

CURSO DE ALTA GERENCIA MUNICIPAL
"PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS"
Herramientas para su gestión local

Cuaderno 3

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

- a.- Manifestaciones y tendencias emergentes: ciudadanía y participación en las tensiones democracia representativa vs democracia participativa; espontaneidad vs organización
- b.- Instituciones e institucionalización.
- c.- La revalorización de la dimensión institucional y la formalización de nuevos institutos en el nivel local: Desde la información hasta la ejecución conjunta
- d.- Condiciones para la construcción de instituciones participativas efectivas
- e.- Claves de lectura (Señalamientos de los nudos centrales del Cuaderno)
- f.- Lecturas obligatorias
- g.- Ejercicios de análisis o estudios de casos.
- h.- Ampliando el campo (links, foros, notas de interés)

La institucionalización de la participación

a. Manifestaciones y tendencias emergentes: Ciudadanía y participación en las tensiones democracia representativa vs democracia participativa; espontaneidad vs organización

Los nuevos perfiles que asumen la política y lo político en América Latina aparecen estrechamente vinculados a los problemas de la representación, del asociacionismo en las organizaciones sociales y políticas -entre ellas los partidos- y del régimen político, como entramado regulatorio de los intercambios entre estado y sociedad.

Quienes asumen tareas de gestión, consultoría y formación de recursos humanos en el nivel local, diariamente enfrentan situaciones en las que se expresan entre otros aspectos críticos, el desencanto y desconfianza hacia las instituciones tradicionales de la vida democrática junto a la segmentación y fragmentación del cuerpo social. Y si bien disponen de nuevas formas de tecnología social, muchas veces éstas resultan inadecuadas ante los micro-conflictos que producen los localismos, fundamentalismos de sector o grupo y diversas formas de afirmación de identidades sociales y políticas.

Como bien recuerdan Dieter Nohlen¹ ('84) y Jacques Julliard²('91), paradójicamente y habiendo cambiado tanto el mundo moderno, los instrumentos de la democracia forjados en el siglo XIX no se han renovado tanto desde entonces, "conservando un asombroso privilegio de inmutabilidad", desde la década del veinte hasta los últimos años ochenta. La noción de **representación**, que ocupaba una ubicación privilegiada en el edificio teórico de la democracia moderna, como su punto de partida y fundamento, comenzó a revelar que en sus **instrumentos y definiciones operativas** se torna a menudo inaplicable o insuficiente en la medida en que las profundas transformaciones operadas en la estructura social se traducen en desestructuración de viejas identidades y en la aparición de nuevas demandas no negociables ni representables por las organizaciones socio-políticas

¹ NOHLEN, Dieter. "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Prerrequisitos teóricos e históricos para un debate racional" , en Opciones, N? 4, (Lima, 1984)

² JULLIARD, J. en Nouvel Observateur, N? 1413, 5-11 diciembre, 1991

tradicionales: lo nuevo no se re-presenta... simplemente se "presenta" adoptando formas múltiples que suelen englobarse bajo el concepto de **participación**.

¿Cómo encuentra posicionado a nuestro intendente, alcalde, asesor, o burócrata local esta demanda fragmentada, heterogénea, "des-integrada" y "des-agregada" que se vuelca sobre la gestión de gobierno?

(¡Sobre todo considerando que en un movimiento articulado y simultáneo, la exigente nueva agenda local, parece inclinar el fiel de la balanza hacia el accionar de los órganos del ejecutivo y no tanto al de los legislativos!)

¿ Qué pasa entonces con los legisladores, concejales, miembros de los cabildos locales?

¿Cómo enfrentan las necesidades objetivas de un nuevo tipo de competencias políticas?

Estos cambios se han vivido en la Región al calor de una discusión **procedimentalista**, que terminó por atribuir la crisis a la complicada relación de mandatos entre electores, partidos y elegidos. Se convirtió a la representación en una forma más de **control gubernativo** sobre los representados, llegándose vía la **"estatización de los partidos"** a impedir la expresión y participación de una sociedad desencantada, que se alejó cada vez más de la política y de los políticos.

Las soluciones propuestas para revertir la situación -es decir garantizar responsabilidad de los representantes, satisfacción ciudadana y limitar el poder de los lobbies y corporaciones, la invasión de los medios de comunicación y del flagelo de la corrupción- abogan por **mecanismos institucionales** (procedimientos) alternativos: **diversificados, localizados y personalizados, casi siempre centrados en la participación**.

