo en sí mismo, siguiendo la semejanza con la noción liberal extremada en la ciudadanía. Al contrario de lo que imagina un sector del movimiento comunitario ligado a la UAMPA (Unión de Asociaciones de Habitantes de Porto Alegre) y de algunas opiniones en el interior del Partido de los Trabajadores (PT), esa dinámica ajustada en la participación individual parece estar fortaleciendo las asociaciones de habitantes, una vez

que la legitimidad de las demandas y de la representación comunitaria es mediada por su vinculación social y política con las instancias colectivas de base —las asociaciones de habitantes y otras entidades—, y/o con las instancias colectivas intermediarias —los llamados consejos populares y las articulaciones regionales—.

En la realidad, esa forma de interacción individual funciona como una especie de oxígeno para el presupuesto participativo, pues permite la *universalización* de la participación a través de la expresión de múltiples y diversas identidades sociales que no reducen al individuo a ser apenas un representante de una clase social. Al mismo tiempo, la participación individual establece una dinámica contraria al *monopolio de la representación comunitaria* por las asociaciones de habitantes o consejos populares, que podrían traducirse en un incentivo para la burocratización, al formalismo de la representación y a la reproducción de prácticas "caudillistas" y clientelistas por los dirigentes comunitarios de las entidades.

Sin el monopolio de la representación política, las asociaciones de habitantes necesitan activarse, movilizar a sus afiliados para la disputa por la hegemonía de los derechos con un universo mayor de grupos de interés, representaciones y demandas de la sociedad civil que están presentes y actúan en la región. Los datos sobre el asociativismo de los participantes demuestran un elevado índice de vínculo con algún tipo de entidad, como el papel fundamental ejercido por las asociaciones de habitantes en el proceso de discusión del presupuesto municipal.

REFERENCIAS

Abers, Rebeca, *Jornal de Olho no Orçamento*, Porto Alegre, CIDADE, ano I, núm. 2, pp. 2-3.

Arendt, Hannah (1974), *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid, Taurus.

Azevedo, Prates (1991), A.A.P., "Planejamento participativo, movimentos sociais e açãocoletiva", *Ciências Sociais Hoje*, Sao Pãulo, pp. 122-152.

Bobbio, Norberto (1987), *Estado, Governo, Sociedade*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

——, (1986) *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Castells, M. (1980), *Cidade, democracia e socialismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Castro, Maria Helena Guimãres de (1988), *Governo local, processo político e equipamentos sociais: un balanço bibliográfico*, BIB, Rio de Janeiro, núm. 2 25, pp. 56-82, 1º semestre.

Daniel, Celso (1990), "As Administraçôes democráticas e populares emquestão", *Revista Espaço e Dabates*, núm. 30.

Fedozzi, Luciano (1995a), "Cidadania e participacao: o caso do 'orcameno participativo' na Prefeitura Municipal de Porto Alegre no período de 1989-92", Porto Alegre 121 pp. mimeo, Março. (inédito)

——, (1992), "Avaliação dos quatro anos da Administração Popular: planejamento de governo e orçamento participativo", GAPLAN. PMPA. 12 pp., mimeo, decembro.

Fischer, Tania (Coord.) (1993), "Poder Local. governo e cidadania", Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Giacomoni, James (1993), *Orçamento público para vereadores*, Porto Alegre, Edotal.

Guimaraes, Roberto P. (1987), "Participación comunitaria, Estado y Desarrollo: el difícil arte de conciliar el conflicto". *Revista interamericana de Planificación*, México, vol. XXI, núm. 83-84, pp. 5-33, septiembre-diciembre.

Habermas, Jurgen (1984), *Mundaçaestruturalna esfera pública: investigaçöesquanto a uma categoría da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

Lafer, Celso (1988), *A reconstrução dos direitos humanos: um dialogo com o pensamento de HanahArendt*, Sao Paulo, Companhia das Letras.

O'Donnell, Guilhermo (1991), "Democracia Delegativa? Novos Estudos São Paulo", CEBRAP. núm. 31. outubro.

Olson, Mancur (1971), *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard UniversityPress.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1995), *Normas internas, criterios generales y regionales del presupuesto participativo*, Coordinacion de Comunicación Social, Porto Alegre, Agosto, 18 pp.

——, (1990), "Aberta para Balanço", J*ornal Porto Alegre Agora*. Porto Alegre, año II, núm. 12. Setembro.

Schwartzman, Simon (1988), *As bases autoritárias do Estado brasileiro*, Rio de Janeiro, Campus.

Telles, Vera da Silva (1990), *Espaço público e espaço privado nacontituiço do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. Tempo Social*, São Paulo, vol.II, núm. 1, pp. 23-48, 1 sem.

Weber, Max (1992), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Wolfe, Marshall (1984), "La participación: una visión desde arriba", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 223, pp. 159-184, agosto.

SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ÁMBITO LOCAL*

ALICIA ZICCARDI**

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA CON DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Aceptando que la democracia representativa, aunque imperfecta, es la mejor forma de gobierno, uno de los más importantes desafíos de las ciudades del siglo XXI es crear nuevas formas de relación entre representantes y representados, que contribuyan a que los gobiernos locales puedan mejorar el ejercicio de gobierno político y la gestión urbana.

En este sentido, la democracia participativa implica que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria, política), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo (*cf.* Cunill, 1991; Ziccardi, 1998).

Durante muchas décadas, la acción gubernamental de las ciudades latinoamericanas se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno. Hoy, muchas de estas características persisten, en tanto los procesos de democratización, como los ocurridos en la ciudad de México a finales de los años noventa, no han logrado aún revertirlas plenamente. Más allá de la elección de los gobernantes locales por parte de la ciudadanía, lo que está en juego ahora es otorgar calidad a la democracia, lo

* Publicado en *Democracia y gobernabilidad*, José Luis Calva (coord.), Colección Agenda para el Desarrollo, vol. 15, México, 2007, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Cámara de Diputados (LX Legislatura).

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

cual en el ejercicio de gobierno de las ciudades no solo se define en el ámbito de la política sino también en el de la gestión urbana.

Por ello, es en estos espacios donde se advierte la necesidad de dar el paso de una democracia representativa, basada en el voto secreto, las elecciones libres y la delegación de decisiones de los ciudadanos en los representantes electos, a una democracia participativa, lo cual supone la democratización de la forma de gobierno incorporando a la ciudadanía, a través de diferentes espacios e instrumentos, en los procesos de planeación y gestión local.

En México, si bien actualmente se registran muchos intentos por modificar las relaciones entre gobierno y ciudadanía del ámbito local, particularmente en el ámbito de las políticas sociales,[1] por lo general se trata de experiencias puntuales que difícilmente pueden ser replicables y cuya consolidación tampoco está garantizada. Es decir, la historia reciente confirma la idea de que a pesar de que el municipio, o la delegación en el caso del Distrito Federal, es la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, las resistencias que operan en el espacio local para construir una cultura y prácticas democráticas, no son fácilmente removibles para dar paso a la construcción de una gobernabilidad democrática que torne más eficaces y eficientes las políticas públicas.

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN LOCAL

La tarea de democratizar el gobierno local es ardua porque quienes gobiernan nuestras ciudades deben crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, culturales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica habitar una ciudad. Se trata de construir una ciudadanía plena en todas las dimensiones —civil, política y social— que identificó Marshall (1998) en su conocido texto de la posguerra, cuando se trataba de construir las bases del Estado de bienestar como componente central de la democracia representativa.

Por otra parte, si bien los derechos suelen estar contenidos en la legislación, ello no es suficiente. Es necesario que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, la que

[1] *Cf.* Ziccardi, 2004.

solo puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local y construir un espacio público en el que participe activamente la ciudadanía. En este sentido, el campo de actuación de las políticas sociales es particularmente fértil, porque la principal finalidad de esta acción gubernamental es precisamente garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y por esa vía ampliar la dimensión social de la ciudadanía.

Es decir, debe existir una auténtica intención por parte de las fuerzas políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática en el ámbito local, abriendo las compuertas a la participación ciudadana. En un contexto como este la participación ciudadana es revalorizada como un componente que puede otorgarle mayor calidad a la democracia porque puede mejorar el proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas del ámbito local. Pero esto no es tarea fácil. Por un lado se observan una gran complejidad en un aparato institucional organizado sectorialmente y limitadas capacidades del personal del gobierno para atender las demandas. Por otro, existe una creciente demanda de participación de los actores que componen la compleja sociedad local, la cual no necesariamente es portadora de valores democráticos.

Por ello vale la pena señalar que en el gobierno local, que es un sujeto colectivo constituido por políticos, funcionarios, técnicos, personal administrativo y asesores, la legitimidad de la participación ciudadana no es necesariamente compartida por todos. Para algunos la legitimidad de las decisiones se funda en que los funcionarios que pertenecen o son seleccionados por el partido ganador en las elecciones deben ser los diseñadores y ejecutores de las políticas públicas. Para otros, es la racionalidad tecnocrática y/o combinada con intereses políticos lo que debe prevalecer en la actuación gubernamental. Lo cierto es que cada vez es más frecuente que una decisión pública que está confinada al aparato gubernamental encuentre fuertes resistencias por parte de la ciudadanía, particularmente cuando pone en juego o afecta sus intereses inmediatos.[2]

Sin duda, para que la participación ciudadana funcione debe existir voluntad política pero también espacios e instrumentos, así como

[2] El caso del frustrado macroproyecto del nuevo aeropuerto de la ciudad de México confirma esto.

la convicción entre los funcionarios y la ciudadanía de que el debate y la deliberación pública en un clima de respeto mutuo, así como los acuerdos, la construcción de consensos y la corresponsabilidad en las decisiones públicas son componentes claves para avanzar en la construcción de una forma de gobierno representativa y participativa.

LOS FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Conviene entonces considerar los diferentes fundamentos en los que se sustenta la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas. En principio pueden agruparse en tres tipos: legales, ideológicos e instrumentales.

Los fundamentos legales

Los fundamentos legales están contenidos en la Constitución de la República, principalmente en los artículos 2, 3, 6, 8, 26 y 115 en los que se menciona la democracia como forma de vida; la existencia del sistema de planeación democrática basado en la consulta y la participación; que el derecho a la información debe estar garantizado por el Estado (el cual debe garantizar los derechos constitucionales al presentar peticiones, quejas y denuncias), y que en los gobiernos locales debe organizarse la administración asegurando la participación vecinal y ciudadana. También varias leyes tanto del orden federal como estatal hacen referencia a la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en diferentes asuntos públicos y en el ejercicio de los derechos sociales (vivienda, desarrollo social, salud, educación, etcétera).

También existen leyes locales que específicamente rigen la participación ciudadana en el ámbito de una ciudad. Por ejemplo, en la ciudad de México, desde que se ha democratizado el gobierno de la ciudad en 1997, ya se han aprobado dos leyes que han intentado, sin mucho éxito, regir las formas en que la ciudadanía puede participar en diferentes acciones gubernamentales.

Lo importante es que para cada ciudad se conozcan cuáles son estos fundamentos legales y se convoque a la ciudadanía a participar en los procesos decisorios apelando a aquellos.

Los fundamentos ideológicos

En el siglo XXI existe cierto consenso sobre los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno, capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. La participación ciudadana comenzó a ser visualizada como un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales. Una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas no es igual ni reemplaza a la participación política, sino que más bien la complementa y/o activa.

En México hay quienes consideran que la construcción ciudadana es una tarea pendiente, lo que se advierte en un marcado déficit de cultura cívica. Otros, en cambio, consideramos que se ha dado una ciudadanía fragmentada, puesto que los derechos civiles, sociales y políticos son plenamente ejercidos solo por algunos, mientras que un amplio conjunto social debe reclamarlos desde su participación en organizaciones sociales y/o civiles. Son estas organizaciones de la sociedad las que han contribuido a lograr un ejercicio más pleno de la ciudadanía, ya sea tanto logrando el acceso a la educación, la salud, la vivienda, los equipamientos, la infraestructura básica o defendiendo la calidad del medio ambiente, como luchando contra el consumo de drogas entre los jóvenes, erradicando la violencia intrafamiliar y trabajando por una sociedad igualitaria.

Pero, por lo general, detrás de estos procesos protagonizados principalmente por las clases populares suele haber un gran esfuerzo colectivo de la ciudadanía y de gobiernos locales con baja capacidad de respuesta para atender sus demandas. Además, las relaciones que se construyeron durante muchas décadas entre gobernantes y gobernados han estado caracterizadas por la confrontación o por la subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares, que politizaban el ejercicio de los derechos básicos.

Los procesos de alternancia y pluralismo que se han dado en los gobiernos locales —estatales y municipales— no han transformado profundamente la forma o el estilo de gobernar las sociedades locales. La principal pregunta entonces es: ¿cómo se puede combatir la sobrevivencia de una cultura y de prácticas autoritarias y/o clientelares

para avanzar en la construcción de una cultura democrática en sentido amplio, no solo político?

El espacio público que se abre con la aplicación de las políticas sociales es potencialmente poderoso para inaugurar nuevas prácticas y comportamientos. Sin embargo, si bien las políticas sociales del Estado mexicano y de sus diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) son cada vez más complejas, puede observarse que la cuestión de cómo incluir a la ciudadanía activamente en las decisiones públicas forma parte de los contenidos discursivos de las políticas sociales urbanas y de la legislación en la que se sustentan. En las políticas sociales, tanto del gobierno federal como local, se alude a la construcción de capital social, a la construcción de ciudadanía y/o a la elegibilidad de los derechos sociales, pero son pocos los esfuerzos que se colocan en el diseño de una metodología participativa que responda a las características del espacio local, la creación de un clima propicio para el debate y la deliberación o la capacitación de funcionarios y de la sociedad en los valores de la democracia.

Además, las políticas son una cosa y los programas son otra, y en el campo de las políticas y los programas sociales no siempre se advierten coincidencias entre los preceptos sobre la participación de la ciudadanía contenidos en unas y las acciones efectivamente desarrolladas en los otros. De esta forma, en los programas sociales los ciudadanos son concebidos e incorporados exclusivamente como beneficiarios. Sin duda existen actualmente mejores condiciones —mayor información y transparencia en el actuar gubernamental—, lo cual es un requisito para avanzar en la democratización de la gestión estatal y hacer de esta una gestión pública. Pero aunado a ello se advierte cierto grado de improvisación y ausencia de diseño en las formas e instrumentos de participación ciudadana (*cf.* Ziccardi, 2004). Las primeras por lo general son poco incluyentes en el sentido de considerar la diversidad y las particularidades de la sociedad local y los segundos son poco eficaces para transformar los procesos decisorios en el sentido de hacerlos más eficaces y democráticos.

Sin duda existe un conjunto de experiencias puntuales sobre formas diferentes de relación gobierno-ciudadanía, que permiten avanzar en la construcción de una democracia social y participativa; algunas de ellas han sido recuperadas y documentadas.[3] Pero

[3] Por ejemplo, los casos registrados en los concursos organizados por el Instituto Federal Electoral en México, para premiar experiencias de participación comunitaria, así como los

justamente si se revisan estas experiencias se advierte que se avanza muy lentamente en los procesos de construcción de una ciudadanía plena. Un indicador de ello es que en México, a inicios del siglo XXI, las principales demandas continúan siendo el acceso a la infraestructura y servicios básicos, incluida la realización de obras públicas básicas. Este déficit es el principal móvil, por lo menos en un principio, para la constitución y desarrollo de las organizaciones comunitarias que actúan en el ámbito local. Sin duda, sus protagonistas provienen predominantemente de las clases populares y son hombres y mujeres, tanto del medio urbano como rural, que ofrecen un cúmulo de experiencias sobre la intensa acción pública que han desarrollado.

