

**EL CONTROL SOCIAL DE LA  
GESTIÓN PÚBLICA**

*Lineamientos de una política de participación social*



*Luis Verdesoto Custode*

**EL CONTROL SOCIAL DE LA  
GESTIÓN PÚBLICA**

*Lineamientos de una política de participación social*

Ediciones Abya-Yala  
2000

**EL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA**  
***Lineamientos de una política de participación social***  
*Luis Verdesoto Custode*

1a. Edición            Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 562-633 / 506-247  
Fax: (593-2) 506-255  
E-mail: admin-info@abyayala.org  
editorial@abyayala.org.  
Quito-Ecuador

CEPLAES  
Sarmiento N39-198 y Hugo Moncayo  
Casilla 17-11-6127 / Fax: 459 417  
Teléfonos: 459 417 / 259 498  
E-mail: ceplaes@andinanet.net

Impresión            Docutech  
Quito - Ecuador

ISBN:                9978-04-634-8

Impreso en Quito-Ecuador: 2000

Los derechos de autor de las segunda parte de este libro corresponden al Programa BID-INTEC, República Dominicana.

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones que auspiciaron la investigación o publicación.

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	7
--------------------	---

## PRIMERA PARTE

### *LINEAMIENTOS DE UNA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL*

Presentación .....	11
Una distinción conceptual necesaria .....	16
Participación.....	17
Participación política .....	18
Participación social .....	18
Participación popular .....	19
Una política de Estado de participación social .....	20
Dimensiones de la política de participación social....	22
Alcances .....	25
Objetivos.....	28
Introducción.....	28
Objetivos nacionales .....	28
Objetivos generales .....	29
Objetivos específicos .....	29
Definiciones instrumentales básicas .....	30
Componentes .....	31
Mecanismos.....	32
Subsistema de participación local .....	32

Subsistema de intervención pública de las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil.....	37
Subsistema de consultas y construcción de consensos .....	42
Evaluación .....	49
Requisitos.....	51
Lineamientos generales de una ley de participación social .....	53

SEGUNDA PARTE

*ESTÍMULOS AL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA*

Antecedentes.....	63
El estado del debate.....	64
Responsabilidad .....	64
La situación actual y la participación .....	69
El Estado y el sentido público .....	70
Reconformación y refuncionalización del Estado.....	70
La reconformación de lo público .....	81
Los procesos .....	85
La cultura política y la cultura institucional .....	85
Los instrumentos .....	95
La contraloría social .....	95
Las condiciones del control social .....	101
Recurrencias en el desarrollo local.....	101
Bibliografía general sobre participación y control social de la gestión pública .....	117

## PRESENTACIÓN

En un momento en el que la democracia se encuentra al filo del abismo, este libro tiene la virtud de presentar una propuesta concreta para afianzarla a través de una política que dé respuesta a problemas claves para el futuro del país y de cualquier otro que pretenda superar el estancamiento y la crisis: se trata de la trilogía participación - control social - gestión pública. El tratamiento que da el autor a cada uno de estos elementos permite definirlos en su ámbito teórico y empírico, así como en las interrelaciones que los vinculan.

Participación y control social son temas que están, aunque lamentablemente solo a nivel retórico, en las agendas de discusión del Estado y de las organizaciones sociales del país, pese a que a partir de la vigencia de la nueva constitución ecuatoriana y de la crisis nacional, se han abierto novedosas alternativas encaminadas a fortalecer los procesos de descentralización que, al menos hipotéticamente, deberán basarse en el fortalecimiento de la ciudadanía mediante la participación y control social sobre la gestión pública.

El tema es complicado. Las distintas visiones sobre el modelo de modernización, el ritmo y alcance que asuma el proceso de descentralización, así como el complicado ámbito político en el que se toman las decisiones, dejan ver claramente que, si bien existen aún pocos acuerdos, la superación de la crisis pasa necesariamente por la decisión de todos los sectores para establecer e impulsar una política seria, clara y transparente de participación social.

Como señala el autor, “La reforma institucional del Estado y del sistema político son condiciones imprescindibles de modernización. La participación social debe ser un sustento alterna-

tivo para la gestión política y no solo para el quehacer gubernamental”, lo que implica una profundización de la democracia y la superación de trabas tradicionales impuestas por un modelo político que se muestra anacrónico con las de por sí escasas posibilidades de desarrollo nacional.

En las páginas de este texto se esbozan los lineamientos para una política de participación social que fortalezca la democracia en base a la coresponsabilidad del Estado —en el sentido amplio del término—, los ciudadanos y sus organizaciones, que debe ser complementada con el compromiso de los organismos no gubernamentales de cooperación a nivel nacional e internacional.

Con seguridad, la opinión de los lectores se dividirá entre aquellos que consideren esta propuesta como demasiado ambiciosa para una estructura estatal y política que está en crisis, para algunos de los cuales la participación social sería disfuncional al sistema y a sus intereses concretos. Para otros, los planteamientos que se exponen son una propuesta seria para pasar de las declaraciones líricas a la práctica. En cualquier caso, la presente propuesta es una respuesta sólida a una necesidad que en el país se muestra cada día con mayor claridad como un requerimiento inaplazable: el fortalecimiento de la ciudadanía y de una democracia basada en la participación social concreta, que se mueva dentro de parámetros establecidos por acuerdo y que logre mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

Como señala el autor, la implementación de un proceso como el sugerido requiere de un período largo en el que se acompañen la decisión política del gobierno central, de los gobiernos locales, de las organizaciones sociales, de las ONGs y las prácticas de ciudadanía. El Ecuador de hoy, los procesos de reforma e implementación de políticas descentralizadas y nuevas instituciones locales y regionales deben sustentarse no solo en los acuerdos entre las partes, sino que y sobre todo, deben surgir de la creatividad social encaminada a la búsqueda de un mejor futuro. Este es un reto que debe ser asumido como prioridad na-

cional y que no implica, como se señala en el texto, la creación de nuevas y complejas estructuras burocráticas. Solamente es necesario lograr la refuncionalización y consolidación de aquellas instituciones que por mandato de la constitución existen y deben ser fortalecidas a futuro.