Daniel García Delgado, desde Argentina, en su trabajo "La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos"³, logra identificar -"sin desentender la

³ Ver http://www.sgp.gov.ar/sitio/documentos/docs/garciadelgado_ciudadania.pdf

rica heterogeneidad de expresiones sociales"- **tres imaginarios con sus prácticas congruentes, claramente diferenciados.** Conviene examinarlos porque nos darán pistas valiosas a la hora de **comprender dónde están enraizadas las distintas propuestas** de alternativas participativas para perfeccionar la democracia local:

1.- Una ciudadanía crítica/antipolítica, más típica de sectores medios, que desde ONGs de "advocacy" piensa a la Sociedad Civil como un Tercer Sector altruista y pone el centro de su crítica en el ensanchamiento de la brecha entre representantes y representados; ante la reiteración de episodios de corrupción pública, exige mayor transparencia y controles ciudadanos, austeridad en el "gasto político" y aboga por **reformas institucionales** que hagan más abierta la competencia electoral, contra la persistencia del clientelismo y los liderazgos tradicionales. Confía en las bondades de la democracia entendida en términos procedimentales como fuente de nuevos derechos y no logra superar la perspectiva neoinstitucionalista que deja fuera de consideración las contradicciones sociales y asimetrías de poder, su concentración, la fijación de agendas por organismos multilaterales de crédito y medios... Nos preguntamos ¿Responde a la lógica de una sociedad "dual y fragmentada" que sólo resguarda las garantías de los ya incluidos?, ¿Reproduce las limitaciones del modelo de ciudadanía mínima constituido durante las últimas décadas limitando la mejor participación al terreno electoral y a las funciones de contralor?.

2.- Una ciudadanía radical de ruptura, que animada por una visión de cambio radical del sistema de producción capitalista en su totalidad, alienta la posibilidad de una ciudadanía y de una democracia "radicales". Así, su "resignificación" de los conceptos de ciudadanía y democracia sostiene que ambos son funcionales a un sistema de dominación que debe ser rechazado, sea en forma de confrontación contrahegemónica, en variantes de la matriz del pensamiento socialista "clásico" del siglo XX, o en clave de un autonomismo radical más propio de las formulaciones recientes de Negri en Imperio o del pensamiento situacionista. Con deslizamientos hacia un "basismo" antipolítico, que "reniega del poder" parece terminar por perder de vista el horizonte de articulación política de toda práctica transformadora, que debe proponer un nuevo sentido al orden social.

3.- Una ciudadanía participativa/transformadora, que promovida por ONGs de desarrollo, foros, algunas organizaciones sindicales, de economía social y solidaria, etc. intenta dar esa disputa por el sentido del orden democrático, promoviendo junto con las cuestiones procedimentales, contenidos específicos como la universalización de derechos, el ensanche y profundización de lo público, las garantías de acceso pasando de los derechos a las capacidades, sin negar la conflictividad inherente a la vida

social y a la confrontación política. Orden y poder entendidos como relaciones, construcciones sociales que lejos de esterilizarse en una lógica antipolítica se articulan en otras formas de enfrentar la cuestión de lo estatal y de un proyecto de sociedad, sobre el que disputa la vasta pluralidad heterogénea de expresiones organizadas: una ciudadanía encarnada, concreta, que se recrea a sí misma en ese movimiento.

Vemos así que cada uno de estos imaginarios **alienta nuevas formas de participación**. Y que no todas tienen igual potencial, ni habilitan idénticos procesos ni responden con igual adecuación a diferentes proyectos políticos. En cada situación, en cada localidad, los actores se las apropian de modo diverso.

¿Nos preguntamos sobre su génesis, potencialidad y adecuación para transformar relaciones de poder, cuando en nuestros espacios proponemos y utilizamos estas nuevas herramientas?

La pregunta es válida porque las **nuevas formas de participación** siempre tienen una historia y se desarrollan en un contexto. Y la experiencia demuestra que una vez acuñadas o adaptadas desde otras latitudes estas formas participativas, se ha pugnado por ir un poquito más allá: por darles **"institucionalidad"**.

¿Qué significa "institucionalizar la participación"?

b. Instituciones e institucionalización:

Comencemos por acordar **qué entender por institución**: Inspirándonos en Schedler⁴ (1998) y O'Riordan⁵ (2004) podríamos afirmar que las instituciones son creaciones sociales, propiedades colectivas, relaciones asociadas a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia, recurrencia (su extensión temporal) que generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas y las percepciones, estableciendo en tanto función social restricciones y oportunidades. Se diseñan para durar, se imponen contra resistencias y a su vez resisten nuevos cambios.