Pareciera que existe un considerable consenso social y también un registro de prácticas exitosas que ponen de relieve la importancia de incorporar a la ciudadanía en los procesos decisorios del ámbito gubernamental, a fin de lograr mayor cohesión social y más eficacia en las políticas públicas. Sin embargo, como se dijo en el aparato gubernamental y con cierta independencia del partido que controla el Ejecutivo federal, estatal o municipal, se advierte que existen resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de la acción pública la comparten también los partidos que ven en la misma una competencia a la participación política más que un complemento.

En este sentido, si bien la democracia representativa se ha consolidado, los pasos hacia una democracia participativa que otorgue calidad a la democracia han sido muy lentos.

Los fundamentos instrumentales

Los fundamentos instrumentales hacen referencia principalmente a la operación de programas y proyectos sociales a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia, a la adecuada definición de propiedades en situación de recursos escasos, a las estrategias comunitarias de movilización y asignación de recursos, y a la búsqueda de consenso social e impulso a la corresponsabilidad social.

---

que han participado en el Premio a las Mejores Prácticas Municipales que se realizan en Chile, Brasil y México.

Cuando un gobierno local parte de la premisa de que la participación ciudadana permitirá otorgar la calidad a su gobierno y a su gestión, en cada programa intentará definir los espacios e instrumentos de participación que garanticen el logro de ese objetivo.

FUNCIONES Y TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos decisorios representando intereses particulares (no individuales). Por ello, un buen gobierno promueve (o por lo menos acepta) equitativamente la participación institucionalizada y autónoma, para conocer su opinión sobre determinados temas que interesan a la ciudadanía, en el diseño de políticas públicas y/o en el seguimiento y control sobre sus acciones (*cf.* Saltalamacchia y Ziccardi, 2005). En el ámbito local cabe preguntarse: ¿cuáles son las funciones de la participación ciudadana?

En un principio pareciera que existe consenso respecto de tres de estas funciones: *a*] otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático; *b*] poseer un valor pedagógico y ser un escalón en la construcción de una cultura democrática; *c*] contribuir a hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas.

La tercera de las características mencionadas está vinculada con la idea de mejorar la calidad de la democracia y supone como primer paso mejorar la forma de gobernar en el ámbito local. Es aquí donde pensamos que la participación puede contribuir al ejercicio de una administración urbana eficiente y un gobierno política y socialmente democrático. La coyuntura en México es muy propicia porque precisamente en esos momentos en que algunos partidos logran por primera vez gobernar grandes ciudades o ciudades capitales, se advierte cierto apego a las prácticas y conductas propias de un contexto autoritario y escasa preocupación por construir formas de relación basadas en la cooperación social y en la corresponsabilidad en las decisiones públicas. Sus líderes políticos son quienes crean y organizan las demandas ante las instancias gubernamentales; la línea divisoria entre organizaciones sociales, partido político y gobierno es poco clara e

incide negativamente en la capacidad de gobernar y por lo tanto en la calidad de vida de sus habitantes.

Pero aun así definida, persiste la diversidad de ideas en torno a la participación ciudadana. Por ello parece importante definir las nociones de *participación institucionalizada, participación autónoma, participación clientelística* y *participación incluyente o equitativa* (*cf.* Saltalamacchia y Ziccardi, 2005).

1] Participación *institucionalizada*: es aquella que está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios de ese gobierno. Los comités vecinales o los comités de planeación del desarrollo municipal son en México formas de participación ciudadana institucionalizada.

2] Participación *autónoma*: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. Ejemplo de estas formas son las organizaciones sociales y políticas que conformaron el movimiento urbano popular en los años ochenta.

3] Participación *clientelística*: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos). Este fue uno de los principales mecanismos de sustentación del corporativismo priista, el cual creó diferentes formas de representación por manzana, por colonia y por delegación (juntas de vecinos), que sustentó en un intercambio de bienes y servicios por votos o apoyo político.

4] Participación *incluyente o equitativa*: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social. Un diseño de participación ciudadana basado en estos criterios no se ha puesto en práctica en ningún gobierno local del país.

Quizá la *participación institucionalizada autónoma* es la forma que más contribuye al progreso en la democratización de los gobiernos locales, pero debe tenerse en cuenta que estas formas de participación no son necesariamente excluyentes entre sí sino que pueden estar

combinadas. Por ello, de manera general, los funcionarios de la administración y los representantes políticos tienen "disposición a aceptar y/o promover la participación ciudadana" cuando:

a] Las principales organizaciones sociales, civiles, comunitarias, comités vecinales, que actúan en el territorio consideran que existen mecanismos de consulta y de control de las decisiones públicas por parte de los representantes de la ciudadanía, o de la parte interesada en determinado asunto.
b] Los comités vecinales, las principales organizaciones sociales y civiles que actúan en el territorio consideran que esas formas de consulta y de control son adecuadas al tipo de demandas de la población y corresponden al cumplimiento de las competencias legalmente asignadas a los gobiernos locales (órganos consultivos, encuestas, etcétera).
c] Esas formas de consulta y de control tienen un carácter institucionalizado pero no clientelístico.

Dado que cada gobierno local muestra una mayor o menor disposición a aceptar o promover la participación ciudadana, es conveniente evaluar el grado de equidad con que actúan los funcionarios de las diferentes instancias del mismo. Sin duda, promover la participación equitativa (o incluyente) de los ciudadanos es la forma más democrática de gobierno. Sin embargo, es posible encontrar que en algunas áreas de actuación el gobierno local promueve la participación incluyente y en otras no. Por ello es necesario saber quién decide sobre cuál es la forma deseable de participación y cuál es esa forma deseable. ¿Es el presidente municipal, son los directores o son quienes actúan directamente con la ciudadanía, tanto en las ventanillas de atención de las demandas, como en la operación de los programas?

Otro aspecto de la equidad se refiere a que no basta la apertura de canales a la participación ciudadana para asegurar que se haga efectiva, ya que no todos los instrumentos de participación pueden ser igualmente utilizados por ciudadanos, cuya condición socioeconómica y cultural es diversa. Así, los sectores con más poder actúan mediante grupos de presión o mediante relaciones personales e informales con los funcionarios. La clase media puede participar mediante la prensa y sus profesionales suelen participar en comités de vecinos, hacer propuestas técnicamente fundadas, etcétera. Las clases popula-

res pueden participar también en comités vecinales, pero actúan mediante la movilización y se asesoran por equipos y organismos civiles de técnicos. Además, aunque tienen que procurarse lo indispensable para sobrevivir y tienen menor disponibilidad de tiempo y otros recursos, son permanentemente interpeladas para que participen en diferentes instancias y/o programas del gobierno local. La promoción y/o aceptación de participación por parte del gobierno, incluyendo a la ciudadanía en órganos consultivos, tienden a prevalecer para la clase media, no porque haya una exclusión formal de otros sectores sino porque esa forma de participación no siempre es la más efectiva para los que cuentan con otros recursos de poder y es poco eficaz para los sectores más pobres.

Si se entiende por equidad la inexistencia de preferencias o rechazos por causas de raza, clase o partidismo político, evaluar la equidad supone conocer quiénes son aceptados o preferidos y quiénes ignorados o rechazados. Esto es muy complejo porque no todos los actores tienen los mismos tipos de recursos de poder para conquistar la atención gubernamental. En algunos casos, los actores pueden ser individuos o grupos con poder económico o influencia política; en otros casos, individuos o grupos que recurren a las vías institucionalmente previstas o a presiones de tipo político en las que el recurso es la movilización de la opinión pública. Medir *equidad* es posible si se sabe cuáles formas de organización o de presión existen y cuáles de estas son las atendidas por las autoridades, lo cual implica analizar las prácticas institucionales de cada gobierno local.

Otros problemas de la participación ciudadana surgen de la autonomía. Cuando se trata de asociaciones de vecinos o de grupos sociales que cuentan con el apoyo de ciertos partidos, la oposición tenderá a mostrar el carácter no autónomo de esas asociaciones, mientras que el partido que las impulsa afirmará que esa autonomía existe y que la dependencia del partido que gobierna no es real. Por ello, los límites de la autonomía de las organizaciones sociales suelen ser bastante imprecisos.

En síntesis, un buen gobierno es aquel que promueve (o al menos acepta) equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía en el control sobre el cumplimiento de las competencias que tiene legalmente asignadas, la atención y satisfacción de las demandas ciudadanas, por lo menos de bienes y servicios básicos, y en el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al analizar la incorporación de la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios conviene distinguir analíticamente entre: *espacios* de participación ciudadana e *instrumentos* de participación ciudadana. Si bien ambos componentes de la participación están íntimamente relacionados, analizarlos separadamente puede contribuir a ofrecer más claridad y a lograr diseños participativos más eficaces.

En relación con los espacios de la participación ciudadana una cuestión que el gobierno local debe resolver de manera adecuada es el tema de la representación, porque en las grandes ciudades es frecuente advertir un claro déficit de representatividad social; es decir, la sociedad local no está plenamente representada, como en el caso de los jóvenes, las minorías indígenas, los discapacitados e inclusive las mujeres. Respecto a esto último, en muchos partidos políticos los criterios de equidad de género funcionan de forma deficitaria y en el espacio local es donde esto se advierte con mayor claridad. Es en los gobiernos locales donde el porcentaje de mujeres que gobiernan municipios ha sido de entre 3 y 4% en la última década, precisamente cuando se avanzó en el proceso de democratización política del país. Sin embargo, es en las grandes ciudades donde existen las mayores posibilidades de incrementar la presencia de mujeres en cargos de representación social y política, así como también en puestos de decisión del Ejecutivo local.

En relación con los principales sustentos de la identidad grupal en las ciudades, los principales son el territorio (vecinos), la condición socioeconómica (jóvenes, mujeres, empleados, obreros, trabajadores informales) y el interés por temáticas de la vida urbana y social (medio ambiente, vivienda, servicios, cultura, seguridad pública). De esta manera, en las ciudades existe una amplia variedad y número de asociaciones y agrupaciones de base territorial o social, muchas de las cuales están vinculadas con organizaciones no gubernamentales, tales como las de madres de familia con demandas de alimentos o por el acceso y calidad en la educación o la salud; las de colonos que piden la regularización de sus tierras, la construcción y/o mejoramiento de sus viviendas o la introducción de servicios; las organizaciones vecinales que reivindican seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico y cultural, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y de las calles de la ciudad, entre muchas otras cosas.

Pero debe reconocerse que en las ciudades la forma de concebir la participación que se hereda del Estado corporativo y autoritario exige su superación como requisito para democratizar la gestión pública. Antes de los años noventa, solo en momentos excepcionales de fuertes crisis sociales, como la generada en la ciudad de México como consecuencia de los sismos de 1985, se quebraron las reglas del juego clientelar y se abrió la participación a la ciudadanía afectada por esta tragedia, para incluir sus intereses y demandas en el procesos de reconstrucción de las viviendas (*cf.* Mecatl, Michel y Ziccardi, 1987).

En la actualidad, en cambio, los gobiernos locales se enfrentan de manera permanente a los reclamos de una ciudadanía que actúa autónomamente, lo cual ha llevado a reconocer que la presencia del llamado capital social puede imprimirle a la tarea de gobernar mayor eficiencia administrativa y más eficacia política, siempre que se logre construir una efectiva relación de corresponsabilidad entre las instancias de gobierno y las organizaciones o agrupaciones de la sociedad civil.[4]

Pero en las ciudades mexicanas los principales espacios de participación ciudadana son los consejos construidos por expertos y/o miembros de la comunidad local a partir una representación social, territorial o sectorial, donde se trata por lo general de incorporar su opinión y construir consensos. En muchos casos son las mismas autoridades quienes suelen designar de manera directa o indirecta a sus miembros, no existen objetivos claros y/o el abultado número de miembros le resta efectividad. Todo esto convierte a estos espacios en mecanismos de legitimación de decisiones, no necesariamente públicas, sino con frecuencia exclusivamente gubernamentales.

En cuanto a los instrumentos de participación ciudadana, Joan Font (2001) afirma que el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente. Esto surge claramente del inventario y análisis realizado sobre la experiencia europea y en particular catalana, así como también la latinoamericana (*cf.* Subirats *et al.,* 2001). Frente a esta situación europea los instrumentos de participación ciudadana son mucho más limitados en las ciudades latinoamericanas, tanto en su originalidad como en sus alcances, a excepción del presupuesto participativo creado por el Partido de los Trabajadores (PT)

[4] Sobre la amplia y polémica noción de "capital social", véase Ostrom y Ahn, 2003.

en la ciudad de Porto Alegre y aplicado ya en más de un centenar de ciudades brasileñas, latinoamericanas, españolas y alemanas. El presupuesto participativo es realmente un instrumento original que combina la participación directa con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades de la actuación pública local, a través de la participación directa de la ciudadanía en reuniones y asambleas populares, las cuales se desarrollan con una metodología que permite ordenar y procesar las demandas. Los resultados forman parte del presupuesto municipal, el cual es liderado por un consejo de representantes de la ciudadanía y aprobado por la Cámara de Concejales (llamados *vereadores* en Brasil). Posteriormente, se elabora un plan de inversiones con los recursos disponibles que se aplica en el ejercicio del gobierno local. En México se han desarrollado dos experiencias de presupuesto participativo en dos delegaciones del gobierno del Distrito Federal: Tlalpan y Cuauhtémoc, pero no han logrado tener continuidad.

Otro instrumento que ha logrado modificar las relaciones gobierno-ciudadanía es la llamada planeación participativa de las ciudades. La concepción de planeación urbana estratégica fue elaborada por las ciudades que forman parte del Centro de Investigaciones del Desarrollo Urbano (Cideu), asociación internacional de gobiernos locales, promovida por el ayuntamiento de Barcelona. Se trata de un proceso que se desarrolla a partir de una elaborada metodología que se ha aplicado ya para realizar los planes de desarrollo metropolitano de las ciudades de Barcelona, Buenos Aires, Córdoba, Bogotá, Quito, Río de Janeiro, entre muchas otras. En México, los planes de Puebla, Tijuana y Ciudad Juárez se han realizado con el apoyo de consultores y expertos en planeación estratégica; sin embargo, no puede decirse que generaron un proceso de movilización y participación ciudadana que contribuyera a democratizar la gestión pública. También puede mencionarse que en México, retomando elementos participativos de la planeación estratégica, un equipo técnico-social de investigadores de la UNAM realizó, entre 1997 y 2000, y a solicitud del gobierno de la ciudad de México, cinco planes parciales de desarrollo urbano en barrios con alto conflicto social y urbano (*cf.* Ziccardi, 2003).