Los escollos para la implementación de una política de participación social son múltiples, pero cualquier contribución a superarlos es una responsabilidad que debe ser asumida por quienes creemos en la equidad, la justicia y la responsabilidad de todos ante el futuro.

Luis Verdesoto es un profundo conocedor de la realidad política y social ecuatoriana y ha realizado importantes contribuciones para el tratamiento teórico y práctico de problemas relacionados con participación social, gobernabilidad, descentralización y reforma del Estado. La presente propuesta es una concreción de su compromiso con el futuro del país y de esa larga experiencia acumulada en las últimas décadas.

RAMIRO LARREA FLORES  
Director de CEPLAES



PRIMERA PARTE

# LINEAMIENTOS DE UNA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL<sup>1</sup>

## Presentación

Los Estados Latinoamericanos tienen la obligación de asumir la promoción activa y la apertura de un proceso de participación social, que recoja las prácticas pre-existentes en varios ámbitos y estimule la aparición de nuevas y modernas prácticas de incidencia en la gestión pública. Este es el ánimo de este texto: la sugerencia de una Política de Participación Social basada en las capacidades de la sociedad civil.

La Política de Participación Social promueve la consolidación democrática, está asentada en el cambio de la cultura social y política, y en la reforma de su sistema político. En el plano conceptual, esto implica la redefinición de los vínculos entre la sociedad civil y el Estado, para influir en las decisiones y demandar cuentas sobre su ejecución, desde una perspectiva de búsqueda de la equidad. La participación –condición, proceso y mecanismo– es una dimensión transversal que atraviesa tanto a las cuestiones de la gobernabilidad, la democratización y los derechos humanos como a las diversas áreas de reforma y modernización del Estado.

Los ámbitos más generales de la participación son la institucionalización, el control social, la cultura política y el desarro-

---

1 Esta parte se basa en los trabajos realizados para la Comisión Presidencial de la Reforma y Modernización del Estado de República Dominicana y para el Proyecto de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil INTEC-BID durante los años 1999 y 2000.

llo económico y social. En esta última dimensión, los ciudadanos y ciudadanas tienen un papel en todas las fases de la política pública, desde la demanda social hasta su implantación y evaluación de resultados.

La participación debe articular varios equilibrios del sistema político, entre ellos, representación y gobernabilidad tanto como delegación y participación. Por ello, en la Política de Participación Social que se presenta, se ha diferenciado como conceptos y modalidades complementarios a la participación social y la participación política.

El desarrollo de las instituciones democráticas, la aparición de instancias sociales participativas y las nuevas prácticas de ejercicio político deberán basarse en el incremento de la madurez ciudadana y en modalidades nuevas y legítimas de liderazgo. La institucionalización de la participación social, en tanto política pública, debe recoger la percepción y las prácticas de los actores, las que se encuentran enraizadas en los fundamentos de la nación.

En suma, en tanto derecho ciudadano, la finalidad del proceso de participación social es influir en las decisiones, para que garanticen una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos y de poder.

La contribución central que se aspira realizar con el diseño de la Política de Participación Social es interrelacionar a la reforma institucional global del Estado con los objetivos nacionales de desarrollo. Esto es afianzar los procesos de ciudadanización de la sociedad como una contribución decisiva para el cumplimiento de los objetivos de la transición del modelo de desarrollo. En concreto, se trata de vincular al Sistema Nacional de Participación Social que se propone con la reforma política e institucional.

La Política de Participación Social debe ser auspiciada por todos los niveles de gobierno y construida en un estrecho vínculo con la sociedad civil. En ello se fundamentarán sus bases firmes de legitimidad y de legalidad. La propuesta debe ser complementada y rectificada por las propuestas de participación social

originadas en la sociedad civil y en la sociedad política. Esto facilitará la incorporación estable y progresiva de la participación en las estructuras institucionales del Estado, al margen de las diferentes formas gubernamentales.

Se ha previsto la estructuración de un Sistema Nacional de Participación Social compuesto de los Subsistemas de Participación Local, Intervención Pública de las Organizaciones de Desarrollo de la Sociedad Civil, y Consultas y Construcción de Consensos.

El Sistema Nacional de Participación Social no implica ninguna creación burocrática sino la integración, desde una perspectiva de influencia eficiente en las decisiones, de voluntades y prácticas existentes en diversas instancias y modalidades de representación de la sociedad civil. Los subsistemas, a su vez, agrupan temáticamente a esas prácticas y voluntades. En la formulación siguiente se ha evitado reducir la Política de Participación Social a una creación burocrática, la que generalmente carece de significación y relación concreta con las Políticas Públicas.

De modo esquemático, se presenta interrelacionadamente, por un lado, a los niveles de gobierno –nacional, intermedio y local– y, por el otro lado, a las organizaciones sectoriales, organizaciones territoriales y organizaciones de desarrollo. Los niveles de gobierno y el tipo de organizaciones se vinculan en que las organizaciones territoriales incrementan sus niveles de influencia mientras más próximo se encuentra el nivel local. A la inversa, las organizaciones sectoriales nacionales incrementan su influencia mientras más próximo se encuentra el nivel central de gobierno. Las organizaciones territoriales expresan mejor a la diversidad, mientras que las organizaciones sectoriales nacionales expresan mejor a la vocación de búsqueda de la equidad social a través de la formulación de Políticas Públicas. A su vez, las organizaciones de desarrollo mantienen una presencia constante y roles precisos e identificables de asesoría y gestión en todos los niveles de gobierno con todas las organizaciones sociales que les corresponda.