⁴ Schedler, Andreas et al., ed., *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynne Rienner, 1999) 151-175.

⁵ Tim O' Riordan, "Biting More Than Chewing. Transforming Institutions for Sustainability" , Barcelona Workshop, Institutions for Sustainable Development (June 2004)

De ahí que el movimiento de institucionalización resulte de relaciones de poder a través de procesos lentos, dolorosos, críticos, progresivamente transformacionales, como aprendizajes emergentes en la confrontación y la consolidación de nuevas asociaciones. Que requieren de liderazgos innovativos para el rediseño institucional y exigen a la vez cambios en la visión de la ciudadanía y en los puntos de vista individuales. Las instituciones no son en modo alguno sólo entidades estructuradas de gobierno: involucran identidades y sentidos sociales.

Por eso, siendo a la vez productos y procedimientos, **son medios colectivos en los que se disputa el mantenimiento y el sentido del orden social**. Funcionan porque se las tolera, legitima y adapta, cuando se las percibe confiables, pertinentes a un propósito y como respuestas válidas a cambiantes necesidades sociales y sus circunstancias contextuales. Están permanentemente expuestas a fuerzas internas y externas de cambio...

Institucionalizar es entonces dar estabilidad a los nuevos instrumentos concretos de participación, **un reconocimiento formal a través de su enmarque normativo**, dentro de un sistema más estable y abarcador. En muchos casos esto es lo que ha ocurrido en nuestros espacios locales, no siempre como resultado de construcciones generadas en forma endógena... ni tampoco desde la cabal comprensión de que participación directa y representación -aunque por cierto conflictivas entre sí- lejos de ser excluyentes son políticamente compatibles. Así lo han entendido incluso las usinas de pensamiento que más acérrimamente defienden el *statu quo*, para dotar a los gobiernos locales de mayor poder de negociación y consenso social positivo⁶.

El énfasis puesto en el **marco normativo**, proviene de reconocer su valor como proveedor de las reglas que posibilitan la institucionalización de las nuevas formas de participación y a la vez como la referencia necesaria para entender los alcances y

⁶ Lic. Alberto Ford, "El marco legal de la participación política directa en Rosario" (mimeo)

límites que dicha inscripción les proporciona. Fabián Repetto⁷ nos recuerda que "no toda regla de juego (más allá de su grado de formalidad o informalidad) incide del mismo modo al momento de traducirse en grados variables de capacidad" para operar en el espacio público. De modo que es posible **reconocer a las instituciones según el nivel de su dominio**.

"Tomando la nomenclatura propuesta por Acuña y Tommasi (1999), puede hablarse de **R1, R2 y R3**. Reglas de primer nivel, **R1**, tienen que ver con aquel conjunto de reglas, rutinas o normas que afectan resultados o contenidos específicos de una acción pública puntual, por ejemplo a nivel de programa. Las reglas de segundo nivel, **R2**, determinan a aquellas reglas que dan resultados específicos (a las de nivel R1): una ley que identifica los tomadores de decisiones y la forma en que estos deciden las reglas de menor nivel implica un ejemplo de R2 formal; la inclusión de ciertos jugadores en la decisión del formato y naturaleza de la R1 en cuestión, más allá de no tener autoridad legal para ello, constituye un ejemplo de R2 informal. Las reglas de tercer nivel, **R3**, son aquellas que gobiernan las de menor nivel (R2) que determinan las de todavía menor nivel (R1) que inducen resultados específicos. Reglas R3 definen quién y cómo se hacen las reglas en términos generales (esto es, más allá de asuntos específicos) y, en este sentido, instituciones de nivel R3 definen los procesos de participación política y decisionales en el ámbito público. Estas reglas definen la naturaleza del vínculo entre Estado, régimen político, sociedad y mercado en determinados contextos internacionales. Ejemplos de R3 formales son, obviamente, las Constituciones (a nivel de un territorio nacional dado) y ciertos acuerdos internacionales".