Pero, como se dijo, los principales instrumentos de participación ciudadana activados por las autoridades en México son los de consulta. Estas se hacen recurriendo a las más variadas fórmulas, tales como aplicar encuestas o sondeos de opinión, a través de los medios

de comunicación masiva o electrónicos, las audiencias públicas, etc. También se recurre a las mesas de trabajo con la participación de diferentes actores sociales pero con poca eficacia para alterar las reglas de gestión burocrática. Por ello, puede decirse que en relación con otras ciudades latinoamericanas se advierte en México un claro déficit de instrumentos de participación ciudadana.

CONSIDERACIONES FINALES

Uno de los principales desafíos para construir una democracia participativa en las ciudades es garantizar el ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos. Pero tanto los funcionarios y los políticos de ámbito local como los ciudadanos deben compartir los valores de una cultura cívica basada en el respeto a la diversidad social y étnica y al pluralismo político. Esto sin duda exige educar y capacitar para la democracia, tarea que los gobiernos locales no han emprendido con la fuerza que se requiere.

La frágil democracia mexicana funciona con un centralizado aparato de gobierno y hereda unas relaciones entre gobierno y ciudadanía propias de un modelo corporativo, sustentado en mecanismos de clientelismo político y control social. No obstante, en algunas ciudades los gobiernos locales manifiestan su intención de construir junto a la democracia representativa una democracia participativa. Los principales límites parecen estar tanto en la debilidad de los diseños participativos y de los instrumentos de participación, como en la ausencia de una firme voluntad política para promover una participación que permita que gobierno y ciudadanía trabajen corresponsablemente para lograr una vida más democrática y una mejor calidad de vida en nuestras ciudades.

REFERENCIAS

Ackerman, John M. (2005), "Social accountability in the public sector. A conceptual discussion", The World Bank Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, núm. 82, Washington.

Bodemer, Klaus, José L. Coraggio y Alicia Ziccardi (1999), *Políticas sociales urbanas al inicio del nuevo siglo. Cuaderno de investigación*, Unión Europea/Municipalidad de la Ciudad de Montevideo, Red URBAL, 87 pp.

Borja, Jordi (2000), *Descentralización y participación ciudadana*, CESEM, México.

—— y Manuel Castells (1998), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información,* Madrid, United Nations for Human Settlements/Taurus.

Brugué, Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats (2002), "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas", *Revista Internacional de Sociología*, tercera época, núm. 33, septiembre-diciembre, pp. 7-45.

Cunill, Nuria (1991), *La participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Font, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, pp. 13-30.

—— e Ismael Blanco (2003), *Polis, la ciutat participativa*, Diputació Barcelona/Xarca de Municipis/Flor de Maig/ Centre per a la Participació Ciudadana, 1998, Barcelona.

Marshall, T. H. (1988), "Ciudadanía y clase social", en T. H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 15-82.

Mecatl, José L., Marco A. Michel y Alicia Ziccardi (1987), *Casa a los damnificados*, México, IISUNAM.

O'Donnell, G. y P. Schmitter (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, t. 4, Buenos Aires, Paidós.

Ostrom, Elinor y T. K. Ahn (2003), "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", *Revista Mexicana de Sociología*, año LXV, núm. 1, enero-marzo, pp. 155-233.

Saltalamacchia, Homero y Alicia Ziccardi (2005), "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación", *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVII, núm. 1, enero-marzo, pp. 31-97.

Subirats, Joan *et al.* (2001), *Experiencies de participació ciutadana en els municips catalans*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.

Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa, IISUNAM.

—— (2002), "La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos", *Iberoamericana*, nueva época, año III, núm. 11, septiembre, Instituto Ibero-Americano, Berlín, pp. 161-177.

Ziccardi, Alicia (coord.) (2003), *Planeación participativa en el espacio local. 5 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el D. F.*, México, IISUNAM, PUEC/Posgrado Urbanismo.

—— (coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local*, IISUNAM, COMESOL, Indesol.

PARA ANALIZAR LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN: INTERFACES SOCIOESTATALES, PROYECTOS POLÍTICOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS*

ERNESTO ISUNZA VERA**

INTRODUCCIÓN

Este capítulo busca marcar coordenadas generales para el debate sobre la rendición de cuentas vista "desde abajo", es decir, las acciones, actores e instituciones involucrados en lo que se define como rendición de cuentas social y transversal.[1] Mi interés (analítico-descriptivo) es profundizar el conocimiento de las instituciones que funcionan como interfaces de la rendición de cuentas en la perspectiva de rescatar las enseñanzas para la democratización del país de estos espacios de contacto entre la sociedad civil y el Estado. Pero estas dos problemáticas se abordan desde una posición político-moral que se nutre de la discusión entre diversos proyectos políticos actualmente dominantes: el debate sobre la legitimidad de otras formas de participación, interlocución y, finalmente, control de lo público por parte de la sociedad, más allá de las elecciones.

En el primer apartado me pregunto, por un lado, ¿cuál es el papel de la participación ciudadana en los procesos de democratización, más allá de los eventos electorales? Y, junto a esto, ¿cuál sería el fundamento de dicha participación en nuestras sociedades complejas y radicalmente desiguales?

Por otro lado, nos topamos frente a una múltiple, numerosa y diversa mixtura de formas de participación ciudadana, debido a la cual, en el segundo apartado, nos debemos preguntar: ¿desde qué perspectiva podemos entender esta complejidad?, ¿qué relación guardan las formas específicas de participación extraelectoral con los procesos de democratización? En este sitio utilizaré el término *interfaz* para

* Este trabajo es una versión ampliada y corregida de Isunza, 2004, con algunas de las reflexiones contenidas en Isunza, 2005. Publicado en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2010.

** Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS),

[1] Véase Isunza y Olvera, 2003, e Isunza, 2002.

abordar las instituciones de contacto entre la sociedad civil y el Estado, desde el reconocimiento de la complejidad de las mismas, por lo que el concepto de *mecanismo* resultaría limitado para reconocer y comprender estas realidades.

En el tercer apartado, expondré una concepción de la rendición de cuentas (*accountability*) como un fenómeno específico de las sociedades complejas contemporáneas que han apostado por un modelo de Estado social y democrático de derecho. Asimismo, debatimos la necesidad y pertinencia de utilizar el concepto español de rendición de cuentas (en lugar del inglés *accountability*) y una visión integral del mismo que incluye, pero no se reduce a, las nociones de transparencia, participación ciudadana y control.

Se trata, en suma, de fundamentar las herramientas conceptuales para abordar las experiencias de rendición de cuentas (en especial social y transversal), entendidas como prácticas e instituciones de los procesos de democratización contemporáneos.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN

Empecemos por convenir en que lo que denominamos "participación ciudadana", "participación social", o simplemente "participación", es básicamente una relación entre ciudadanos y el Estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades. Ya sea en colectivos organizados (lo que llamamos sociedad civil organizada) o a través de partidos políticos (la sociedad política), bien para exigir cuentas a los funcionarios públicos o demandar un servicio, o con la finalidad de elegir representantes o quejarse por un bien mal distribuido, en cualquier caso los ciudadanos movilizan energías y recursos en un flujo continuo de intercambio con las instituciones del Estado. Ese ente abstracto que es el Estado toma muchas facetas concretas al tiempo que esa masa informe que es la sociedad define sus contornos hasta presentar rostros definidos; así, múltiples encuentros de intercambio configuran las interfaces en las que sociedad y Estado se materializan.

Así las cosas, cabe preguntarse: ¿debe la participación ciudadana ser un evento coyuntural, efímero, o, por el contrario, necesita estabilizarse en normas e instituciones? En el sentido común vigente encon-

tramos cuatro principales argumentos a favor de la existencia de mecanismos de intercambio permanente entre la sociedad y el Estado: *1*] la eficacia de las políticas públicas se beneficia con la participación de los ciudadanos como directos concernidos y buenos conocedores de la realidad cotidiana que aquellas moldean; *2*] gracias a la transparencia de "lo público" se generan buenas prácticas y mecanismos disuasorios contra la corrupción y otras formas de negación del Estado de derecho; *3*] el control de los servidores públicos por parte de la ciudadanía es una consecuencia legítima del sistema democrático, ya que las elecciones son apenas un episodio de la relación permanente entre poderdantes-apoderados, quienes, en estricto sentido, son mandantes-mandatarios; y el cuarto argumento asegura que *4*] la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, sean estos consultivos o decisorios, complementan el sistema representativo que sufre de un crónico déficit de legitimidad.

En este sentido, la representación convencional, esto es, el sistema electoral basado en el principio de "un ciudadano un voto" y en un régimen de partidos, no ha podido resolver por sí misma la contradicción inherente en la profunda desigualdad de las sociedades complejas contemporáneas. Este es el fermento empírico sobre el que han brotado diversos mecanismos de relación sociedad-Estado, más allá de las elecciones de representantes. Pero la sola identificación de un fenómeno constantemente reiterado no basta para justificar sin más su existencia. Así, persiste nuestra duda sobre cuál es el fundamento para la participación de los civiles una vez que han elegido a sus representantes, o a partir de qué deberían participar si ya han hecho esa elección.

Para avanzar en esta idea la pregunta básica es: ¿quién debe ejercer el poder en una sociedad compleja? Por más que buscamos, solo encontramos las dos respuestas que ofrecía Platón; por un lado, deberían ejercer el poder "quienes sepan hacerlo de la mejor manera", respuesta que justifica el ejercicio del poder estatal entendido como el espacio donde reside el conocimiento especializado. Y la segunda dice que deben ejercer este poder "quienes experimenten sus efectos". En la primera respuesta, el Estado se presenta como un servicio profesional, con méritos técnicos (lo que remite al timonel que menciona Platón en *La República*), pero también es el conjunto de representantes electos quienes fungen como la tripulación que determina el rumbo de la nave. No obstante, la segunda respuesta, en

la que el poder deben ejercerlo "quienes experimenten sus efectos", nos obliga a definir "el cómo", es decir, las maneras legítimas con las que la tripulación llega a decidir a qué puerto debe llegar la embarcación (Walzer, 1993, p. 294). En este punto surge la posibilidad de otros tipos de participación ciudadana, más allá de la elección de los representantes.

Lo que está en juego, entonces, es cómo deberíamos justificar cierta distribución del poder para alcanzar una sociedad justa. Y aquí emerge una interesante polémica entre quienes construyen alternativas para alcanzar esa sociedad más justa mediante dos caminos que en cierto punto se bifurcan irremediablemente. Veamos.

Siguiendo a Michael Walzer (1993), nosotros pensamos que el principio de distribución en las sociedades complejas debe basarse en la idea de "iguales derechos" y no en "igual poder". Normalmente, el argumento funciona en un sentido contrario: los discursos justicieros se traducen con frecuencia en proyectos para distribuir de manera igualitaria el poder, pensando que con esos equilibrios deberían resolverse las patologías de los sistemas de gobierno. Sin embargo, esto no es así. El argumento democrático debería basarse en un proyecto de "iguales derechos" que proteja la posibilidad de *1*] elegir a la tripulación del barco, *2*] controlar la existencia de un correcto timonel y *3*] organizar "el cómo" todos los demás, es decir, todos los dueños del navío, pueden traducir la voluntad común en decisiones legítimas. No es el conocimiento de la tripulación ni la autoridad investida en la figura del capitán sino la decisión de los pasajeros la que debe decidir el puerto en el que el navío debe atracar.

Así, el derecho al voto, el derecho a elegir representantes, es un poder menor que se complementa con los derechos de reunión, de asociación y de petición, los cuales dan la posibilidad de ejercer un poder mayor (Walzer, 1993, pp. 318-319). En un argumento democrático, los espacios de deliberación son absolutamente estratégicos para la posibilidad de una igualdad compleja, no tanto porque ahí se comparta poder (ya que de hecho hay en el diálogo vencedores y vencidos, y no siempre consensos habermasianos) sino porque son potenciales puertas por las que se puede entrar y salir del ejercicio práctico del poder (Walzer, 1993, p. 319).

Antes de volver sobre este "poder mayor" y el "cómo efectivizar su vigencia como derechos", debo detenerme en una reflexión sobre la naturaleza del poder del Estado. En las sociedades contemporáneas,

la esfera política es la que regula legítimamente el funcionamiento de todas las demás áreas de la vida social, a través del acuerdo constitucional y las instituciones que son tributarias de este. Por esta razón, no cabe reclamar esta esfera como la única sede legítima de actividad deliberativa, ya que necesita de la existencia vigorosa de otras esferas donde se distribuyan otros bienes de manera independiente a la lógica del poder estatal, con la finalidad de abonar la existencia de una igualdad compleja.

En otras palabras, en una democracia el poder político se distribuye por medio del voto, pero también a través de la discusión, de la deliberación de los concernidos. En cuanto a la votación, convenimos en el principio de igualdad simple por el cual cada ciudadano cuenta con un voto: esto garantiza el sentido de pertenencia y cierta direccionalidad materializada de la voluntad de cada ciudadano. El peso de ese voto, como pensaba Rousseau, era de uno entre el número de ciudadanos, que en nuestras democracias de masas es una proporción más bien pequeña (Walzer, 1993, p. 315). Ese es el marco de referencia donde la voluntad general marca grandes límites y rumbos. Sin embargo, los espacios de deliberación política necesitan materializar los pasos, ritmos y características concretas del trayecto a recorrer.

De esta forma, la disputa está en los espacios en los que temática o subterritorialmente se utilizan formas de participación y representación, de mediación o de cogestión. "El cómo" forma parte de agendas limitadas que deben constreñirse a los grandes límites marcados en el espacio político. Pero, como argumentamos con anterioridad, los ciudadanos detentadores de otros derechos, además del voto, tienen la oportunidad de definir, con sus entradas y salidas de los espacios de poder, los puntos concretos de la carta de navegación.

Y como estamos hablando de derechos, y no de distribuciones de poder, los grupos concernidos por una situación de inequidad o, peor, de negación de derechos, deben contar con mecanismos institucionales —jurídicamente reconocidos— con los que puedan ejercer legítimamente su presión, mecanismos donde puedan llevarse a cabo la persuasión y la negociación necesarias para realizar lo que el sistema convencional de representación de intereses (esto es, los gobiernos legítimos formados por el sistema de "un ciudadano un voto") solo ha marcado en el horizonte pero necesita definir con mayor detalle.

Estos espacios sociales "parciales" tienen un tipo de representación característica por la cual no cuentan con un periodo prolongado de vigencia: son representación de la coyuntura. Y esto es un aspecto central, porque la representatividad y la propia participación se modifican respecto al interés o respecto a quién está implicado en la política pública que está siendo puesta en marcha. La demanda y la necesidad (la vigencia del derecho) complejizan y modifican la constitución del espacio sectorial, que sí resuelve necesidades y que no quita legitimidad al sistema convencional, sino que construye legitimidad en la política pública.