El Subsistema de Participación Local reconocerá a las organizaciones territoriales, funcionales y de desarrollo como sus interlocutores para el cambio de atribuciones municipales y la instalación de atribuciones de las juntas parroquiales rurales, el control social de áreas de la inversión pública y la representación de intereses de la comunidad. Asimismo prevé la renovación del nivel intermedio/provincial de gobierno, como expresión germinal de un nuevo sistema de representaciones asentado en la gestión. La institucionalización del Cabildo Abierto ya previsto jurídicamente en el país, será complementada con una instancia intermedia ubicada entre el Concejo Municipal y las Organizaciones Territoriales. De este modo, se da forma institucional precisa a la voluntad de rendición de cuentas. El modelo se complementa con el mecanismo de Consulta Popular –Plebiscito, Referéndum y Revocatoria del Mandato Locales– y de Iniciativa Legal, facultados por la Constitución.

El Subsistema de Intervención Pública de las Organizaciones de Desarrollo de la Sociedad Civil provee de un marco normativo a estas organizaciones en su relación con el Estado, el que se complementará con un Código de Ética –dirigido hacia el Estado, la sociedad civil y el financiamiento interno y externo–, legislación de estímulo a la responsabilidad social, normatización de la contratación pública con estas organizaciones y de clarificación de funciones y responsabilidades respecto de otras organizaciones de la sociedad civil. Igualmente se propone, para todas las organizaciones de la sociedad civil, amplios programas de capacitación en Gestión de Políticas Públicas, en que radica su principal contribución en todos los niveles de gobierno.

La intención básica de incluir criterios generales acerca de las Organizaciones de Desarrollo es mostrar algunos elementos de una Política de Estado hacia la sociedad civil. A su vez, expresa el reconocimiento al papel de esas Organizaciones en el funcionamiento social tanto como esboza una visión estratégica acerca de ellas. Sin embargo, esta Política sólo alcanza a fijar normas específicas al Sistema Nacional de Participación Social, que-

dando en espera, entre otros instrumentos, de los lineamientos de reforma legal en contratación pública y los roles de las diferentes Organizaciones Sociales.

En la literatura internacional se suele definir funcionalmente a las Organizaciones No Gubernamentales a partir de la participación cívica y la promoción de intereses sociales, la prestación de servicios sociales, la promoción socioeconómica y la promoción de filantropía de desarrollo. Igualmente, su carácter de institucionalizadas, privadas, no lucrativas, autogobernadas, voluntarias, no religiosas, no partidarias y orientadas por la solidaridad.

Ciertamente, el universo de las organizaciones de la sociedad civil es heterogéneo. Comprende un rango que va desde las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones comunitarias, asociaciones de profesionales, organizaciones campesinas, organizaciones religiosas, organizaciones empresariales, organizaciones de mujeres, iglesias, grupos culturales, movimientos sociales, cooperativas, organizaciones barriales, universidades, fundaciones, organizaciones populares, instituciones académicas, organizaciones de base, medios de comunicación, movimientos cívicos, organizaciones ecológicas, organizaciones vecinales, organizaciones estudiantiles, grupos de presión, clubes, patronatos, organizaciones de derechos humanos, organizaciones fraternas, organizaciones filantrópicas, organizaciones recreativas, organizaciones de acción social, organizaciones de consumidores, organizaciones rurales, organizaciones educativas, organizaciones de salud ... A partir de esta variedad fue preciso destacar las funciones de las organizaciones para incorporarlas a los niveles de participación previstos por esta Política.

Para efectos de esta Política se comprende a las Organizaciones Territoriales como aquellas que aglutinan la gestión de las necesidades y la reivindicación de las demandas de los pobladores en un ámbito determinado. Del mismo modo, las Organizaciones Sectoriales defienden los intereses particulares de los asociados en el ámbito público. Las Organizaciones de Desarrollo

son entidades creadas para apoyar a sectores sociales a través de prestación y defensa de servicios.

El Subsistema de Consultas y Construcción de Consensos se compone de varias instituciones tal como el Consejo Económico y Social. La Política de Participación hace énfasis, sin embargo, en la creación de Mesas de Concertación, que deben influir finalmente en el Gabinete Económico-Social, tanto como realizar acciones de información y seguimiento de los acuerdos, a las que son convocadas, de preferencia, las organizaciones sectoriales de representatividad nacional, junto con el nivel nacional de gobierno.

En suma, este documento recoge la vocación de desarrollo institucional del país, orientada a la formulación de Políticas de Estado, orgánicamente integradas, vigentes en el mediano y largo plazos, y expresivas de tendencias estructurales nacionales e internacionales contemporáneas.

### **Una distinción conceptual necesaria**

Una problemática compleja de la democracia es la distancia entre representantes y representados, la que se refleja en la precariedad de los mecanismos de comunicación, información, consulta y rendición de cuentas, por lo que se disminuye la posibilidad de ejercicio del derecho ciudadano al control y gestión públicos.

La participación social contribuye a perfeccionar la representación ya que permite influir en las decisiones, constituyéndose en una “escuela de ciudadanía”. A su vez, la participación social eleva la calidad de la administración pública en la medida en que controla la corrupción y gana en eficiencia, configurándose además de un derecho en un deber ciudadano.

A su vez, la participación social es un método de reforma y modernización del Estado ya que institucionaliza la influencia en las decisiones y facilita la intervención de los actores en la ejecución de los servicios públicos. Al mismo tiempo que la parti-

participación social es una garantía de sostenibilidad de las reformas del Estado por la presencia de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva es necesario diferenciar tres modalidades de participación, las cuales se complementan en su destino hacia la profundización de la democracia.

## **Participación**

La participación, como criterio general, pretende cumplir objetivos determinados por los sujetos sociales y políticos involucrados en el proceso y por la sociedad en la que interviene. La participación puede aplicarse sobre instancias y temas nacionales y/o sobre niveles y problemáticas locales. En los dos casos, la finalidad de la participación es la influencia en decisiones del Estado, de instituciones o de grupos. Esto incluye, obviamente, no sólo la intervención en la gestación y procesamiento de las demandas sino en la evaluación de la política pública resultante a través, por ejemplo, de veedurías o contralorías sociales.