⁷ en su ponencia " Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

¿Por qué traer esto a colación? Por dos razones:

1.- Para ayudarnos a identificar... **¿en qué nivel normativo se inscriben** predominantemente las instituciones participativas que se proponen para el nivel local?; Y,

2.- Para que juntos reflexionemos sobre **la necesidad de adecuación de toda nueva institución participativa a incorporar a las exigencias del nivel normativo superior** que le da sustento (o sobre la necesidad de introducir modificaciones aún más profundas, en éste, para que pueda habilitarlas...)

c. La revalorización de la dimensión institucional y la formalización de nuevos institutos en el nivel local: Desde la información hasta la ejecución conjunta

La pluralidad de ámbitos y mecanismos aptos para que los ciudadanos -a título individual en algunos casos o colectivo en otros- se involucren en la cosa pública dan testimonio del entrecruzamiento de distintos tipos y niveles de relaciones entre actores: desde la simple existencia de "voz" (para el reclamo, la protesta, el ejercicio de la incidencia o influencia, con dispares grados de espontaneidad y de acción consciente, premeditada, organizada) a formas participativas más complejas y articuladas, que responsabilizan sobre resultados y destinos. Entre las últimas, con peso propio, desde relaciones de control orientadas a regular la comunicación pública, su oportunidad, calidad y accesibilidad, el ejercicio ajustado a normas y fines del poder y la autoridad, a relaciones de intercambio complejo de recursos para asegurar el logro de determinadas metas comunes... Lejos de configurar alternativas estancas o excluyentes, se potencian mutuamente sin confundirse: requieren de capacidades específicas y promueven a la vez aprendizajes particulares.

Pasemos revista entonces **siguiendo estos criterios** al elenco de **alternativas institucionales para la participación ciudadana en el nivel local** que se afirmó en la Región durante la década pasada, adoptando obviamente caracteres peculiares atento a la historia y capacidad de los actores y a las restricciones estructurales y coyunturales propias de cada situación particular. Es un listado no exhaustivo, en el que junto a la somera descripción de cada institución consignamos

la **lógica de participación predominante** en que se inscribe cada instituto (consultiva, decisoria o ejecutoria). Aspiramos a que un examen personal más detenido, les permita inferir **a qué matriz/ces proyectual/es** -de las reconocidas por García Delgado- aporta con más vigor cada una.

Un primer paso: el estar "informado" como instancia de participación.

EL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA

Resulta vital, ya que la disposición de información adecuada y de calidad, en forma oportuna y sin dificultades de acceso es un prerequisite para que otras modalidades de participación puedan desarrollarse. Nadie puede "ser parte" eficazmente de aquello que no conoce o sabe... Es la contraparte necesaria de la obligación republicana de los organismos públicos de dar publicidad a los actos de gobierno (leyes, decretos, resoluciones, reglamentos) en tanto consagra **como derecho** de los ciudadanos, el acceso de cualquier persona sin necesidad de justificar o dar cuenta de un interés legítimo, a todos los documentos de carácter público, sea que constituyan dictámenes, informes, cuerpos de expedientes, estudios técnicos, etc.. A ese fin, se entiende por documento público todo aquél cuya producción se haya financiado con recursos del presupuesto público. Obviamente, esto no alcanza a ciertas tramitaciones resguardadas en el marco de procesos judiciales o a datos referidos a la intimidad de terceros, pero su valor fundamental radica en la obligación impuesta a las instancias estatales de producir y poner a disposición abierta, bases de datos actualizadas, informes periódicos de seguimiento sobre cuestiones de relevancia pública.

La consulta como instancia participativa

AUDIENCIA PUBLICA

Es una instancia participativa, formal, habilitada por los organismos competentes para poner en contacto a autoridades ejecutivas o legislativas con todos aquellos que puedan verse afectados o posean un interés particular o sectorial en momentos previos a la adopción de ciertas decisiones. El sentido del encuentro es que éstos puedan expresar sus opiniones al respecto -que sean escuchados- pero tal opinión carece de efectos vinculantes. Se supone que es una posibilidad de incidencia ciudadana en la decisión y de conocimiento de los puntos de vista sostenidos por otros actores, como punto inicial hacia la construcción de consensos. La relevancia para las autoridades radica en que el conocimiento previo de dichos posicionamientos puede contribuir a mejorar la calidad de las decisiones y dotar de mayor transparencia a sus argumentos, de cara a los diversos interesados.

COMITES DE DESARROLLO, FOROS, CONSEJOS CONSULTIVOS, SECTORIALES Y TRANSVERSALES, CONSULTAS URBANAS PGU... (ver www.pqualc.org)

Bajo diferentes denominaciones se cobijan también diversas estructuras auxiliares de los gobiernos locales, diseñadas para la identificación de problemas, la formulación de programas y proyectos a retomar y aprobar o no por los órganos competentes y su inclusión en el presupuesto. Resultan así instancias institucionales de propuesta, colaboración, asesoría en el proceso de políticas públicas municipales y su carácter distintivo lo constituye su integración mixta: responsables sectoriales de áreas del gobierno local trabajan junto a los representantes institucionales de los actores societales que integran la red de política de que se trate.