A estos espacios de participación, interpelación y control del poder estatal los denominamos *interfaces socioestatales*. El proceso de creación de nuevas interfaces socioestatales tiene varias formas. Por un lado, el Estado se reforma y construye realidades institucionales, reconociendo las interfaces que ya existían o creando a propósito las que no estaban. En esos espacios la negociación logra un estatuto público, lo que cambia las reglas de la relación sociedad-Estado: ya no es la negociación particularista y privatista la que funciona como mecanismo de resolución de conflictos, sino que se crean espacios públicos a través del reconocimiento de esferas temáticas, en las que se buscan salidas a la ineficacia de los medios convencionales. Así, se crea una esfera de actuación que debe ser constituida conjuntamente por el Estado y la sociedad, sin la intermediación necesaria de los partidos políticos. No se trata de plantear la abolición del sistema de partidos sino de pluralizar las esferas legítimas de creación de la voluntad común, desde la idea de una necesaria igualdad compleja. En síntesis, a partir de este conjunto de ideas pensamos que pueden elaborarse justificaciones no coyunturales para diversas formas de participación ciudadana, más allá de lo electoral.

Una vez que hemos avanzado en esto, debo regresar y retomar un segundo par de preguntas que nos evoca la gran diversidad de evidencia empírica que tiene que ver "con eso que llamamos participación", esto es, ¿desde qué perspectiva podemos entender dicha complejidad?, y también, ¿qué relación guardan las formas específicas de participación extraelectoral con los procesos de democratización?

LAS FORMAS DE RELACIÓN SOCIOESTATAL[2]

Empecemos por recordar nuestra brújula en este aparente caos de la participación. La interfaz socioestatal en una noción que creamos para tratar de comprender los espacios de intercambio y conflicto donde ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente (véase gráfica 1).[3] Estas interfaces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública concreta en la que se insertan[4] como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos. Desde este punto de vista, en ciertos casos empíricos que hemos estudiado (como los consejos ciudadanizados, sean consultivos o decisorios) se desarma el prejuicio de la existencia intrínseca de virtudes en la sociedad civil y malignidades en lo estatal. Así, "al contrario de ser portadores de reivindicaciones *a priori* justas y legítimas, los movimientos sociales y las organizaciones voluntarias de la sociedad civil tienen que enfrentar el difícil *aprendizaje de la gestión pública*, que va siendo realizado en medio de fuertes tensiones y contradicciones; entre estas, inclusive, una fuerte asimetría de poder entre los representantes de la sociedad civil y los del Estado" (GECD, 1999, pp. 70-71).

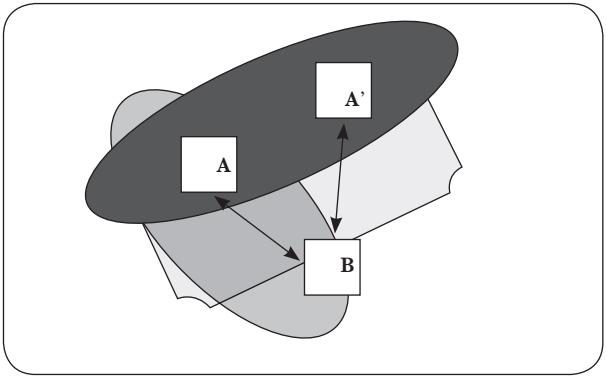
La enorme heterogeneidad de las relaciones sociedad civil-Estado en el México actual reclama, para su descripción y análisis, un esfuerzo de ordenamiento. Partimos de que México se encuentra en un proceso de desarticulación del régimen social-autoritario, lo que se traduce en una mixtura de instituciones civiles y estatales. Por un lado, existen nuevos interlocutores sociales que han dejado de funcionar como correas de transmisión del partido de Estado (el Partido Revolucionario Institucional, PRI). A partir de los años ochenta, y en el ámbito federal desde los noventa, se da una nueva realidad de autoridades elegidas con legitimidad (gracias a la progresiva limpieza de las elecciones) y sometidas al escrutinio de la ciudadanía, la cual reclama, cada vez más, rendición de cuentas de los funcionarios públicos. En tercer térmi-

[2] En Isunza y Hevia, 2005, se desarrolla con amplitud este tema.

[3] Para profundizar en la noción sociológica de "sujetos intencionales" desde una perspectiva basada en John R. Searle, puede consultarse García Selgas, 1994.

[4] La demanda social crea Estado (esta es la lógica de las "luchas por el reconocimiento") cuando también el Estado crea sociedad. El Estado, vía la definición de una política pública, crea interlocutores que no siempre son beneficiarios; hay ejemplos de construcción de una interfaz socioestatal, como la contraloría social, donde precisamente se trata de crear interlocutores no "beneficiarios", sino "vigilantes".

Gráfica 1. Actores y relaciones en el campo y la interfaz



no, los actores, como sus demandas, son poco a poco más diversos y plurales. Finalmente, se va generalizando el descrédito de las dádivas clientelares del antiguo régimen, frente a las cuales se definen políticas públicas que remiten progresivamente a nociones de ciudadanía.

En este contexto, la noción de interfaz socioestatal[5] permite reducir la lógica de las interacciones a dos formas básicas de intercambio, más allá de los actores concretos que les den vida. Por un lado, las relaciones socioestatales en las que se intercambia información, es decir, los mecanismos donde se toman acuerdos no vinculantes (relaciones de "hacer saber" que se traducen en *tipos ideales cognoscitivos*); por el otro, los mecanismos vinculantes (relaciones de "hacer hacer", o *tipos ideales políticos*).

En síntesis, los tipos cognoscitivos son:

1] *Interfaz de contribución* (participación social informativa) *SC* → E, en la que la sociedad civil informa al Estado.

[5] Los tipos ideales, en sentido weberiano (Weber, 1964), no significan descripciones de la realidad sino abstracciones de la misma que sirven como referencia analítica de su complejidad. Así, los tipos ideales de relación sociedad civil-Estado son una "brújula" analítica para describir y comprender las formas concretas recopiladas en el mapa de estos mecanismos de intercambio, así como en formas menos institucionalizadas de relación socioestatal.

Ejemplo: buzones de quejas y formas tenues de consulta sectorial y temática; mecanismos de "atención ciudadana".

2] *Interfaz de transparencia* (información gubernamental)
SC ← E, en la que el Estado informa a la sociedad civil.
Ejemplo: páginas de internet gubernamentales, informes regulares de gestión gubernamental y las campañas mediáticas del Estado.

3] *Interfaz comunicativa* (colaboración informativa)
SC ↔ E, en la que la sociedad civil y Estado se informan mutuamente, se comunican.
Ejemplo: mecanismos de transparencia de la información pública gubernamental y consejos consultivos con carácter no vinculante.

Los tipos políticos son:

1] *Interfaz mandataria* (democracia directa, control social)
SC ⇒E, en la que la sociedad civil controla, domina o dirige el Estado.
Ejemplo: mecanismos de democracia directa como referéndum, plebiscito e iniciativa popular; contralorías sociales en "sentido fuerte"; elecciones de los gobernantes y legisladores en los ámbitos federal, estatal y municipal.[6]

2] *Interfaz de transparencia* (políticas públicas subrogadas, transferencia de políticas)
SC ⇐E, en la que el Estado controla, domina o dirige la sociedad civil.
Ejemplo: proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones de la sociedad civil (OSC); los proyectos culturales, las obras con participación social (mano de obra) y las investigaciones hechas por instituciones académicas y OSC, con recursos públicos bajo contrato.

3] *Interfaz cogestiva* (cogestión)
SC ⇔E, en la que sociedad civil y Estado mantienen una relación de cogestión.

[6] En la literatura sobre rendición de cuentas (O'Donnell, 1994), las elecciones se definen como la "rendición de cuentas vertical", diferente de los tipos "social" (Smulovitz y Peruzzotti, 2000 y 2002) y "transversal" (Isunza, 2002), en los que también existe una relación sociedad civil-Estado orientada por la responsabilización y el control, pero con mecanismos diferentes: las elecciones, las movilizaciones sociales y la participación de ciudadanos, en calidad de tales, dentro de cuerpos estatales cogestivos.

Ejemplo: consejos electorales del Instituto Federal Electoral; otros consejos cuyas decisiones son de carácter vinculatorio.

A partir de esta tipología pueden distinguirse niveles de institucionalización de las interfaces socioestatales que suelen caracterizarse como *mecanismos de participación ciudadana*.[7] De esta forma, cada campo de la política pública (salud, educación, seguridad ciudadana, campo, mujeres) puede contar con mecanismos para que la sociedad civil participe en la planeación y gestión de políticas específicas.[8]

Una segunda forma de concebir las relaciones entre la sociedad civil y el Estado está marcada por el discurso de *accountability*, o *rendición de cuentas*,[9] entendida como una nueva etapa en la discusión de los procesos de democratización que va más allá de las relaciones tradicionales entre gobernantes y gobernados.

En la lógica de la noción de interfaz de rendición de cuentas, aparece como prerrequisito fundamental la posibilidad de contar con actores sociales informados y con mecanismos claros para acceder a la información pública, lo que se conoce como *transparencia*.[10]

[7] La participación ciudadana es definida por Nuria Cunill (1997, p. 74) como un tipo de acción política que "expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas". Su pertinencia, desde este punto de vista, no solo se basa en el mejor desempeño de la administración pública sino que "incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía" (Ziccardi, 2004, p. 10).

[8] Para comprender mejor la dinámica de estas relaciones posibles debe identificarse el grado de intensidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como el momento de la política pública en la que esta se lleva a cabo. La intensidad de la participación puede ir desde el acopio de información hasta el "facultamiento", pasando por la consulta, la evaluación conjunta, el compartir la toma de decisiones y la colaboración (World Bank, 1994, p. 12; Fox, 2002, p. 108). Por otro lado pueden diferenciarse las experiencias a partir de la fase de la política donde la incidencia ocurre: formación de la agenda de gobierno, definición de un problema público, construcción de las opciones de política, elección de la opción pública, ejecución de la política, evaluación y/o aprendizaje (Aguilar, 2001, p. 107).

[9] La discusión sobre la rendición de cuentas la abordaremos en el siguiente apartado.

[10] El desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas se vincula directamente con una perspectiva de derechos por medio del control y la vigilancia de las políticas públicas. El reconocimiento de los derechos tiene importantes repercusiones en la relación entre la sociedad civil y el Estado en dos sentidos: la obligatoriedad por parte del segundo de cumplir y hacer cumplir los derechos por medio de la realización de políticas públicas y, por el otro, la posibilidad de exigir el cumplimiento de los derechos que tienen los ciudadanos. Así, al controlar y vigilar la política pública, la transparencia y la rendición

De esta forma, tenemos tres nociones del sentido común que se relacionan con diversos mecanismos de comunicación entre la sociedad y el Estado: la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Los mecanismos de participación ciudadana, de transparencia o de rendición de cuentas en México pueden entenderse también como un *continuum* de *formalidad-informalidad* que se traduce en diversas normatividades y mecanismos informales tanto de presión (mítines, plantones, toma de oficinas) como de negociación (mesas de concertación). Revisemos brevemente esta parte del fenómeno.

La ciudadanía crea espacios de interlocución con el Estado mediante manifestaciones públicas, aunque la efectividad de las mismas es desigual. Algunas de estas movilizaciones son rituales que han evolucionado a lo largo del tiempo, y su transformación cobra sentido a partir del contexto sociopolítico. Las movilizaciones de los años setenta y ochenta cumplían la función de permitir el acceso a ciertos actores sociales a la esfera pública, quienes, al crear agenda, visibilizaban o tematizaban problemas que no eran procesados en las instituciones del régimen social autoritario. En aquel momento se trataba de mostrar la capacidad de movilización y fuerza, en un contexto donde los medios de información negaban su existencia de manera casi unánime. A partir de la pluralización de la sociedad política a finales de los años ochenta (partidos políticos presentes en gobiernos locales y estatales, así como en la legislatura federal) y de la mayor autonomía y fortalecimiento de la sociedad civil, las manifestaciones dejan de ser solo un medio de adhesión (de las organizaciones corporativas hacia el régimen priista), o de denuncia y creación de agenda (de actores autónomos u opositores al régimen), para convertirse, también, en un mecanismo ritual que abre espacios para la *concertación* entre actores civiles y estatales cada vez menos unánimes. Esta diversidad de significados de las manifestaciones públicas se mantiene en una mixtura que toma facetas particulares a partir de la alternancia en los gobiernos de los ámbitos federal, estatal y municipal, junto con la pluralidad instalada en las legislaturas estatales y la federal. Así, la cantidad y frecuencia de las marchas y plantones parece aumentar pero, al mismo tiempo, no prescinden en la mayoría de los casos de las formas institucionales

de cuentas adquieren mayor peso dentro de los requisitos indispensables en los procesos de profundización democrática (Isunza, 2002; Hevia, 2004).

de resolución de los conflictos: acompañan a otros mecanismos, no los suplantan.

Una forma de relación entre la sociedad y el Estado muy importante, por su generalización social en toda la geografía nacional, son las campañas de comunicación del segundo en los medios de información masivos. Otra función de los medios en la relación de la sociedad civil con el Estado tiene que ver con la vigilancia y el control.

Los medios masivos de información funcionan como vehículo para la materialización de las relaciones Estado-sociedad civil, así como mecanismo para rebajar la presión de esta sobre aquel. Estas relaciones son tanto de "arriba hacia abajo" (a través del uso del tiempo oficial para entregar información y construir cierta opinión pública), como de "abajo hacia arriba" (mediante el uso ciudadano de espacios de denuncia y control utilizados de manera limitada).

En resumen, podemos definir que la hipótesis general para explicar algunos de los principales cambios en la lógica de la generación de interfaces socioestatales en México en los últimos 35 años, es que la transformación del régimen necesitó de nuevos interlocutores. Por otro lado, a partir de la alternancia de los gobiernos locales y estatales se fueron generalizando las interfaces para el mejor desempeño de la función pública; de ahí se prosiguió en el periodo 1994-1997 con una pérdida paulatina del control priista del Legislativo federal, que creó nuevas instituciones más independientes y con poder autónomo; finalmente, la alternancia en el Ejecutivo federal hizo posible pluralizar los interlocutores en varias instancias y retomar el tema de la transparencia y el reconocimiento (no exento de contradicciones) de las OSC como sujetos democratizadores.

Finalmente, cuando revisamos los tipos concretos de relación entre sociedad civil y Estado, encontramos una configuración particular dependiendo la zona del aparato de Estado con la que se relacionan los actores civiles. En el discurso de varios funcionarios públicos se identifica una especie de "núcleo duro" del Estado, en el cual la participación ciudadana tendría una especie de dificultad intrínseca para desarrollarse. Este "núcleo duro" serían los sectores de seguridad nacional y seguridad pública, la política económica, hacendaria y financiera, así como la organización de las elecciones de los servidores públicos.

En el caso mexicano, sin embargo, tenemos el contraejemplo de este último sector de la política pública donde la máxima autoridad estatal encargada de organizar las elecciones tiene no solo mecanis-

mos múltiples de participación ciudadana (de intercambio de información), sino incluso su máximo órgano de decisión es una interfaz socioestatal mandataria, es decir, de cogestión (el Consejo General del IFE). Así las cosas, persiste una pregunta clave: si el árbitro de las disputas electorales tiene como columna vertebral formas diversas y complejas de participación ciudadana, ¿por qué no podemos diseñar mecanismos efectivamente participativos en la definición e implementación de la política económica, hacendaria o de seguridad pública? En otras palabras, ¿se sostiene el argumento de que sí es posible y hasta deseable que los ciudadanos tomen en sus manos (o, por lo menos, tengan la posibilidad de hacerlo) el mecanismo por el cual se elige a los representantes y, al mismo tiempo, tengan vedada la definición de la carta de navegación debido a que "ya se eligió a los legítimos representantes"?