La participación reforma los significados de los procesos sociales en dos niveles. De un lado, el campo de la política se amplía, alcanza definiciones flexibles y promueve la intervención de los actores en las dimensiones nacionales y/o locales. De otro lado, en los procesos de participación se evidencia la desigualdad del poder de los actores.

En suma, la participación puede aplicarse en todos los niveles de gobierno siendo su finalidad general la influencia en decisiones del Estado, de instituciones o de grupos. Todo proceso en el que se adoptan decisiones es susceptible de recibir la participación de grupos organizados e individuos. A su vez, la participación tiende al equilibrio entre el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y de la sociedad política, y al desarrollo del aparato institucional en el que se toman las decisiones

## **Participación política**

En la visión clásica, la participación –aplicación en temas nacionales a nivel del Estado– fue definida como participación política, siendo los partidos los canales que lo permitían. El objetivo único fue una forma de ejercicio del poder. Se trataba de completar el mandato otorgado a través de la delegación electoral e influenciar en la administración y/o fiscalización de recursos.

Sin embargo, de un lado, los partidos fueron reduciendo su intervención a específicas áreas del sistema político y, en la búsqueda de mayor cobertura, fueron desligándose de sus orígenes sociales, con una pérdida de perfil y representatividad, llegándose a convertir en maquinarias electorales, por encima de mecanismos de expresión del sentir y de las necesidades de la ciudadanía. De otro lado, las organizaciones sociales y los ciudadanos buscan intervenir sin mediaciones, en una relación más íntima con su identidad social, sus intereses y demandas.

La experiencia de varios países, que ha mostrado como necesario volver a ligar a los partidos políticos con la sociedad, también invita a recalcar en la necesidad de entender a la participación social y política desde la perspectiva de generación de consensos para el fortalecimiento de un Estado tolerante, incluso de los disensos, y capaz de regular con eficiencia el funcionamiento de los diversos mercados. Esto es una “democracia deliberativa”.

## **Participación social**

En el desarrollo contemporáneo se ha reconocido la importancia de complementar a la participación política, otorgando reconocimiento público y legalidad a procesos en los que la sociedad ha retomado directamente su influencia sin mediaciones.

En todas las dimensiones macro o micro sociales se busca que la influencia en las decisiones, al margen de su misma inten-

sidad, optimice el uso de recursos económicos o políticos. A su vez, la participación tiende al fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y al desarrollo del aparato institucional de las decisiones.

Así, la participación social debe ser entendida como el proceso en que los actores sociales ejercitan influencia sobre las decisiones de desarrollo que les afectan y en las que se diseñan sus orientaciones estratégicas. El acceso a las decisiones tiene una connotación decisiva en relación con la distribución del poder en un sistema político e, incluye pero trasciende, a la mera incorporación de los beneficiarios y de los usuarios en la dotación de servicios públicos. La participación social efectiviza un derecho ciudadano fundamental.

### **Participación popular**

La desigualdad de acceso al poder se rectifica ponderando la participación de los más débiles. De este modo, la participación social se convierte en participación popular.

La participación popular es una forma específica de hacer participación social, que busca la equidad en situaciones en que los actores disponen desigualmente de los recursos y oportunidades o por la existencia de trabas que inhiben la participación. Apela a las identidades sociales primarias y desenvuelve la vocación de intervención de los actores. Se apoya en una redefinición de la política y la democratización de las instancias en las que interviene.

Los objetivos de la participación son dotar de capacidad de influencia en las decisiones para lograr una más equitativa distribución del poder; incrementar la capacidad de los beneficiarios; mejorar la eficacia definida como el grado en que los objetivos son logrados; compartir costos una vez que se los comprenda y se acuerde; y, lograr la eficiencia medida por niveles más altos de acuerdo, cooperación e interacción. A su vez, los niveles de participación esperados variarán en un rango que va desde ofre-

cer información a la adopción de iniciativas pasando por la tradicional consulta o la adopción de decisiones.

En suma, a partir de la distinción realizada, la Política de Participación comprende los tres conceptos y niveles –participación política, participación social y participación popular– como modalidades complementarias, con áreas de intervención específicas, que no deben entrar en competencia, incompatibilidad o reemplazo.

### **Una Política de Estado de Participación Social**

Los actores del desarrollo deben formular políticas de largo plazo, estables, que respondan a los intereses de la nación. Estas Políticas de Estado permitirán una actitud más transparente de evaluación de logros y deficiencias, al tiempo que evitarán, en buena parte, la manipulación partidista, gubernamental o clientelar.

Las Políticas de Estado deberán basarse en sólidos consensos ciudadanos, susceptibles de modificación solamente por esta misma vía. Los beneficios que se derivan de ello para la gobernabilidad y la sustentabilidad de los resultados son incuestionables.

El marco de estas políticas estables es la formulación, por parte de la sociedad civil y del Estado, de una idea básica de progreso social, económico y político. Una tarea colectiva, de concertación permanente, es trazar esa ruta estratégica de desarrollo global.

Complementariamente, en la medida en que la democracia asienta sus mecanismos en el comportamiento político nacional, la demanda social debe institucionalizarse para concretar sus aspiraciones. La informalización y el clientelismo repelen las Políticas de Estado.

Muchas inconsistencias forman parte de la intervención social gubernamental y no gubernamental, nacional e internacional. Estas inconsistencias se asocian con la débil institucionalización de la intervención social. Para revertir esas inconsistencias,

los actores del desarrollo deberán trabajar en el logro de consensos técnicos y ciudadanos, e influir en las decisiones. Esto es, deberán participar de modo institucional. Igualmente, varias nociones del desarrollo deben ser reconceptualizadas para dotarse de un contenido nacional y para alcanzar las causas remotas y cercanas de las problemáticas sobre las que intervienen. Por ejemplo, la participación social debe alcanzar contenidos y mecanismos de uniforme referencia y aplicación en todos los confines del Estado y en todos los ciudadanos. La esencia de una política pública es tener un referente uniforme.