Apuntan a salvar brechas entre los ciudadanos y la administración, identificando nudos críticos, y claves para destrabarlos, generando consensos sobre aspectos generales y particulares, aumentando la receptividad de actores reacios, supliendo las carencias de consultorías especializadas muchas veces inalcanzables o las "distancias" del asesoramiento externo de las agencias donantes o financiadoras.

Instituciones de carácter cuasi- decisorio (o de democracia semi-directa) que miden niveles de consenso**CONSULTA POPULAR Y REFERENDUM**

Constituyen mecanismos de consulta pública en los que la participación ciudadana resulta en un pronunciamiento sobre una cuestión puntual, a favor o en contra de la modificación o derogación de una norma vigente, o de la sanción de una nueva. En el nivel local la atribución para su puesta en marcha recae en los Ejecutivos o en los Consejos Municipales o Deliberantes. Aunque su resultado es vinculante, no configuran una instancia decisoria de por sí: requieren de actos ulteriores para su perfeccionamiento como tal. En la promoción de los consensos necesarios para llegar a buen puerto - y en el bloqueo del polo opositor- operan activamente tanto organizaciones políticas tradicionales como nuevos movimientos ad-hoc.

INICIATIVA POPULAR

Este instituto permite a los ciudadanos incidir en la vida política local a través de una propuesta novedosa que de reunir ciertos requisitos se plantea o eleva para su aprobación por el Consejo o Legislativo local.

REVOCATORIA DE MANDATOS

Mecanismo- sanción, cuyo mérito al decir de los especialistas, es mantener presente la idea que los representantes tienen un mandato que cumplir, del que son responsables ante su electorado, aunque no haya revestido explícitamente de un carácter imperativo. Al igual que los institutos antes mencionados requiere de actos ulteriores para el perfeccionamiento del

contenido decisorio que conlleva y de una fuerte movilización de recursos organizacionales para concretarse.

Instituciones de carácter decisorio (que requieren múltiples niveles de consenso)

CONCEJOS ABIERTOS

En términos estrictamente jurídicos la denominación se aplica a entidades locales organizadas en comunidades pequeñas, con un bajo número de habitantes, donde el órgano legislativo es el Consejo, regido a su vez por una Junta. Cuando de ella participan todos los vecinos se está en presencia de un Consejo abierto. ¿Recuerdan nuestros cabildos durante la dominación española?. Por extensión, hoy esa denominación se aplica a la participación vecinal en la toma de decisiones a nivel local (barrio, comunidad) cuando estas decisiones tienen carácter ejecutivo, cuando son efectivas instancias de gobierno, propias de regímenes locales auténticamente descentralizados. De acuerdo al modelo decisorio que sostengan pueden ser espacios más o menos permeables a la generación de consensos.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Articulado generalmente bajo la forma de un Programa, es una herramienta mediante la cual vecinos-ciudadanos y organizaciones tienen la oportunidad de influir en la elaboración, seguimiento y control de la ejecución del gasto público, vale decir del presupuesto de un ente público local, ampliando la participación democrática en la gestión. Su conocimiento se difundió en la Región a partir de la experiencia de Porto Alegre (1989) y según diferentes experiencias,

☞ contempla fases de progresividad (desde la elaboración de lineamientos generales consensuando prioridades de gasto en obras menores, pasando por la aprobación del Plan de Inversiones Públicas hasta el involucramiento en el contralor de ejecución y el establecimiento de modalidades de rendición de cuentas),

☞ la participación puede ser a título individual o mediada por asociaciones locales representativas de base territorial,

☞ Traduce una elaborada normatividad (calendarización de actividades, regulación de los procedimientos, determinación precisa de la materia objeto de decisión, aprobación de instrumentos facilitadores, asignación de responsabilidades, detalle de la producción documental, etc.)

(ver <http://www.clad.org.ve/rev18/fadul.pdf>).