Sin lugar a dudas, la participación de la sociedad en las interfaces debe ser concebida como positiva en varios sentidos. En primer lugar, en las dependencias públicas y en sus programas concretos donde se da la participación ciudadana, existe una mayor efectividad de la política pública. Asimismo, cuando la participación ciudadana puede realizarse en una interfaz donde se articulan varias dependencias públicas, se potencia la incidencia de los actores civiles. En tercer lugar, cabe destacar que, en las experiencias revisadas, la capacidad técnica y política de los actores es crucial para el éxito (o fracaso) de las interfaces socioestatales, algo que es válido para los funcionarios públicos y los ciudadanos concernidos. Finalmente, debe destacarse que la participación ciudadana debe tener consecuencias, tanto en las interfaces consultivas como en las decisorias; en las experiencias analizadas se observa un descrédito inmediato cuando se vacía de sentido la participación (la confianza es un bien difícil de crear y fácil de destruir).

La fundamentación de la participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las políticas públicas tiene la mayor relevancia en el debate público contemporáneo. El argumento de la pluralización de espacios para el ejercicio del poder en las sociedades complejas nos parece una salida fructífera a una nueva generación de procesos de democratización en nuestro entorno. Esto nos permite trascender las lógicas coyunturales o simplemente funcionales de la participación ciudadana, a favor de una base sistémica y legitimadora que se traduce en la institucionalización de diversas interfaces socioestatales de varios tipos.

Tabla 1. Resumen analítico de las interfaces socioestatales (ordenadas en seis tipos)

	Tipo 1 *Interfaz de contribución* *SC→E*	*Tipo 2* *Interfaz de transparencia* *SC←E*	*Tipo 3* *Interfaz comunicativa* *SC↔E*
Caso paradigmático *Cuándo se crearon*	Sistema de quejas Siglo XVII	IFAI 2002	Consejos consultivos Década de los ochenta
Orden de aparición	1	6	2
Condiciones favorables para su creación	Derecho de petición. Nueva administración pública Presiones sociales, tradición colonial.	Alternancia. Contexto favorable de políticas globales anticorrupción (BM, OCDE, USAID, etcétera).	Crisis de legitimidad. Necesidad de incorporación de usuarios, expertos y ciudadanos probos para abatir el déficit de legitimación. Irrupción de nuevos temas y actores: derechos humanos, medio ambiente, etcétera. Sociedad civil demandante de participación.
Actores clave para su implementación	Sistema burocrático orientado a la mejora del servicio (*Inputs* para elevar la calidad de atención al *cliente*).	Grupos de cabildeo técnica y políticamente eficientes (Grupo Oaxaca, Alianza Convergencia, etcétera).	Sociales y políticos (aumento de la presencia de OSC con capacidades técnicas y apertura política.
Intención estatal dominante	Conocer y procesar demandas y peticiones	Abatir corrupción.	Inclusión de nuevas voces.
Impacto de la alternancia en la evaluación de los mecanismos	Bajo positivo. Sin novedades.	Alto positivo. Nueva institucionalidad.	Medio positivo. En política social principalmente.
Funcionamiento y eficacia	Peticiones eficaces, quejas aparentemente ineficaces (salud, educación).	Limitada: los usuarios de la información todavía son pocos.	Desigual en la literatura: mujeres-alto, pero seguridad-bajo. Depende de actores y diseño.
Gobernabilidad (relación eficiencia-legitimidad)	Eficiencia (el gobierno resuelve las peticiones de los quejosos).	Legitimidad (el gobierno es transparente).	Legitimidad (el gobierno escucha a todos).
Debilidades/límites	Discrecionalidad en la resolución de los asuntos.	Falta demanda ciudadana.	Falta eficacia y funcionamiento de consejos existentes solo en el papel.

Tipo 4 *Interfaz mandataria* *SC⇒E*	*Tipo 5* *Interfaz de transferencia* *SC⇐E*	*Tipo 6* *Interfaz cogestiva* *SC⇔E*
Cocicovis 1991 Contraloría social	Oportunidades Décadas de los noventa Comités de Solidaridad	IFE 1996 Consejo ciudadanizado
4	3	5
Crisis de legitimidad. Proyecto salinista de creación de nuevos actores sociales.	Reducción del Estado de bienestar. Reformas estructurales. Transferencia de responsabilidades estatales a la sociedad civil. Sociedad civil demandante de participación.	Crisis de legitimidad de las elecciones. Participación de la sociedad civil en organizaciones prodemocráticas.
Políticos (necesidad de legitimidad por descrédito de las urnas) y sociales (potenciados a través de su participación en políticas públicas: control, definición, evaluación).	Políticos (transferencia de acciones, implantación de infraestructura, discurso participacionista) y sociales (dispuestos a ejecutar la política pública bien por necesidad, convencimiento o como proyecto de acción).	Políticos (abiertos al cambio de paradigma y en un contexto de necesidad de legitimidad) y sociales (con proyecto de participación y capacidades técnicas).
Legitimar decisiones clave o gobiernos.	Transferir responsabilidades	Legitimar sistema político.
Alto negativo. Pierde importancia y terreno la contraloría social.	Bajo negativo. Recentralización de la política social genera más participación obligada.	Bajo positivo. No se modifican las reglas y resalta la importancia del desempeño de los actores.
Desconocida tendiendo a ser baja. No se cuenta con datos para medir su eficacia.	Tendencia a la alta: nuevas áreas que se transfieren (integración de los vulnerables, proyectos, cultura, etcétera).	Media. Diseño no asegura desempeño.
Legitimidad (ciudadanos tienen decisión sobre los actos públicos).	Legitimidad (beneficiarios participan de los programas).	Legitimidad-eficiencia (ciudadanos hacen que las elecciones sean limpias).
Falta eficacia.	Obligatoriedad de participación, sobrecarga del ciudadano/usuario	Cooptación o neutralización política de la ciudadanía participante.

En este sentido, se destacan los casos de aportes a los procesos de democratización de los diferentes tipos de interfaces socioestatales, en particular aquellos que se dedican al control con consecuencias del aparato estatal. Esto es cierto, incluso en ejemplos de participación ciudadana en el llamado "núcleo duro" del Estado.

RENDICIÓN DE CUENTAS: UNA PROPUESTA DESDE EL PROYECTO DEMOCRATIZADOR[11]

La norma de la rendición de cuentas
continúa el proyecto de la Ilustración
de sujetar al poder no solo al estado de derecho [rule of law]
sino también al imperio de la razón [rule of reason]…
La rendición de cuentas es antitética al poder monológico
Andreas Schedler[12]

Una vez que desarrollamos los principales argumentos que reivindican la necesidad de la existencia de las formas de participación ciudadana más allá de las elecciones, entendidas como prácticas de profundización del proceso de democratización, nos dedicamos a definir los conceptos básicos para abordar la institucionalización de los espacios de interrelación entre la sociedad y el Estado. Finalmente, en este apartado nos concentraremos en una práctica especial que se desarrolla en algunas de esas interfaces socioestatales: el control social del aparato estatal. Sin embargo, primero debemos delimitar qué entendemos por "rendición de cuentas", cuáles son sus contenidos y referentes, y cómo lo relacionamos con esas prácticas que no se conforman con los contrapesos entre los poderes del Estado, la transparencia de la información gubernamental, las elecciones de representantes ni con las movilizaciones que activan o tensionan los demás mecanismos de *accountability*. Así, me centraré en las prácticas que llamamos de "rendición de cuentas transversal".

[11] Una primera versión se publicó en Isunza, 2004.

[12] "The norm of accountability continues the Enlightment's project of subjecting power not only to the rule of law but also to the rule of reason… Accountability is antithetical to monologic power" (Schedler, 1999a, p. 15).

Significado del concepto

El término "rendición de cuentas" se forma con "rendición", originado en el latín *reddere*, el que "junto con algunos nombres, toma la significación del que se le añade". Así, "rendir gracias" significa "agradecer" y "rendir obsequios" quiere decir "obsequiar" (RAEL, 1992, p. 1796). Por otro lado, "cuentas" tiene su raíz en el latín *computare*, palabra formada por *com-*, "juntos, colectivamente" más *putare* "valuar, juzgar, calcular, verificar [una cuenta], limpiar" (Gómez de Silva, 1988, pp. 185-186). Por lo tanto, "rendición de cuentas" es la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo.

Cuando revisamos la versión del concepto inglés *accountability*, cuya raíz es *account* y a su vez *count*, descubrimos que comparte con el término español el origen latino *computare* (WEUD, 1996, pp. 13, 420, 460-461). Por lo anterior, nos parece ampliamente justificado utilizar sin temor "rendición de cuentas" y no *accountability*, para referirnos a la compleja red de mecanismos que ciertas sociedades contemporáneas hemos construido para controlar a los políticos y los burócratas.

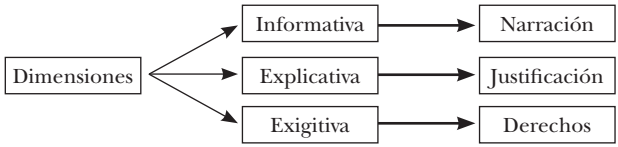
Es interesante insistir que "contar" o "computar", ya sea en inglés o en español, remiten a dos significados complementarios que solo después de siglos de uso social han creado sus acepciones actuales. Usamos "contar" para enumerar, pero no solo cosas con cualidades homogéneas, sino también eventos, sucesos; así, contamos cuentos, narramos historias, relatamos tramas. Pero contar también es "ajustar cuentas", evaluar lo que tenemos y lo que debemos y, si estamos en el papel de quien da esas cuentas, obligadamente tenemos que justificar el resultado de las mismas.

Dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas

En resumen, el uso del término rendición de cuentas (en adelante RDC) remite a significados como enumeración y justificación pero también a una tercera idea: la sanción. Y esta última es resultado lógico cuando quien se justifica no logra convencer a quien le interpela.[13]

[13] La RDC significa, en el saber popular, que "quien la hace, la paga", o, como dice Andreas Schedler (2002), la RDC está formada por dos dimensiones utilizadas como título de un clásico de Michael Foucault: *Vigilar y castigar*. Véase también Schedler, 1999b.

Diagrama 1. Dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas



De esta forma, las dimensiones básicas de la RDC son tres:[14] *1*] la informativa, que pregunta qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos; *2*] la explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer, y *3*] la exigitiva[15] que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo (Schedler, 1999a, p. 15) (véase el diagrama 1).

Lógica de la interfaz de la rendición de cuentas

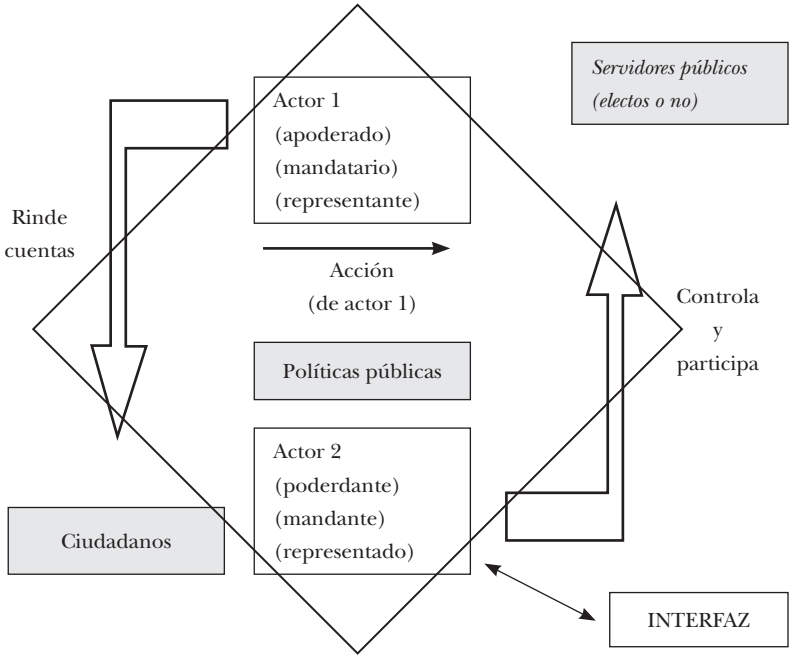
La estructura lógica de la RDC consiste en dos actores, 1 y 2, así como una acción del primero que llamaremos A1 (Elster, 1999, p. 255). El número 1 es el actor que da cuentas sobre A1 porque 2 se lo exige, presuponiendo que se dan un par de condiciones: primero, que el sujeto 1 actúa en nombre de 2, y, segundo, que este sujeto 2 tiene el poder institucional o legal para premiar o castigar al sujeto 1 por sus actividades o productos resultado de esta relación (Fearon, 1999, p. 55; Schedler, 1999a, p. 17).

De manera más concreta, el sujeto 1 es el apoderado o mandatario, quien también puede ser pensado como el representante. Y el sujeto 2 es el poderdante o mandante, quien puede ser visualizado como el representado. El sujeto 1 serán los políticos electos o burócratas no electos —es decir, los servidores públicos—, mientras que el sujeto 2 son los ciudadanos, ya sea como individuos o como actores

[14] En este sentido también Robert D. Behn (2001, p. 4) piensa que la rendición de cuentas significa responder, explicar, justificar y, finalmente, reconocimiento o castigo.

[15] "Exigitivo" es un neologismo que merece utilizarse en este sentido que no corresponde ni a pedir (sentido lato) ni a rogar, sino precisamente a exigir, esto es, "pedir imperiosamente algo a lo que se tiene derecho" (RAEL, 1996: 933). No solo es pedir imperiosamente, sino solamente aquello a lo que se tiene derecho. Para una discusión sobre la relación entre derechos humanos, rendición de cuentas y esta dimensión exigitiva, véase Isunza, 2002.

Diagrama 2. Lógica de las interfaces de rendición de cuentas



colectivos. Las que hemos llamado A1, o acciones del sujeto 1, son las políticas públicas en general.

Finalmente, la lógica de la rendición de cuentas tiene que ver con la creación de una interfaz,[16] definida como un espacio racional que puede ser analizado "por una parte, en términos de intereses sociales confrontados y, por otra, en términos de las interpretaciones e información presente en interacciones estratégicas durante el proceso de implementación [de la política pública]" (Roberts, 2001, p. 3). ¿Qué implica entonces la mirada de los espacios institucionales de RDC desde la perspectiva del concepto interfaz? En el siguiente diagrama se presentan sus principales elementos.

[16] Nuestra referencia para el uso del concepto "interfaz" son las propuestas de Norman Long y los trabajos desarrollados bajo su inspiración en la Universidad de Wageningen, Países Bajos. Véase Long, 1999.

Tipos de RDC a partir de metáforas espaciales

Como es bien conocido, una de las propuestas analíticas más utilizadas para entender los mecanismos de rendición de cuentas es la que propuso Guillermo O'Donnell a partir de una metáfora espacial: los dividió en horizontales y verticales (O'Donnell, 1994). La RDC horizontal (horizontal *accountability*) remite a la idea del control o equilibrio entre los poderes del Estado y, como correlato, tendríamos una rendición de cuentas vertical (vertical *accountability*) donde la sociedad es quien controla las acciones del Estado.