Luego de la terminación de la “guerra fría” existen las condiciones internas e internacionales para legitimar una Política de Participación Social. La Política Social debe tener objetivos económicos tanto como el modelo económico debe contener nuevos objetivos sociales. La estabilidad de la Política Social es un componente especialmente importante de la inversión y de la estabilidad política, base del crecimiento económico sostenido. A su vez, la estabilidad y el crecimiento económicos requieren de Políticas Sociales de largo plazo, que no sólo reparen los problemas sociales resultantes o profundizados por la apertura. Estas implicaciones mutuas permiten una forma de gobernabilidad susceptible de aceptación.

El papel del Estado en los modelos de transición en el desarrollo es significativo. Se define, por un lado, en función de las capacidades que pueda exhibir la sociedad civil –ciudadanía, empresa privada u organizaciones populares– para lograr, por sí misma, metas del desarrollo; mientras que, por el otro lado, debe asumir las dimensiones de la integración social a través de la normatividad y del estímulo a la gestión de la sociedad, midiéndola por los niveles de eficiencia que consiga.

Los acuerdos de desarrollo que se logren deberán tener registro en la memoria del Estado y de los actores sociales. Cualquier nueva forma que adquiera la modernización deberá tener como base a las modernizaciones ya conseguidas. En ello consis-

te el papel esencial de las memorias institucionales del Estado y de la sociedad.

El Estado es responsable de plantear nuevos paradigmas de desarrollo social. Debe integrar la globalización en el desarrollo social, evitando que se formen nuevas dualidades. A su vez, debe buscar formas correlativas de inserción internacional de las diversas maneras del desarrollo social tradicional.

Los grados de apertura y de desarrollo del mercado interno, de mercantilización o de regulación de las relaciones sociales y políticas, de redefinición de los mecanismos y contenidos de la representación política y de formas administrativas descentralizadas, son aspectos que el Estado regula y observa, para prevenir sus consecuencias sociales. Estos indicadores funcionan como alerta de los rumbos que adopta el desarrollo.

Una Política de Estado de Participación Social es una fuente inagotable de certezas, que desestructuran los conflictos desestabilizadores de la democracia.

## **Dimensiones de la Política de Participación Social**

Entre las condicionantes positivas para la participación social en la actual etapa de América Latina está la nueva agenda del desarrollo, que se sustenta en el progresivo alejamiento de las rutinas autoritarias y de las formas antidemocráticas de búsqueda del cambio. El autoritarismo es un espectro cada vez más lejano, lo que permite afianzar nuevos elementos de la cultura política, cercanos al funcionamiento institucional e inspirados en la democracia.

La Política de Participación Social debe entrar en la agenda de acuerdos políticos para la sostenibilidad de la transición en el desarrollo y la profundización de la democracia. Así, la participación social es concebida como una forma de sustento político que reemplaza la presión y la movilización tradicionales.

La reforma institucional del Estado y del sistema político son condiciones imprescindibles de modernización. La partici-

pación social debe ser un sustento alternativo para la gestión política y no sólo para el quehacer gubernamental. La participación social es un proceso orientado tanto a bajar los déficits de ciudadanía vigentes en el sistema político como a superar las formas existentes de paternalismo.

Pero, simultáneamente, la participación popular es el correlato del protagonismo empresarial para la transición de modelo de desarrollo, en la dimensión de la sociedad civil subalterna y en la búsqueda de verificación de la ciudadanía. No se puede potenciar solamente a los actores más relevantes del mercado; o, en su defecto, sólo a beneficiarios de proyectos específicos. La obligación que plantea esta Política de Participación Social es abrir un proceso global que afecte a toda la sociedad.

En el corto plazo, la participación social optimiza el gasto social. La ciudadanía entendida como corresponsabilidad pública es un modo de optimizar el aprovechamiento del gasto fiscal.

Conceptualmente, la participación social institucionaliza y viabiliza la demanda. Por un lado, la demanda se enmarca en los límites discursivos y prácticos del Estado. Por otro lado, la institucionalización permite la interacción concertada de la sociedad –y no solamente del Estado– para diseñar soluciones y responsabilidades.

¿De qué modo la Política de Participación Social consolida a la democracia?

Entre los paradigmas del desarrollo que se han redefinido contemporáneamente está la representación. Las bases de la democracia representativa son cuestionadas por otras de inspiración participativa y deliberativa.

Esto refleja la urgencia de superar la devaluación de la política y establecer la plena legitimidad de un espacio –lo político– de constitución de la ciudadanía. A su vez, la necesidad de que la voluntad política se aproxime más a las necesidades de la población, gestando una conciliación entre la democracia política –asentada en los ciudadanos como actores políticos– y la demo-

cracia social –con base en los agrupamientos de la diversidad de los actores sociales–.

En la democracia, el consenso es la condición de la sostenibilidad del desarrollo. La perdurabilidad del consenso depende de la eficacia para solventar demandas y de la asunción de roles por los ciudadanos. Asumir roles implica apropiarse valorativamente de una ubicación en el sistema. A su vez, los sujetos desempeñan sus funciones en una estructura cuyas relaciones deben abrirse a nuevos comportamientos. Los usuarios de la participación social requieren de pruebas de funcionamiento del sistema. La reforma de valores debe lograrse a través de una pedagogía colectiva.

Para estabilizar a la participación social se debe “canalizar” las energías sociales contenidas en la población. Lo importante es que esa voluntad ciudadana se realice en la participación social y no sólo por medio de la participación. Hay que evitar que la participación social se agote en la insuficiencia de recursos para cubrir los déficits de servicios o en consultas de criterios.

La “consolidación” de la participación social es su reconocimiento como mecanismo de los sistemas social y político. Esto supone, de un lado, asumir la insuficiencia de los mecanismos de la organización de la democracia. De otro lado, al incorporar un mecanismo complementario al sistema político –en el sentido representativo y de decisiones– se le otorga perdurabilidad.