Instituciones de contralor

COMITES DE CONTROL

Existe "accountability" social cuando un actor rinde cuenta, informando ex ante y ex post sobre sus acciones y se somete a sanciones por su incumplimiento o inconducta. A los efectos del tema que nos ocupa corresponde distinguir aquellas instancias específicas a través de las cuales la

ciudadanía en América Latina exige información sobre los resultados de la gestión en sus aspectos financieros, administrativos y políticos. En Colombia, México y Bolivia existen formalizaciones jurídicas con diferentes ámbitos de actuación y atribuciones. El modelo de **Veedurías Ciudadanas** en Colombia (el más abierto a la integración de actores tanto individuales como colectivos), el de los **Comités de Vigilancia** en Bolivia (más cerrado, pues integra sólo representantes de organizaciones territoriales de base) y el de la **Contraloría Social** en México (que pone en competencia al ciudadano con las organizaciones al excluir a éstas) dan cuenta de la posibilidad efectiva de consagrar el derecho al control de parte de la sociedad. Sin embargo estas experiencias no están exentas de las limitaciones apuntadas, provenientes de su diseño institucional y de la dependencia emergente de su institucionalización estatal. Eligiendo a sus socios, muchas veces es el propio estado local quien quiebra consensos y lacera el tejido comunitario. Como afirma Cunill,⁸ "No basta con que su conformación sea democrática, asegurando su independencia del Estado. Es indispensable, además, dotar a los órganos de suficiente flexibilidad, como para que ciudadanos individuales y representantes de organizaciones sociales –territoriales y funcionales– puedan constituirse en sujetos directos del control social".

Instituciones de ejecución y administración

ALIANZAS O PARTENARIADOS PUBLICO - PRIVADOS

Se construyen a partir de acuerdos explícitos que persiguen como finalidad sumar enfoques y aportes de recursos de diferente naturaleza hacia el logro de un objetivo consensuado. Sus integrantes asumen los riesgos que esto comporta, manteniendo su **autonomía** (de interés y motivación) pero reconociéndose mutuamente como **interdependientes**, en un proceso de carácter **abierto** reglado por normas convenidas y democráticas, pero no exento de liderazgos. Van más allá de las relaciones comerciales tradicionales, de la coordinación interinstitucional y de los acuerdos de colaboración pues muy frecuentemente la integración de actores estatales, privados y de la "sociedad civil" genera sinergias portadoras de nuevas lógicas de actuación. Coadyuvan en este sentido la necesidad de gestionar recursos comunes y la operación conjunta sobre un territorio delimitado, lo que genera cambios en el entramado de relaciones, y las estructuras de poder y liderazgo⁹. De ahí la tensión permanente para el logro de consensos puntuales.

Cerramos aquí estas presentaciones. No desconocemos la existencia de otras varias instancias consolidadas y extendidas, bajo la forma de pactos territoriales,

⁸ Nuria Cunill Grau, Ensayo "Nudos críticos de la accountability societal. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina". Materiales del Seminario Internacional "Relaciones entre sociedad civil y Estado: concertación o vigilancia?" Calandria, Red Perú, Lima mayo 2002

⁹ Noticias DelNet - Número 20 – Octubre / Noviembre 2001, pág. 4

espacios para la planificación estratégica y el desarrollo local. A estos últimos nos dedicaremos en parte durante la próxima clase.

Tampoco ignoramos las experiencias de Auditorías Ciudadanas de la Calidad de la Democracia, cuya primera versión se desarrolló en Costa Rica entre 1998 y 2002 como una iniciativa del Proyecto Estado de la Nación con el respaldo financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) (ver www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html).

Su extensión a otros países de la región intenta generar opinión informada sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales y contribuir a formular una agenda de los asuntos públicos locales; pretende también desarrollar capacidad ciudadana para el control y la evaluación a partir de su modalidad de implementación, ya que introduce instancias de consulta y participación ciudadana durante su desarrollo. Por ser su eje predominantemente académico nos interesa "verla andar" un trecho más para ver qué grado de apropiación suscita en los espacios locales. Además, al igual que ésta, muchas otras formas institucionales para la participación parecen contradecir la tesis de O'Riordan: puede que se hayan abierto camino trabajosamente, pero no desde la lucha de actores excluidos sino desde iniciativas estatales... lo que abre dudas respecto de si son esas las mejores condiciones para que los procesos participativos cumplan sus finalidades.

d.- Condiciones para la construcción de instituciones participativas efectivas

Un documento chileno es particularmente movilizador para la reflexión¹⁰. En él se expresa, a modo de balance, que " está claro (que la participación) se ha ganado el **espacio consultivo** y muchas veces **decisorio** en el ámbito de las políticas sociales" (salud economía, medio ambiente...). Pero advierte que si la misma "no se extiende al ámbito de las **decisiones económicas y laborales** quedará

¹⁰ Documento del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Proyecto de Reforma y Participación del estado, El estado al servicio de los ciudadanos Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual: (Santiago, junio 2001)

relegada a una baja capacidad de incidencia sobre la regulación mercantil de lo social", diluyéndose así uno de sus sentidos más buscados.