Para O'Donnell (1998, p. 162), la RDC vertical se conforma de "elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas". Por otro lado, la RDC horizontal significa "la existencia de agencias estatales[17] que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos" (O'Donnell, 1998, pp. 173-174).

A partir de estas ideas seminales, otros autores han ampliado y afinado el instrumento topológico propuesto por O'Donnell. Por ejemplo, Hugo Alfonso Muñoz (2000, p. 10) aumenta una dimensión externa al marco del Estado-nación, con los mecanismos de control internacionales (o extraorgánicos). Desde esta visión topológica, en sentido inverso a lo propuesto por Muñoz, Jonathan Fox y L. David Brown han llamado la atención sobre las amplias perspectivas para los mecanismos de RDC que incluyen una combinación de actores sociales locales y redes internacionales de vigilancia sobre los organismos multilaterales y las políticas públicas que se realizan en esas instancias (Fox y Brown, 1998). En otro lado, Fox insiste en la necesidad de mecanismos de control que vayan desde la sociedad civil local hacia la esfera internacional, pasando por la nacional, en correspondencia con la integración multinivel del proceso de las políticas públicas en el presente (Fox, 2000, p. 16).[18]

[17] O'Donnell (1998, pp. 175-176) insiste en que estas agencias estatales autónomas deben operar como redes, en el sentido de su entrelazamiento funcional y necesaria interacción.

[18] En esta misma dirección, Andreas Schedler (1999b) identifica cuatro posibles fuentes

Sin embargo, un avance sustancial para la comprensión de los mecanismos de RDC lo hicieron Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2000 y 2002) mediante su concepto de RDC social (societal *accountability*) el cual enlaza las discusiones previamente citadas con ideas provenientes de la "literatura sobre sociedad civil y esfera pública" (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 29). Estos definen la RDC social como

> Un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas… [la RDC] social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales… [así], a diferencia de los mecanismos electorales, la [RDC] social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa "a pedido" y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares. Tal como sucede con los horizontales, los mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, pp. 32-33).

A estos tipos de RDC (horizontal, vertical, social e internacional), proponemos un tipo: la RDC transversal. Esta forma de RDC es "dirigida a través" de las instituciones del Estado, y, por lo tanto, "se extiende atravesando de un lado a otro" (RAEL, 1992, p. 2012), es decir, desde el espacio de la sociedad civil hasta dentro del Estado. La RDC transversal son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano. Estamos hablando en el caso mexicano de los consejos ciudadanizados que, o bien tienen funciones directivas, como en el Instituto Federal Electoral, o bien tienen funciones consultivas y de control, como en las comisiones gubernamentales de derechos humanos.

Como en el caso de los ejemplos sociales de RDC, los interfaces transversales pueden ejercer funciones políticas y legales, pero principalmente sobre los burócratas (directamente) y solo indirectamente sobre los políticos. Otra semejanza con los mecanismos sociales es que

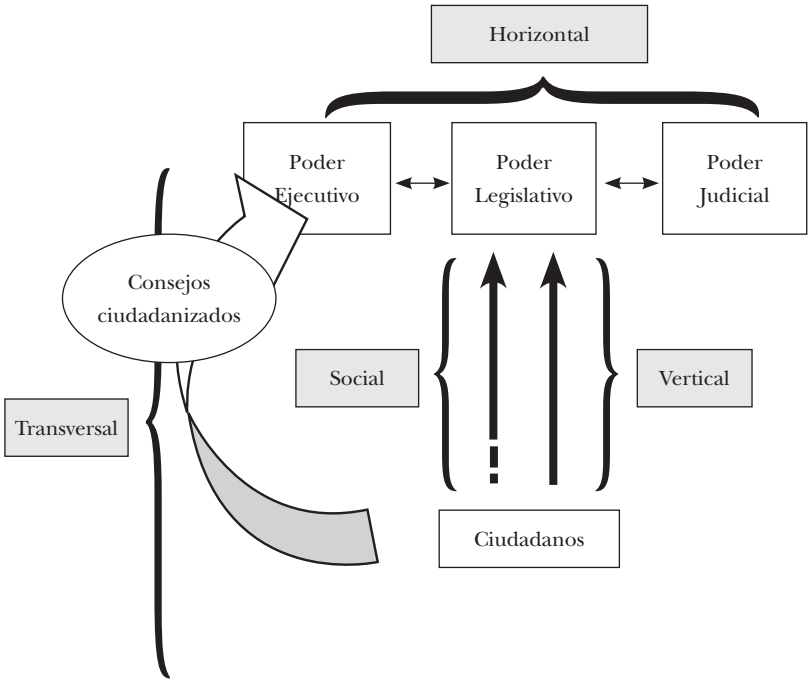
---

de "creación y reforma institucional" de la RDC: "por arriba (gobiernos), "por abajo" (sociedad civil), "por dentro" (burócratas) y "desde afuera" (actores internacionales).

los transversales no se restringen a realizar su función de control de manera directa con los funcionarios públicos, sino también pueden poner en marcha los mecanismos horizontales de RDC (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 36).

Visto en conjunto, el fenómeno de la RDC es una "constelación de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas" que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en tres perspectivas de sus acciones como tales: los recursos financieros relacionados con, los productos resultados de y el trato imparcial a los ciudadanos afectados por las políticas públicas (Behn, 2001, p. 6). Estos mecanismos, vistos en su conjunto a partir de las metáforas espaciales, nos dan el diagrama 3.

Diagrama 3. Metáforas espaciales de la rendición de cuentas



Lógica temporal de la rendición de cuentas

Normalmente se piensa la rendición de cuentas como un ejercicio para realizar después que el acto bajo escrutinio se llevó a cabo.[19] Sin embargo, la RDC debe pensarse como una totalidad formada por tres posibles momentos oportunos para la participación de la sociedad civil: antes (RDC prospectiva), durante (RDC procesal) y después (RDC retrospectiva) del acto de autoridad del que se rinde cuentas.[20]

No es algo resuelto y transparente, como a veces se piensa, la relación entre el proceso total de las políticas públicas (que incluye el diseño, la ejecución y el balance de los resultados) y la RDC como constelación de fuerzas múltiples. De esta forma, para Robert D. Behn (2001, pp. 64-115) hay cuatro preguntas clave para entender la RDC democrática: *1*] ¿quién decidirá los resultados que se producirán?, *2*] ¿quién es el responsable de hacer estos resultados?, *3*] ¿quién es el responsable de llevar a cabo el mecanismo de RDC?, y *4*] ¿cómo funcionará el proceso de RDC? En la respuesta a la primera pregunta se incluye un tema clave en la administración pública moderna, la llamada "dicotomía" de las misma: ¿qué tanto la burocracia es la que determina los resultados concretos de las políticas públicas? o, de manera inversa, ¿en qué grado las políticas públicas son definidas por los ciudadanos a través de sus representantes? Con estas preguntas en mente, podemos entender la trascendencia de construir mecanismos de RDC no solo *ex post* sino también *ex ante* e incluso durante la efectuación de las políticas públicas.[21]

Así, esta mirada desde un eje temporal, un primer momento es el *diseño* de las políticas públicas en el que los miembros de la sociedad civil organizada deben participar de la manera más activa posible. Es necesario, por supuesto, cierto conocimiento técnico especializado por parte de la sociedad civil y la existencia de una *permeabilidad*, de

[19] Es el sentido de los informes periodísticos de los gobernantes sobre su gestión ante el Poder Legislativo y los medios de información.

[20] Ligia Bolívar (1999) define como reto clave para la sociedad civil en la lucha por la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, la participación de la sociedad civil en *1*] el diseño y la planificación, *2*] la ejecución y el seguimiento administrativo, y *3*] la evaluación de las políticas públicas.

[21] En esta perspectiva, serían casos paradigmáticos de RDC procesal los presupuestos participativos y los consejos gestores brasileños (Navarro, 1998; Avritzer, 2002, y Tatagiba, 2002) y varias experiencias de la región que se han definido como experiencias de control social (Bresser y Cunill, 1998) o de participación ciudadana (Oxhorn, 2001).

cierta *porosidad*, del Estado que haga posible una comunicación fluida en esta primera fase de la instrumentación democrática de políticas públicas. Sin lugar a dudas, la exigibilidad de la realización de los derechos y su contingente práctica de rendición de cuentas en esta fase requiere de alguna normatividad que eleve a rango vinculante las consultas a los afectados por las acciones del Estado (o de cualquier institución ligada a la rendición de cuentas). A la RDC en esta primera fase la llamamos "prospectiva".[22]

La *ejecución* de las políticas públicas es el segundo momento en el que la sociedad civil puede involucrarse en la RDC. En los espacios microsociales es donde las políticas públicas toman corporeidad y donde precisamente se redefinen las macropolíticas y los macrodiscursos. Incluso si ha habido participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas, la renegociación se lleva a cabo en el espacio micro, por decirlo de alguna manera, "en el terreno". Obviamente el conocimiento adecuado de las redes asociativas sobre la política específica que se está controlando es fundamental para el éxito de la práctica de la RDC A este control sobre la ejecución de las políticas públicas podríamos llamarlo RDC "procesal".

El tercer momento clave para la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas es el más conocido y practicado: la evaluación de las políticas públicas. Debe insistirse, sin embargo, que el control sobre la política pública debe realizarlo un actor societal diferente a aquel que la ha ejecutado coordinadamente con el Estado. Finalmente, a este mecanismo *ex post* de RDC le llamaremos "retrospectiva".[23] De esta forma el eje temporal de los mecanismos de RDC nos ofrece esta triple tipología: "prospectiva", "procesal" y "retrospectiva".[24]

[22] Robert D. Behn (2001, pp. 115 y ss.) afirma que precisamente existen dos enemigos poderosos de la RDC: el anonimato de los responsables de las políticas públicas y la falta de claridad de los objetivos o metas en las que se concretan dichas políticas.

[23] Para Cheibub y Przeworski (1999, p. 225), la RDC "es un mecanismo retrospectivo, en el sentido de que las acciones de los gobernantes son juzgadas *ex post* por los efectos que estas tienen". Mientras que, yendo más allá, para John Elster (1999, p. 276) "cualquier sistema político descansa en una combinación de control *ex ante* y una rendición de cuentas *ex post*". Sin embargo, nosotros pensamos que la RDC procesal es tan importante, o más, que las otras dos.

[24] El eje temporal de la RDC es analizado por Hugo Alfonso Muñoz (2000, p. 10) como tipos de control por oportunidad y expone tres formas de RDC, equivalentes a las que nosotros proponemos: preventiva, concomitante y represiva.

Lógica temática de la rendición de cuentas

Un tercer eje para la elaboración de una tipología de mecanismos de RDC (además de las metáforas espaciales y la lógica temporal) se basa en la actividad por la que el control se lleva a cabo en última instancia. Según Hugo Alfonso Muñoz (2000) y Miguel Gutiérrez Saxe (2000), hay tres tipos de RDC: *1*] política: que utiliza el escrutinio público, los informes, el escrutinio del financiamiento y el prestigio de la política; *2*] legal: que se basa en la eficacia y el respeto a la ley, la justicia pronta y expedita, las normas de conducta probas y la atención de quejas, y *3*] administrativa: que se sustenta en la elaboración de objetivos y recursos con transparencia, en los controles e indicadores así como en la realización de la función pública con ética y responsabilidad.

Para Peruzzotti y Smulovitz (2002, p. 26), la RDC legal[25] "está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente", mientras que la RDC política sería "la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias… [así, la RDC política] está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática" (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 27).

Tabla 2. Tipos de rendición de cuentas/desde los ejes temporales y temáticos

	Eje temporal (Relación con los momentos de la política pública)		
	Antes	Durante	Después
Tipo de rendición de cuentas	Prospectiva	Procesal	Retrospectiva
	Política	Administrativa	Legal	Profesional
	Eje temático		

[25] En cambio para Manuel Aragón (2002, pp. 175 y ss.) la diferenciación entre "control político" y "control social" radica en la institucionalización del primero contra la no institucionalización del segundo.

Finalmente, Robert D. Behn (2001, p. 59) y Andreas Schedler[26] (1999a, pp. 22-23) aportan una cuarta área de actividad para nuestra tipología: la RDC profesional. De esta forma, podemos resumir en la tabla 2 los tipos de RDC a partir de los dos ejes recientemente descritos.

REFLEXIONES FINALES

Este conjunto de reflexiones sobre la idea de la rendición de cuentas trata de servir para la orientación en un debate marcado por proyectos políticos que no siempre se hacen explícitos. En primer lugar, he desarrollado una argumentación que fundamenta la existencia de formas institucionalizadas de participación ciudadana, más allá de las elecciones, entendidas como realidades no coyunturales de un proceso de democratización en marcha. La democratización no solo entendida como una salida de un régimen autoritario, sino también como la profundización de una nueva relación entre ciudadanos y funcionarios públicos (electos o no). En este sentido, los procesos de democratización pueden ser entendidos como acciones complejas que involucran elecciones legítimas de representantes, vigencia de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social en los procesos electorales y en todos los demás tiempos no electorales, así como la existencia de cierto nivel de igualdad que haga viable la elección de los ciudadanos y su participación como derechos.

Nuestras sociedades complejas, definidas como sistemas de equilibrios y distribuciones de bienes (entre los que destaca el poder), han creado múltiples experiencias de participación ciudadana en expresa interlocución con el Estado. Con la finalidad de articular la descripción, el análisis y la interpretación de dichos espacios de intercambio socioestatal, desarrollamos y profundizamos cierta lectura de las interfaces socioestatales.

A partir de esas herramientas de análisis más sociológico, en el tercer apartado de este capítulo hago una revisión de la literatura es-

[26] Es verdad que Schedler en el documento citado amplía los tipos de RDC a más de las cuatro mencionadas (política, jurídica, administrativa y profesional) pero nos parece que pueden ser subsumidas en estas cuatro principales. Nos referimos a los tipos de RDC moral y electoral (se suman a la política), la financiera (a la administrativa) y la constitucional (base, propiamente dicho, de la jurídica).

pecializada sobre el concepto *rendición de cuentas*, para argumentar a favor de una forma apenas descrita de este tipo especial de control del poder público por la sociedad: la rendición de cuentas transversal.

Como queda expuesto, subsisten tensiones en estas interfaces socioestatales de rendición de cuentas transversal: por un lado, los argumentos en contra que solo conciben su legitimidad a partir del principio de representatividad y, por el otro, el delgado equilibrio existente entre las potencialidades y cambios que logra el control social de los funcionarios públicos electos y no electos, y la necesidad del funcionamiento eficiente y eficaz del Estado, entendido como el resultado de prácticas y tradiciones no democráticas.

REFERENCIAS

Aguilar, Luis F. (2001), "Participación ciudadana. Una visión de administración y política pública", en Gobierno de México, *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas*, México, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana/Banco Mundial/Fundación Comunitaria Morelense, pp. 97-111.

Aragón, Manuel (2002), *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Avritzer, Leonardo (2002), "O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte", en Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaco publico no Brasil*, Sao Paulo, Editora Paz e Terra, pp. 17-45.

Behn, Robert D. (2001), *Rethinking democratic accountability*, Washington, Brooking Institution Press.