La participación social es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos. Se trata de superar una de las debilidades de la “curva de desarrollo social”, que se sostiene sólo en el “derrame” producido en situaciones de crecimiento económico geométrico y en la acumulación de largo plazo.

La participación social debe “desatar” las limitaciones del desarrollo social, que se encuentra bloqueado por una estructura de limitaciones, que le impiden despegar. Hay que romper con la perversa limitación mutua de las variables que permanecen ancladas en la pobreza.

La “creatividad social” es un activo muy importante del desarrollo, que se potencia con la participación. Los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar de conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales de superior inversión.

Aquello supone la superación de las limitaciones de los “proyectos participativos” de alcance micro. La sociedad activada es siempre más que la suma de beneficios de todos los proyectos individuales. Este es el reto del desarrollo social como superación de la intervención puntual. El proceso de participación es la puerta de entrada de una nueva “eficacia” de la inversión social.

La pobreza, además de sus contenidos materiales, se ha constituido en una forma cultural, que se reproduce como una minusvaloración en los sujetos sociales y como una devaluación de la autoestima de los actores. Desde allí, el sentido de las acciones e intervenciones colectivas se disminuye y los actores, no son sensibles y tampoco intervienen, en los cambios sociales que demanda la situación actual; son apáticos ante la política y la organización. La Política de Participación Social busca devolver a los actores, especialmente subalternos, la capacidad para influir en la construcción de su propio destino.

## **Alcances**

La participación social es un proceso que, además de influir en la adopción de decisiones en función de intereses y necesidades para una distribución más equitativa de los recursos económicos y de poder, implica un intercambio de “saberes”, conocimientos y prácticas que contribuyen a la conformación de los actores sociales.

La participación social contribuye a elevar la calidad de vida de los sujetos que se integran al proceso, en la medida en que aproxima la identificación de necesidades y la oferta de solucio-

nes, tanto a nivel nacional como local. A su vez, la participación social genera efectos específicos en la situación y demandas de sectores, especialmente los vulnerables, quienes son interpelados por el proceso.

También, la participación social es un esfuerzo para la renovación de las élites sociales y políticas, especialmente a nivel local, por el cual se garantiza una presencia de sectores de la sociedad tradicionalmente excluidos tanto en el acceso a los recursos y al poder como a la normatividad.

La participación social es un proceso que alcanza a la gestión de todos los niveles de la sociedad. La planificación participativa y los sistemas de seguimiento para el cumplimiento de metas, se basan en una forma diáfana y transparente de determinación de las atribuciones y competencias por parte de cada uno de los actores. Se trata de que todos ellos asuman roles basados en la autorregulación y en la permanencia de los acuerdos que consigan los colectivos. La gerencia social democrática debe garantizar también a las formas de control local de los recursos y de eficiencia al margen de una excesiva centralización.

Bajo estos supuestos, cabe responder la siguiente cuestión, ¿qué significaciones se le suele otorgar a la participación?

Los paradigmas de la participación se definen como capacitación innovativa y práctica basada en la diversidad de actores y situaciones; transparencia en el manejo de recursos públicos; adopción de decisiones y pluralidad de influencias; equidad para corregir situaciones históricas de acceso desigual a los recursos; control social por el que los sujetos vigilan el cumplimiento de objetivos y el ejercicio del gobierno; y, solidaridad para del procesamiento pacífico de las diferencias.

Desde la perspectiva institucional, la Política de Participación Social es comprendida por su dimensión “transversal”, que penetra a las reformas política, administrativa y territorial. Por ello, es aconsejado que se la presente y se ejecute, coordinada y paralelamente, con las propuestas de reforma de otras instancias y funciones del Estado. Al mostrarla aisladamente se la puede es-

terilizar por falta de arraigo estructural, contenido material y sustento social.

La Política de Participación Social es parte del sistema político, la misma que contribuye a la configuración de la demanda en la sociedad, dentro de un “orden” democrático consensualmente aceptado. A su vez, esta función permite a los actores sociales “observar”, constructiva y críticamente, la canalización de sus demandas dentro del sistema institucional.

Como se ha manifestado antes, la participación social y la participación política se complementan en función de los objetivos del desarrollo. En este sentido, influir en la adopción de decisiones desde las identidades sociales es complementario con la “delegación” política y administrativa, que se concreta en las funciones del Estado. Una y otra –participación social y participación política– constituyen los ingredientes contemporáneos de la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Desde la perspectiva de la ciudadanía, la Política de Participación Social debe fortalecer a la sociedad civil dentro de una estrategia para lograr nuevos equilibrios con el Estado pero, fundamentalmente, definir innovativamente las funciones que le corresponden a cada uno. En este sentido, la participación social busca una nueva conformación de los actores –de su inserción productiva, de sus demandas, de sus representaciones– para convertirse en renovados interlocutores de la política pública y de la gestión de la sociedad misma.

Esta Política de Participación Social estimula a la intervención pública, local y nacional, de los actores, desde la dimensión de la corresponsabilidad, la equidad y del logro de destrezas para su reproducción. Al contribuir a la eficiencia del colectivo social, también interviene en aspectos básicos de la conformación ciudadana e individual.

Ciertamente, el proceso de participación social debe tomar en cuenta a las diferentes capacidades de los interlocutores para intervenir en el mundo público, ligadas éstas a su posición en el espectro socio-productivo y a situaciones que lo facilitan o difi-

cultan, como el grado de modernización de las localidades y de la diferenciación social interna. Pese a las diferentes condiciones para implantar un proceso de participación, el país debe estructurarse como una sola unidad, en la que se implanta gradualmente una política nacional que cubre todo su territorio.

## **Objetivos**

### **Introducción**

La finalidad global de la participación social es contribuir a la corrección de seculares exclusiones sociales; legitimar mecanismos de incidencia en las decisiones públicas; profundizar los procesos de ciudadanización; respetar la diversidad de opiniones de los actores; y, garantizar la sostenibilidad de los consensos.