Intentando establecer **las condiciones necesarias para que las instituciones participativas sean efectivas**, enumera entre otras:

- Una sociedad civil constituida y democratizada, fortalecida en sus virtudes republicanas, con órganos de control social habilitados y financiados...
- Un estado facilitador, regulador y que no renuncie a sus funciones de articulación, contralor y esencialmente equilibrador de las potencialidades sociales. Descentralizado, que transfiera recursos de poder, transparente.
- Información y espacios de deliberación/discusión garantizados (un modelo discursivo de adopción de políticas y disponibilidad oportuna de información adecuada).
- La existencia de agendas de responsabilidad compartida (verdaderos "puentes de diálogo y cooperación" en la gestión, con horizontes temporales determinado y susceptibles de redefinición y ajustes...) que consideren los instrumentos de planificación pública existentes, en lo sectorial y territorial...: planes ambientales, de desarrollo regional, productivo, intercomunales, planes sociales transversales, etc.).

¡Tremenda paradoja!

**¿CÓMO CONSTRUIR Y GARANTIZAR estas condiciones
para la PARTICIPACIÓN SI NO ES A TRAVÉS DE LA PARTICIPACION
MISMA?**

e.- Repasemos algunas claves:

Esta parece ser la vía:

Sin desazón, refugiados en la **certeza de que aún es posible relegitimar la política**, hacerla recuperar terreno, abriendo nuevos espacios a lo público, ensanchándole el camino... Pensando los espacios de participación institucionalizada

como un lugar más en el que van a "encontrarse" intereses contrapuestos y a menudo antagónicos. Subrayando lo de **un lugar más**, ya que la disputa se da en muchos otros, en una trama compleja, dentro y fuera de los ámbitos propiamente estatales. Lo interesante de esas instituciones es precisamente que al modificar el espacio público, inciden en la reconfiguración del propio conflicto y sus actores. Ahora bien, **¿con qué alcances?**

Examinemos los **límites** que el imperio de otras normas ha impuesto a la mayoría de estas instituciones de participación, haciéndolas acreedoras de las siguientes **críticas**:

1.- Se subraya sus potenciales instancias informativas, deliberativas, consultivas... generalmente **no vinculantes**.

2.- Aún así, se erigen como dispositivos para una pluralidad de materias en la que su existencia es... meramente **opcional**.

3.- No están pensadas como instancias para la construcción de auténticos consensos, si admitimos que **se desenvuelven sobre bases y fundamentos ya establecidos**. Entre los más importantes de los cuales se hallan el quién, qué y cómo tematiza lo que pueden abordar.

4.- Hay otro aspecto importante no siempre atendido: implícita o explícitamente la mayoría de estas instituciones se sustenta en "**la confianza en la argumentación**". Condición de toda deliberación, de toda profesión de fe democrática, suele desarmarse con la evidencia de que casi nadie y casi nunca modifica posiciones sustanciales porque en un contexto de transparencia comunicativa accede a nueva información. La crítica sostiene que no es la falta de información o la disposición de otro enfoque de procesamiento lo que moldea sustancialmente las decisiones políticas, aunque suelen ser letales. Quienes se encuentran en los espacios institucionales participativos son distintos –desiguales– en su saber. Esta distinción cuanti y cualitativa no es sino una dimensión de su desigual **PODER**. Y en la decisión se conjugan imperfecta y primordialmente voluntad y poder, claro está que acompañados de argumentación y justificación para hacerse legítimos.

De modo que la revisión crítica de la participación institucionalizada apabulla señalando **algunas tensiones**:

- ?? Entre el momento del universal que como orientador del orden público pretende encarnar la decisión y el particularismo de los intereses que en ella se exponen.
- ?? Entre lo que se juega en el espacio público formal y lo que se define fuera de él, en todos los intersticios del inasible territorio en que se dirime lo público real.
- ?? Entre los argumentos que no se expresan y las "razones" que informan las decisiones.
- ?? Entre la ficción de un espacio igualitario –de posiciones simétricas en la deliberación- y la sabida desigual capacidad de los actores sociales para presentarse en público y para tematizar sus intereses.
- ?? Entre el interés "presentado" por los "representantes" y el de aquéllos a quienes remiten como "representados" aún cuando los habilitados a participar sean organizaciones de la sociedad civil.