Bolívar, Ligia (1999), "La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: el papel de la sociedad civil", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Memoria. 1 Curso interamericano sociedad civil y derechos humanos"*, San José de Costa Rica, IIDH.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós-CLAD.

Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski (1999), "Democracy, elections, and accountability for economic outcomes", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin, *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 222-249.

Cunill, Nuria (1997, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD.

Elster, John (1999), "Accountability in Athenian politics", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin, *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 253-278.

Fearon, James D. (1999), "Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes, y Bernard Manin, *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 57-97.

Fox, Jonathan (2000), *Civil society and political accountability: propositions for discussion*, ponencia para la conferencia "Institutions, accountability, and democratic governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Indiana, Notre Dame, 8-9 de mayo.

—— (2002), "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los fondos municipales en el México rural", en *Política y gobierno*, vol. IX, pp. 95-133.

—— y L. David Brown (eds.) (1998), *The struggle for accountability: the World Bank, NGO and grassroots movements*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.

García Selgas, Fernando J. (1994), "Análisis del sentido de la acción: el trasfondo de la intencionalidad", en Juan Delgado y Juan Gutiérrez (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis.

GECD (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática)[27] (1999), "Esfera pública e democracia no Brasil", *Ideáis. Revista do Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas*, 5(2)/6(1), Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

Gómez de Silva, Guido (1988), *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, México, Fondo de Cultura Económica.

Gutiérrez Saxe, Miguel (2000), *Rendición de cuentas*, conferencia dictada en el Segundo curso interamericano "Sociedad civil y Derechos humanos", IIDH, San José de Costa Rica.

Hevia, Felipe (2004), *Rendición de cuentas* (accountability) *y participación ciudadana. Vínculos teóricos y prácticos*, ponencia presentada en el Segundo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, "Desa-

[27] Compuesto, en el momento de la publicación, por Ana Cláudia Teixeira, Ana Paula Paes de Paula, Carla Almeida, Evelina Dagnino, Ligia Lüchmann, Luciana Tatagiba, Maria do Carmo Alburquerque, Regina Cláudia Laisner y Sérgio Resende Carvalho.

fíos de la gobernanza democrática en América Latina", de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas, México, 20-30 de septiembre y 1º de octubre.

Isunza Vera, Ernesto (2002), *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*, Salamanca, ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.

—— (2004), *El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*, Cuadernos de la Sociedad Civil, núm. 8, Xalapa, Proyecto "Sociedad civil, espacio público y democracia en México", Universidad Veracruzana, 2004.

—— y Felipe Hevia (2005), *Relaciones sociedad civil Estado en México. Un ensayo de interpretación*, México, ensayo de trasfondo (*background paper*) para el Estudio sobre Instituciones y Gobernabilidad en México (IGR), Banco Mundial.

Long, Norman (1999), *The Multiple Optic of Interface Analysis*, Background Paper on Interface Analysis, UNESCO, s.l.

Muñoz, Hugo Alfonso (2000), *Rendición de cuentas y representación responsable. Informe final de consultoría*, San José de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/PNUD.

Navarro, Zander (1998), "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del 'presupuesto participativo' de Porto Alegre (Brasil)", en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós-CLAD, pp. 291-332.

O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, 5, 1, pp. 55-69.

—— (1998), "Accountability horizontal", en *La Política*, 4, pp. 161-188.

Oxhorn, Philip (2001), *La construcción del Estado por la sociedad civil: la Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) (2002), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

RAEL (Real Academia Española de la Lengua) (1992), *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe.

Roberts, Bryan R. (2001), *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de la ciudadanía: una perspectiva de interfaz*, Wageningen, documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder, Nuevas Direcciones.

Schedler, Andreas (1999a), "Conceptualizing accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner: *The self-restrai-*

ning state. Power and accountability in new democracies, Boulder, Lynne Rienner, pp. 13-28.

Schedler, Andreas (1999b), "Poder y confianza institucional: algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990-1997", en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, pp. 1491-1505.

—— (2002), *Intervención en el panel "Rendición de cuentas en México". Conferencia internacional "México contra la corrupción"*, Instituto Federal Electoral, México.

Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000), *Societal and horizontal controls: two cases about a fruitful relationship*, ponencia para la conferencia "Institutions, accountability, and democratic governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, Indiana, University of Notre Dame, Notre Dame, 8-9 de mayo.

Tatagiba, Luciana (2002), "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil", en Evelina Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica/UNICAMP.

Walser, Michael (1993), *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max (1964), *Economía y sociedad (Esbozo de sociología comprensiva)*, 2a. ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica.

WEUD (Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary) (1996), 2a. ed., Nueva York, Random House.

World Bank (1994), *The World Bank*, Washington, World Bank.

Ziccardi, Alicia (coord.) (2004), "Introducción: claves para el análisis de la participación ciudadana. Las políticas sociales del espacio local", en Alicia Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Memorias 1*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 9-19.

CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA*

La adopción de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública fue aprobada por los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 25 y 26 de junio de 2009, en Lisboa, Portugal, en ocasión de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada por el CLAD. El texto fue incluido en el Consenso de Lisboa, el cual fue entregado a la Secretaría Protempore de la XIX Cumbre Iberoamericana, para ser sometido a la consideración de los jefes de Estado y de Gobierno.

Preámbulo

Se considera que una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas, para lo cual debe ser esencialmente democrática, lo que garantiza el logro de niveles de calidad y excelencia en su desempeño y resultados.

Las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública. De suyo, la mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia. Es así como surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho

* Publicado en Reforma y Democracia, revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), núm. 45, octubre de 2009, México.

genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el *derecho de participación ciudadana en la gestión pública.*

El derecho de participación ciudadana en la gestión pública conlleva establecer mecanismos para ello, complementarios a los previstos para la representación política en el Estado. La gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social.

El "derecho de participación ciudadana en la gestión pública" es apreciado como un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional. Así, el título de "ciudadano" y "ciudadana" en la presente Carta Iberoamericana no está referido a las personas con derechos exclusivos de ciudadanía o de nacionalidad sino a todo habitante con respecto a la gestión pública del país en donde reside, en el ejercicio de los derechos que le conciernen.

El mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización, para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social. En particular, se tiene que garantizar la participación de los pueblos indígenas de América Latina, mediante procesos y formas de organización que les sean propias a su pluralidad y diversidad cultural. Asimismo resulta un compromiso fundamental la presencia del enfoque de género en los procesos de participación ciudadana.

La participación ciudadana se tiene que orientar en general por el principio de correspon-

sabilidad social, por el cual los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad. En tal sentido, debería entenderse la correlación existente entre los derechos y los deberes que conlleva el ejercicio efectivo de la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia participativa.

Otro desafío es que la participación ciudadana trascienda las esferas públicas locales para ser una práctica que se consolide en el nivel nacional. Igualmente, que supere su acción restringida a sectores de políticas públicas hasta alcanzar una dimensión más integral en el proceso de formación de las políticas generales.

Cuando la Carta Iberoamericana se refiere a la gestión pública abarca tanto la que se realiza directamente a través del Estado, como la que es compartida con las organizaciones sociales o el sector privado, o la que es gestionada directamente por éstos.

Esta Carta reconoce que el Estado es esencial en la construcción de los intereses colectivos, en la búsqueda de un desarrollo con mayor equidad y justicia social, y como garante de un orden social democrático.

Como requisito indispensable para la participación ciudadana la Carta Iberoamericana resalta la transparencia en la actuación del Estado y la responsabilización en el ejercicio del gobierno.

Bajo las consideraciones enunciadas, y asumiendo los principios contenidos en las precedentes Cartas Iberoamericanas de la Función Pública, de Gobierno Electrónico, y de Calidad en la Gestión Pública, así como en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, la presente "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública" propone un lenguaje común sobre la democratización de la gestión pública en Iberoamérica

para su mejora al servicio de los ciudadanos y las ciudadanas, y ofrece un marco de referencia no vinculante jurídicamente para que los Estados iberoamericanos puedan adaptar sus orientaciones a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de sus sociedades.

CAPÍTULO PRIMERO. OBJETO, FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Objeto

1] La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública tiene por objeto:

a] Fijar las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica.

b] Definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión pública.

c] Establecer un marco de principios rectores e instrumentos que contribuyan a alcanzar un lenguaje común en relación a la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión pública.

d] Servir como orientación para el desarrollo y la consolidación de modelos nacionales de participación ciudadana en la gestión pública.

e] Recrear el necesario vínculo de confianza de los gobiernos y sus respectivas administraciones, en los ámbitos nacional, regional y local, con los ciudadanos y las ciudadanas, facilitando la información, la comunicación y la participación de éstos.

f] Contribuir al cumplimiento de los compromisos emanados de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por los Estados.

Concepto de participación ciudadana en la gestión pública

2] A los efectos de la presente Carta Iberoamericana, se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

Democracia y participación ciudadana

3] La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

4] La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población.

Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural.

5] Desde el punto de vista de los gobiernos la participación ciudadana en la gestión pública ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones.

Participación ciudadana en la gestión pública como derecho y como responsabilidad cívica

6] La participación ciudadana en la gestión pública constituye de forma simultánea para los ciudadanos y las ciudadanas:

a] Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.

b] Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

Fomento de la participación ciudadana

7] Los poderes públicos fomentarán el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, destinando recursos, así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social.

Educación para la participación ciudadana

8] Los Estados iberoamericanos adoptarán políticas para que se desarrollen programas para la formación, sensibilización e información de los ciudadanos y las ciudadanas referidos a su derecho de participación en la gestión pública.

De igual forma, apoyarán los esfuerzos autónomos de las organizaciones sociales y los ciudadanos y las ciudadanas para llevar a cabo acciones de formación ciudadana. En particular, promoverán la formación de los pueblos indígenas atendiendo a sus identidades cultu-

rales, así como a sus normas y procedimientos propios.

9] Se llevarán a cabo iniciativas de educación, formación y sensibilización dirigidas a los servidores públicos, en relación a la participación ciudadana en la gestión pública.

Principios

10] La participación ciudadana en la gestión pública se basa en los principios siguientes:

a] *Constitucionalización:* los Estados iberoamericanos procurarán constitucionalizar el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la gestión pública y regularán los mecanismos, procedimientos y garantías que este requiere.

b] *Igualdad:* la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho de cada ciudadano y ciudadana, por lo que los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones.

c] *Autonomía:* la participación ciudadana en la gestión pública, para ser asumida como derecho de los ciudadanos y las ciudadanas, debe ejercerse con total autonomía de los actores sociales.

d] *Gratuidad:* para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer efectivamente su derecho de participación en la gestión pública, ésta tiene que ser gratuita.

e] *Institucionalización:* los poderes públicos promoverán la creación, mantenimiento y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que hagan posible el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, respetando la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea.

f] *Corresponsabilidad social:* la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos y las ciudadanas.

g] *Respeto a la diversidad y no discriminación:* en los procesos de participación ciudadana en la gestión pública se deberán respetar las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso.

h] *Adecuación tecnológica:* con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública, los poderes públicos promoverán la adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas.

CAPÍTULO SEGUNDO. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Participación ciudadana como elemento transversal y continuo de las políticas públicas

11] La participación ciudadana en la gestión pública debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos.

La participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas tiene que preverse tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados.

En congruencia con ello, los Estados iberoamericanos deberán garantizar la participación ciudadana en la gestión pública en todos los ámbitos sectoriales y niveles territoriales: supranacional, nacional, regional o local, y en sus correspondientes sistemas de gestión.

12] Las administraciones públicas incorporarán a su agenda de decisiones las perspectivas y alternativas producidas por los procesos participativos de consulta, resguardando la facultad de dirección general de políticas que los gobiernos nacionales, regionales o locales poseen con respecto a su ámbito territorial, como consecuencia de la legitimidad otorgada por la elección democrática de los ciudadanos y las ciudadanas.

Elaboración participativa de políticas públicas

13] La participación ciudadana en la etapa de diseño y formulación de una política pública es fundamental para la creación de valor y legitimidad de las mismas; por ello:

a] La Administración Pública con competencia en dicha política pública producirá y proveerá con anticipación suficiente información relevante y en términos comprensibles sobre la materia sujeta a opinión o propuesta de la ciudadanía.

b] Las prácticas participativas que inciden en el diseño de políticas deben estar basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y, particularmente, a los sectores sociales que suelen estar subrepresentados y excluidos.

14] Los Estados iberoamericanos establecerán regulaciones y mecanismos de participación ciudadana que garanticen que las decisiones sobre políticas públicas tengan en cuenta sus

efectos, para lo que es necesario un análisis previo del impacto normativo, que incluye, entre otros, los aspectos jurídico, económico, social, cultural, ambiental, así como de las opiniones y propuestas de la ciudadanía.

Implementación participativa de políticas públicas

15] Las administraciones públicas contarán con mecanismos de participación ciudadana que mejoren la calidad de la implementación de las políticas. Para esta fase se planificarán mecanismos destinados a:

a] La implementación participativa a través de mecanismos institucionales que involucren a las comunidades y a los beneficiarios, los que, en todo caso, deben reunir los criterios de orientación a resultados y organización eficaz, para asegurar el incremento de la calidad en la gestión.

b] La implementación asociada, formalizada en alianzas público-privadas, que deben organizarse a partir de metodologías operativas que aseguren, desde su diseño, la producción de resultados y evidencias de valor público.

Seguimiento, evaluación y control de políticas públicas

16] Es derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas; por tanto, los Estados iberoamericanos facilitarán la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de las mismas.

Participación ciudadana en la gestión privada o social de bienes y servicios públicos

17] La creciente provisión de bienes y servicios públicos a través de entidades mercantiles y de organizaciones sociales, obliga a establecer mecanismos de participación ciudadana asociados a la gestión privada o social de servicios públicos transferidos por el Estado.

Las políticas y normas de regulación sobre

los bienes y servicios públicos transferidos por el Estado podrán contemplar los mecanismos de participación ciudadana pertinentes a tales formas de gestión.

Ámbitos de participación reforzada

18] Por su especial relevancia, requieren un reforzamiento por parte de los poderes públicos, los mecanismos de participación relativos a: la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los migrantes, los niños, las niñas y los jóvenes, los adultos mayores; al igual que los derechos de acceso a la justicia, a la inclusión social, al ejercicio de la libertad religiosa, al uso de los espacios públicos, a la igualdad de género, a la protección del medio ambiente, al reconocimiento de las orientaciones sexuales, a los derechos del consumidor, u otros de carácter similar.

19] Con respecto a los pueblos indígenas, reconocer su participación en las distintas formas de gestión pública, de acuerdo a sus normas, prácticas, procedimientos, gestión e institucionalidad propia, reconociendo sus principios y valores de reciprocidad, complementariedad y solidaridad, conforme a sus cosmovisiones, en armonía con la comunidad y la naturaleza.

CAPÍTULO TERCERO.
FORMAS DE PARTICIPACIÓN

Pluralidad de formas de participación

20] La participación ciudadana en la gestión pública puede adoptar distintas formas según si se ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados, si se realiza individual o colectivamente o se institucionaliza a través de pro-

cedimientos, instancias o ambos, y, por último, según los tipos de sujetos sociales concernidos.