Con esta Política de Participación Social se persigue institucionalizar la influencia en las decisiones, lo que significa convertir gradualmente a la participación en una práctica cotidiana de gerencia pública, facilitando la implantación de mecanismos de información, veeduría, propuesta, control, cogestión y seguimiento por parte de la ciudadanía y de los agrupamientos sociales específicos. Los resultados se deberán medir en el incremento de la calidad de la democracia y de la eficiencia de la inversión pública, entre otras variables.

### **Objetivo nacional**

Para la determinación de los objetivos de la Política de Participación Social asumimos como objetivo nacional de la transición en el desarrollo, la inserción concertada en el proceso de globalización y la distribución equitativa tanto de las oportunidades de inserción externa como de los beneficios. Esta definición contemporánea de los vínculos internacionales del país, deberá estar respaldada en el diseño y ejecución de un “buen gobierno” orientado hacia la conquista de las metas del desarrollo hu-

mano, en que las oportunidades de modernización sean aprovechadas, en igualdad de opciones, por el crecimiento económico, la equidad social y la justicia política. Finalmente, en el horizonte estratégico del modelo de desarrollo se ubica la sociedad civil y, particularmente, la ciudadanía, la que fortalecida debe constituirse en matriz de las metas de desarrollo y de la racionalidad estratégica del país.

### **Objetivo general**

La Política de Participación Social persigue que la influencia de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en la adopción de decisiones facilite la formación de la voluntad y la aceptación de la modernización, para que la ciudadanía ejerza sus derechos y asuma sus deberes, de modo estable y autónomo. Al asumir la responsabilidad de expresar y canalizar sus demandas, y el control directo o la observación de la asignación de algunos recursos que realizan las instituciones, se optimizará la inversión pública, especialmente la inversión social en un contexto de profundización de la democracia. Finalmente, trata de elevar la eficiencia de la sociedad, la economía, el sistema político y el Estado, que garantice el cumplimiento de sus metas históricas de afianzar las identidades, lograr una adecuada provisión de satisfactores de las necesidades básicas, formar un sistema adecuado de representación y configurar unas instituciones transparentes y funcionales.

### **Objetivos específicos**

- 1.– Disminuir los déficits ciudadanos en la entrega-gestión de servicios y en el ejercicio de derechos y deberes públicos, individuales y colectivos.
- 2.– Corresponsabilizar a los ciudadanos en la gestión pública como verificación de sus derechos y deberes.
- 3.– Lograr la autorregulación de los actores en la conformación y ejecución de sus demandas.

4.– Sensibilizar al aparato público en el diseño de políticas, las que deben incorporar las necesidades y demandas de la población.

5.– Generar una normatividad que garantice la influencia equitativa de los diferentes sujetos en las decisiones para afirmar su identidad.

6.– Aumentar la eficiencia y la eficacia de la acción estatal respaldada en la capacidad y creatividad social.

7.– Fortalecer a todos los actores de la sociedad civil desde sus diversos ámbitos de identidad y en pleno respeto de su diversidad.

### **Definiciones instrumentales básicas**

1.– La concertación, práctica permanente e institucional del sistema político, es un instrumento decisivo de la Política de Participación Social, en la medida en que construye a los acuerdos colectivos para procesar conflictos, baja la incertidumbre de la transición de modelo de desarrollo y contribuye a la formación de nuevos sujetos públicos, que influyan responsablemente en las decisiones y generen una actitud ciudadana estable de logro de deberes y derechos. El proceso de concertación debe institucionalizarse como parte de una Política de Participación Social, que lo acoge como componente central.

2.– Los mecanismos de “rendición de cuentas” permiten a la sociedad observar el cumplimiento de un mandato otorgado, medido a través de metas específicas y recuperar la delegación entregada a las autoridades públicas, en situaciones determinadas de disconformidad de los mandantes. La Política de Participación Social prevé la conformación amplia de consensos, que precede a la formación de una decisión pública, los mecanismos de observación, seguimiento y ejecución de acciones públicas y la revocatoria del mandato ante la imposibilidad del sistema institucional para corregir la ineficiencia en la ejecución o la violación de la norma.

Concertación y rendición de cuentas están presentes transversalmente en los subsistemas que forman parte de esta Política de Participación Social, luego presentados, y permiten establecer dimensiones concretas de intervención en la adopción de decisiones, la ejecución de los servicios y la verificación de la representación.

## **Componentes**

1.– Reconocimiento jurídico a la diversidad de los sujetos sociales a través de sus organizaciones para constituir los interlocutores del proceso, conformándose de este modo, una modalidad de ciudadanía colectiva que fija la soberanía y el ámbito de la participación. Esto implica, a su modo, la formalización de las prácticas de participación existentes en la sociedad, en tanto se enmarcan en los parámetros determinados en esta política.

2.– Información amplia acerca de la adopción de decisiones en el ámbito de la participación social, para que se constituya en un bien público con iguales oportunidades de acceso, condición de posibilidad de logro de los objetivos de la participación.

3.– Mecanismos específicos para la participación social y la participación política, de naturalezas substancialmente diversas en sus funciones y atribuciones. La participación social se focaliza en formas de consulta popular, cogestión de recursos, control de mecanismos presupuestarios y de ejecución de políticas públicas y sistemas de seguimiento de acuerdos. La participación política implica una agenda específica de cambios.

4.– Injerencia de los sujetos de la participación, en las decisiones de todos los niveles de gobierno, estructurado éste desde su dimensión territorial. A nivel de las localidades, la participación reconforma los principales ingredientes de la vida local interviniendo en la gestión municipal y parroquial a través de sus decisiones de planificación puntual y estratégica, organización territorial, servicios y propiedad comunitaria. A nivel intermedio, se trata de constituir un “sistema político regional”, que

alimento de legitimidad al proceso de participación. Finalmente, a nivel del gobierno central, incidir en la determinación de la Política de Descentralización, indisolublemente ligadas a la Política de Participación Social, que vincula territorialmente demandas concretas de la población y de la oferta estatal, lo que debe tener una concreción administrativa.