Podría seguirse en esta línea que se sostiene sobre el hilo conductor del **"¿Cuánto importan las instituciones participativas si allí nada trascendente se decide?"**. Si creemos que este es el punto firme, tengámoslo claro. Pero... una vez aprehendido y dicho esto ¿qué?, ¿Denunciar su futilidad y propugnar sin más su deshecho?, ¿Eso las hará desaparecer?, ¿Nada hay en ellas de recuperable para quien persiga el propósito de recuperar la política y la gestión en los espacios locales?, ¿No podría ese quien –y nosotros con él– apropiarse en parte "de su parte" en ese espacio abierto (al igual que de otros, controversialmente, listo para la pelea) consciente de sus trampas, sospechando de sus posibilidades, renunciando a toda ingenua exaltación?

¿Por qué no probar acercar otras voces y recursos al débil instrumental del decisor público, tantas veces proclamado desguarnecido frente al despliegue de los poderosos que displicentemente resolverán las cuestiones públicas como trámites?. Aunque más no sea para verificar la permeabilidad de nuestros representantes a

otros modos de relación con nosotros y entre ellos. O para ver qué tal "funcionan" nuestras voces y nuestros recursos. O quiénes somos unos y otros respecto de qué. Como instancias de aprendizaje en la sola activación de nuestro contexto, que mientras se produce puede -o no- reconfigurar algo.

No es poca cosa abrir nuevos frentes en el que los sectores más débiles puedan ser escuchados, ni que para ello deban ponerse en juego instancias de preparación y de aprendizaje organizativo. Ese es un modo de producir sociedad: apostar a la oportunidad de cambiar con otros, reconociendo similitudes y diferencias, marcando las incompatibilidades y las posibilidades de transitar con asperezas algunos caminos, de producir "redes" de accionar conjunto en cuanto a "políticas" concretas que prueben expandir los límites del presente... Conocerse, probarse, generar otras sinergia, reglas de apropiación y uso, recursos, liderazgos... Que ante "el pesimismo de la inteligencia", es "el optimismo de la voluntad" el que nos puede permitir enfrentar las distintas aristas de un proceso que no siempre es el deseado, pero que por suerte siempre nos ofrece un final abierto.

f.- Lectura obligatoria

1. Leer el artículo de Restrepo, Darío. "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas". Revista Reforma y Democracia N° 25, Caracas 2003. <http://www.clad.org.ve/rev25/restrepo.pdf>

g.- Ejercicios de análisis o estudios de casos.

(Actividades obligatorias)

2. Realizar un comentario – reflexión a partir del artículo de Restrepo, Darío. El mismo deberá ser presentado bajo la modalidad de texto plano en el cuerpo de mensaje y colocado en el panel semanal de discusión. Sobre ellos, realizaré comentarios generales sobre las problemáticas que ustedes planteen.
3. Relevar para el municipio en que desarrollan sus actividades tres experiencias actuales y proponer tres potenciales de institucionalización de la participación, completando el cuadro presentado como "Anexo Clase 4".

h.- Ampliando el campo (links, foros, notas de interés)

(Actividades optativas)

Curso de alta gerencia municipal
"Participación ciudadana y construcción de consensos"

1. **Leer el Informe** "Auditorías ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Pergamino". Bs. As. 2004

2. **Para seguir indagando**, en Documentos de trabajo, Banco de Experiencias y enlaces de interés visitar:

<http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>: Sitio del Banco Mundial

<http://www.redes.org.uy/modules.php?op=modload&name=News&file=index&catid=13&topic=> : sitio del Programa de Participación y Gestión Territorial del Redes del Uruguay; o, <http://www.redes.org.uy/>

<http://www.civicus.org>: sitio en inglés de la Alianza Mundial para la Participación Ciudadana

<http://www.ciudadania.uchile.cl/>: sitio del Programa Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas, de la Universidad de Chile.

Anexo Clase 4

**Relevamiento de formas institucionales actuales y potenciales
 para la participación local**

Completar los siguientes cuadros
 (refiriendo la respuesta a la situación de su Municipio)

Instituciones de participación existentes		
Identificación	Temática abordadas y de resolución exitosa a través de la misma	Resultados no esperados emergentes (positivos o negativos)
1.-		
2.-		
3.-		

Instituciones de participación que podrían implementarse		
Identificación	Temáticas a abordar desde la misma	Componentes problemáticos que se espera contribuya a resolver
1.-		
2.-		
3.-		