Órganos y procedimientos de participación

21] La participación ciudadana en la gestión pública, ya sea en la formación de las decisiones, en la ejecución de éstas o en el seguimiento, evaluación y control de sus resultados, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales, teniendo en consideración tanto la necesidad de tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren subrepresentados en los circuitos de decisiones.

Participación individual y colectiva

22] Para garantizar la participación individual y colectiva las administraciones públicas propiciarán:

a] El acceso a información de interés general, su difusión activa y la posibilidad de consulta a través de medios físicos, audiovisuales y electrónicos.

b] La difusión pública de los canales de comunicación abierta y permanente con cada área de la administración.

c] La invitación pública a la ciudadanía a vincularse con la administración sin otro requisito que su condición de ciudadano y ciudadana.

d] La respuesta en tiempo y forma adecuada a toda consulta, solicitud o propuesta presentada.

e] La provisión de mecanismos participativos especiales para incluir a todo ciudadano y ciudadana que por su lengua, condición social y cultural, discapacidad, ubicación geográfica u otras causas tenga dificultades para comunicarse con la administración, o limitaciones para acceder a los mecanis-

mos de participación ordinarios.

f] Instrumentar mecanismos de colaboración adecuados para que los pueblos indígenas, las comunidades o colectivos de ciudadanos, se estructuren y definan sus propias fórmulas de representación interna a fin de hacer viable el diálogo con las administraciones públicas.

g] La gestión transparente de intereses a instancias de colectivos ciudadanos para manifestar reclamos, propuestas o consultas en el marco de las políticas y normas vigentes.

Representación social y la participación institucionalizada

23] Para asegurar la debida representación social en los órganos de participación ciudadana es necesario respetar el tejido social existente y acudir a convocatorias públicas y abiertas a las organizaciones sociales.

Asimismo, se propiciarán formas participativas abiertas e inclusivas que permitan la incorporación en la gestión pública de los intereses difusos y de los no organizados de la sociedad.

Participación en el marco institucional de organizaciones sociales con fines públicos

24] Los Estados iberoamericanos favorecerán la incorporación formal, con carácter consultivo o de gestión participativa, a las organizaciones sociales con fines públicos cuyos objetivos sean convergentes con las cuestiones específicas del ámbito de competencia de las instituciones públicas, y que además:

a] Tengan reconocimiento legal y certifiquen pleno cumplimiento de las obligaciones legales que las abarcan.

b] Apliquen para sí mismas los principios de rendición de cuentas, transparencia en la gestión, toma de decisiones participativas y apertura pública continua a todo ciudada-

no con voluntad de participar para contribuir con sus fines.

c] Tengan en vigencia y pleno cumplimiento los mecanismos de designación y renovación de autoridades, así como las normas de acceso y gestión del empleo.

d] Certifiquen su compatibilidad con el interés público que voluntariamente defienden.

25] La participación institucional de las organizaciones sociales con fines públicos debe contemplar criterios de igualdad, incluyendo en su convocatoria a organizaciones de menor envergadura o de especial ubicación territorial o social.

Mecanismos de participación

26] Los Estados iberoamericanos promoverán la regulación y la utilización de diversos canales que permitan la participación ciudadana en la gestión pública, en función de sus marcos normativos, tradiciones jurídicas e institucionales e instrumentos internacionales.

CAPÍTULO CUARTO. LA PARTICIPACIÓN COMO ORGANIZACIÓN Y PROCESO

Organización de la participación según su intensidad e incidencia

27] Los Estados iberoamericanos desarrollarán medios de participación que posibiliten la incidencia ciudadana en las políticas públicas, cualquiera que sea su ámbito territorial, y que den poder a la sociedad, independientemente del nivel en que la participación ciudadana se desarrolle, sea a través de la información, la comunicación, la consulta, la deliberación o la participación en la toma de decisiones.

Articulación con los órganos de control estatal

28] Es preciso asegurar la articulación de los mecanismos de participación ciudadana, en especial los dedicados al control, con los órganos estatales fiscalizadores unipersonales o colegiados que dependen del poder legislativo o ejecutivo, de las contralorías o tribunales de cuentas, del defensor del pueblo o del ciudadano, y de los organismos estatales especializados en el combate a la corrupción, con el fin de potenciar el ejercicio de control social.

Organización de la representación funcional y territorial para la participación

29] Siempre que sea posible se debe propiciar la combinación de la representación territorial con la funcional en las distintas esferas de gobierno. Los órganos de participación que combinan un formato territorial con uno sectorial, permiten una comprensión más global de las respectivas políticas públicas y un mejor abordaje del problema de las desigualdades regionales.

Participación como proceso

30] La participación es un proceso de doble vía que requiere dos condiciones:

a] Que los entes y órganos públicos y aquellos particulares a quienes se han transferido competencias públicas sean receptivos a las opiniones y propuestas de la sociedad.

b] Que los ciudadanos y las ciudadanas, las comunidades, los pueblos indígenas y los colectivos sociales que integren conozcan, dialoguen, deliberen e incidan sobre las competencias de las instituciones estatales.

Voluntad pública para adoptar los resultados de la participación

31] Los Estados iberoamericanos, en uso de sus facultades constitucionales, adoptarán, en su caso, las medidas necesarias para que los procesos de participación ciudadana puedan incidir en las políticas y la gestión públicas de manera real y efectiva.

Potestades y obligaciones de las administraciones públicas en los procesos de participación ciudadana

32] Las administraciones públicas precisan abrir o facilitar espacios de interlocución, deliberación, comunicación, en los que las autoridades que representan los entes y órganos públicos informen y expliquen a los ciudadanos y las ciudadanas sobre los resultados encomendados y se sometan al control social.

33] La igualdad y el pluralismo requieren ser asegurados. Por ello, una vez abiertos los canales de participación ciudadana, es preciso evitar que sean controlados por intereses organizados que reproduzcan la exclusión social.

34] En el marco de la participación ciudadana, las administraciones públicas propenderán a:

a] Fortalecer sus capacidades internas para una apertura efectiva mediante actividades de capacitación y reflexión que reconstruyan la cultura organizacional.

b] Desarrollar tecnologías, programas, planes y acciones que posibiliten la incidencia ciudadana.

c] Involucrar la comunidad en la elaboración de diagnósticos y estudios de necesidades antes de la determinación de acciones a seguir.

d] Estimular y aprovechar espacios informales generados por la comunidad.

e] Facilitar el acceso a la información y documentos públicos, así como su comprensión, según diferentes públicos.

f] Garantizar la transparencia en la gestión pública.

g] Institucionalizar la planeación participativa y la toma de decisiones mediante formas deliberativas.

h] Desarrollar la rendición de cuentas a la

ciudadanía como un proceso permanente que promueva, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos.

i] Diseñar políticas que permitan y promuevan presupuestos participativos, esto es, decisiones de la comunidad sobre inversiones públicas.

j] Propiciar la generación de redes de comunicación social desde las entidades públicas cuya misión encierre obligaciones frente a la promoción y protección de la participación ciudadana y en corresponsabilidad con todas las organizaciones públicas o particulares con funciones públicas.

k] Implementar acciones afirmativas hacia los pueblos indígenas y los sectores más excluidos y con menos capacidad organizativa de la población, por medio de políticas y programas que favorezcan su organización y el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos públicos y en su propio desarrollo.

Componentes básicos del derecho de participación ciudadana en la gestión pública

35] Los Estados iberoamericanos procurarán que sus ordenamientos jurídicos reconozcan a todos los habitantes el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública y garanticen su ejercicio efectivo. Al menos se establecerán los derechos específicos siguientes:

a] Intervenir en las distintas fases del proceso de formación de políticas públicas.

b] Presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como recibir un

trato digno y una oportuna y adecuada respuesta, independientemente del derecho de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes, de conformidad con la legislación aplicable.

c] Vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos públicos.

d] Participar, a través del trámite previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales.

e] Ser consultado previamente y participar en la elaboración, modificación y revisión de las normas y decisiones que afecten a los intereses de los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados.

f] Solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada.

g] Ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y los entes y órganos de la respectiva administración pública competente con la que se pueden relacionar para participar.

h] Denunciar ante las autoridades competentes cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional.

i] Organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.

j] Seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas.

Participación ciudadana en la gestión pública a través de las tecnologías de información y comunicación

36] La aplicación de las tecnologías de información y comunicación a los procesos de participación ciudadana en la gestión pública posibilita el desarrollo del derecho ciudadano a relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus gobiernos y administraciones públicas. A tales efectos, los Estados iberoamericanos promoverán el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.

37] Los Estados iberoamericanos impulsarán el desarrollo de mecanismos de gobierno electrónico que faciliten la participación ciudadana, especialmente de los pueblos indígenas y grupos poblacionales marginados y culturalmente diversos.

El uso de medios electrónicos en ningún caso implicará la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos y las ciudadanas que se relacionen con las administraciones públicas por medios no electrónicos.

Derecho a reclamar derechos

38] Los Estados iberoamericanos consagrarán jurídicamente el derecho a reclamar derechos, a través de acciones ciudadanas de interés público, entre las que cabe mencionar, en función de los diversos ordenamientos jurídicos nacionales, el derecho de petición, la acción popular, la acción de amparo o tutela y la acción de cumplimiento.

Responsabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas

39] Al participar en la gestión pública, los ciudadanos, las ciudadanas y los grupos que ejercen el derecho de participación, tendrán, entre

en el ejercicio de la participación en la gestión pública

otras, las responsabilidades cívicas siguientes:

a] Conocer y hacer un uso adecuado de los mecanismos de participación.

b] Informarse sobre los aspectos de interés público así como sobre las competencias asignadas a la entidad pública a la cual se dirija.

c] Escuchar las razones presentadas por los representantes de la administración pública y, en los casos de ser necesaria la contraargumentación, hacerlo de acuerdo a razones que obedezcan a la mayor objetividad posible y mediante una actitud de diálogo.

d] Respetar y propiciar decisiones públicas que prioricen el interés general de la sociedad.

e] Intervenir en los procesos de evaluación de la participación ciudadana, así como de sus actuaciones, de manera que permita aprendizajes para su mejora.

CAPÍTULO QUINTO. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Derecho de acceso a la información como sustento de la participación

40] El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente.

Cualquier excepción al libre acceso a la información pública estará prevista expresamente en los ordenamientos jurídicos nacionales.

41] Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, los ciudadanos y las ciudadanas podrán ejercer los derechos siguientes, de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos jurídicos nacionales:

a] Acceder a la información que obre en poder de las administraciones públicas, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado.

b] Acceder a los archivos y registros de las administraciones públicas.

c] Ser asistidos en su búsqueda de información.

d] Recibir la información que soliciten, en los plazos máximos establecidos en la norma correspondiente.

e] Recibir la información solicitada en forma o formato accesible para quienes la demanden.

f] Conocer los motivos por los cuales no se les suministra total o parcialmente la información, o en la forma o formato solicitados.

Sin perjuicio del principio de gratuidad del proceso de participación, conocer las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, las normas que establecen dichas tasas y precios así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.

Principio de transparencia en la gestión pública

42] La transparencia es un principio que debe orientar la relación de la administración con los ciudadanos y las ciudadanas en el manejo de la gestión pública.

Propiedades de la información para la transparencia en la gestión pública

43] Los Estados adoptarán las medidas adecuadas para que la información puesta a disposición de los ciudadanos y las ciudadanas garantice el principio de transparencia, en particular su relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación.

Transparencia activa

44] El Estado pondrá a disposición, sin que necesariamente medie solicitud de los ciudadanos y las ciudadanas, información actualizada referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas.

45] Las administraciones públicas pondrán a disposición de los ciudadanos y las ciudadanas la información relativa a los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y plazos de los procedimientos administrativos y los medios para acceder a ellos.

46] Los entes y órganos públicos dispondrán de sistemas de organización y producción de información básica sobre su gestión, para facilitar la participación ciudadana.

CAPÍTULO SEXTO. LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Evaluación de la participación ciudadana

47] Para conocer los avances y promover una mayor y mejor incidencia de la ciudadanía en la gestión pública, se hace necesario que los Estados y organizaciones sociales iberoamericanas evalúen el proceso de participación ciudadana.

48] A los efectos de diseñar y ejecutar políticas públicas de participación ciudadana, los Estados iberoamericanos, en función de sus marcos jurídicos y características territoriales y competenciales, generarán mecanismos de evaluación de la participación ciudadana, para lo cual será imprescindible la intervención y toma en consideración de los puntos de vista de la sociedad.

Los Estados iberoamericanos considerarán las evaluaciones que efectúen de manera autónoma las organizaciones sociales.

49] La participación ciudadana en cada política general o sectorial será evaluada a través de mecanismos válidos, previamente establecidos y publicitados por las administraciones públicas, que permitan la difusión de los resultados y recomendaciones que se obtengan.

50] La evaluación interna de la política pública en cada una de sus fases incluirá instancias participativas sobre la base de mecanismos de comprobación de la efectividad, eficacia, eficiencia, equidad y calidad de la etapa de la política que se evalúa y de la participación en particular.

Consideración final

Los Estados iberoamericanos signatarios de esta Carta se comprometen a promover la participación ciudadana en la gestión pública siguiendo las pautas de orientación contenidas en la presente, con el propósito de estimular la democracia participativa, la inclusión social y el bienestar de los pueblos de Iberoamérica.

ARGENTINA

Marcelo Bufacchi
Coordinador ejecutivo
Secretaría de Gabinete y Gestión Pública
Jefatura de Gabinete de Ministros

BOLIVIA

Óscar Raúl Prada Alcoreza
Director general de Normas de Gestión Pública
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

BRASIL

Marcelo Viana Estevão de Moraes
Secretário de Gestão
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

CHILE	Edgardo Riveros Subsecretario general de la Presidencia
COLOMBIA	Carla Henao Subdirectora del Departamento Administrativo de la Función Pública
COSTA RICA	Roberto Gallardo Ministro de Planificación Nacional y Política Económica
ECUADOR	Vinicio Alvarado Secretario general de la Administración Pública Presidencia de la República
ESPAÑA	Carmen Gomis Bernal Secretaria de Estado para la Función Pública Ministerio de la Presidencia
MÉXICO	Salvador Vega Casillas Secretario de la Función Pública
PANAMÁ	Minerva Lara Embajadora de Panamá en Portugal
PARAGUAY	Humberto Rubén Peralta Beaufort Director general de la carrera del servicio civil Presidencia de la República
PERÚ	Luis Solari Otero Encargado de Negocios a.i. Embajada de Perú en Portugal
PORTUGAL	Fernando Teixeira dos Santos Ministro de Estado e das Finanças Ministério das Finanças e da Administração Pública
REPÚBLICA DOMINICANA	Ramón Ventura Secretario de Estado de Administración Pública

URUGUAY	Miguel Ángel Toma Secretario de la Presidencia de la República
VENEZUELA	Marelvis Bastos Coordinadora de Asuntos Internacionales Coordinación de Asuntos Políticos Multilaterales Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores
CLAD	Julio César Fernández Toro Secretario general

Participación ciudadana en las políticas públicas se terminó de imprimir
en los talleres de Promografic, S.A.
Peral 16, col. Las Huertas,
10920 México, D.F.
El tiraje consta de 1000 ejemplares.