5.- Reconformación de los mecanismos de representación política, de conformidad con los nuevos roles, funciones y equilibrios de la sociedad civil, sociedad política y Estado. La nueva arquitectura institucional debe producir una reforma política orientada hacia la apertura de la representación –electoral y partidaria– conducente a la mayor cercanía entre representantes y representados, respeto a la diversidad social y electoral, eficiencia en la delegación local, intermedia y nacional, innovación partidaria, representación social en la escena política, entre otros aspectos.

## **Mecanismos**

Se ha previsto la estructuración de un Sistema Nacional de Participación Social compuesto de tres Subsistemas.

### **Subsistema de Participación Local**

El propósito global es mejorar la calidad de la democracia con la creación de un Subsistema de Participación Local, orientado hacia la conformación y gestión de la sociedad local; modernización y fortalecimiento municipales; instalación de las Juntas Parroquiales rurales; estímulo a la representatividad de las organizaciones sociales; formación de un sistema de representación provincial; desconcentración del gobierno central; seguimiento de acuerdos derivados del proceso de concertación; y, utilización adecuada de los mecanismos de rendición de cuentas. La intervención básica inicial será reconocer a las organizaciones territoriales existentes como interlocutores responsables del de-

sarrollo e instancias de control social y de la gestión de la infraestructura; y, posteriormente, integrar las organizaciones sectoriales-funcionales, como ingredientes de nuevas formas institucionales orientadas al estímulo a la producción.

La correcta utilización de los recursos; la optimización del gasto por reasignación consecuente de responsabilidades y del financiamiento; y, la redistribución del ingreso municipal nacional basado en el dimensionamiento de las disparidades sociales y territoriales son otros elementos esenciales del Subsistema de Participación Local. Este Subsistema profundiza la tendencia para que las instituciones locales asuman porcentajes crecientes del Presupuesto Nacional, en un contexto de cada vez más preciso de asignación de atribuciones y funciones.

Para la implantación del Subsistema debe sistematizarse las necesidades insatisfechas de las Parroquias, Municipios y Provincias, los vínculos urbano/rurales y la disponibilidad institucional local. A través de ello, se persigue acortar las disparidades históricas y futuras entre los Municipios y dentro de ellos.

Los interlocutores sociales y estatales del Subsistema son las organizaciones sociales territoriales dotadas de una personería jurídica para el desarrollo local. Esto implica el reconocimiento de la representación histórica de las comunidades, con diverso nivel de representatividad y funciones, tanto como impulsar la formación de mecanismos de representación que no cuentan con ellos. Asimismo, se deberá reconocer a una sola organización por cada circunscripción territorial, las mismas que podrán agrupar federativamente a fracciones de cada circunscripción territorial. Se trata de estimular a la agregación de la representación y castigar a la división.

Igualmente, se deberá rediseñar el gobierno intermedio a nivel de la Provincia<sup>2</sup>. La forma real que se asuma para el gobier-

---

2 Este rediseño deberá ser consecuencia de cualquiera fuese el resultado de la Consulta Popular sobre el tema de la autonomía provincial que pudiese realizarse, siempre en concordancia con los principios y objetivos de la descentralización.

no intermedio/provincial, dependerá del grado de descentralización posible; la madurez de los actores; la confianza mutua entre el gobierno central y las provincias; y, los niveles de conciencia territorial del gobierno central, que le permitan pensarse a sí mismo en “clave” regional.

Las funciones del gobierno intermedio deberán fijarse en el marco de un nuevo pacto territorial, en el que predomine la coordinación y asociación entre las Municipalidades para generar economías en proyectos de desarrollo con continuidad territorial. El gobierno intermedio permitirá una relación equilibrada con el gobierno central, especialmente, dentro de una situación de crecimiento bicefálico de los asentamientos humanos y la redefinición práctica de las funciones municipales, especialmente, ante las diversas situaciones de crecimiento urbano y de relación con sus entornos rurales, en las que además intervienen las nuevas competencias que se asignaren a las Juntas Parroquiales rurales.

La creación de un sistema político intermedio, adicionalmente debe colaborar con las provincias, para que logren su propia y eficiente inserción en las oportunidades de la globalización y bajen los niveles de riesgo e incertidumbre con la reconversión productiva, que necesariamente se opera en la actualidad. La formación de “pactos provinciales” en torno al desarrollo local asentados en el gobierno provincial, se deberá enmarcar en los parámetros de desarrollo globales. Sin embargo, la forma concreta, por ejemplo de utilización de servicios, relaciones con los asentamientos humanos, calificación del trabajo, regulaciones ecológicas, límites urbanos, requieren de acuerdos puntuales. Cada provincia puede aprovechar estas oportunidades de mercado, dimensionando la apropiación local de recursos necesarios y su distribución para el desarrollo y cambio productivo locales.

El gobierno intermedio deberá recoger los avances en materia de participación social de la población ya existentes en varias organizaciones no gubernamentales, especialmente, en integración de las Municipalidades y Juntas Parroquiales rurales; in-

corporación de prácticas de interacción entre diversos niveles sociales y territoriales de ingreso; determinación de prioridades de intervención pública para evitar la aparición de nuevas dualidades con sectores “tradicionales” o de baja incorporación a la globalización; capacidad para determinar agendas de desarrollo local desde las necesidades de la sociedad civil; y, posibilidad de conseguir “incrementos” en la representación de los actores.

En suma, se trata de asentar a las decisiones que afectan a la “región”/provincia en los actores pertinentes, dando forma a la “democracia territorial” con participación de la población. Se trata de un proceso de naturaleza “administrativa” que da forma simultánea a un sistema político local, que permite la alimentación de recursos económicos y de poder al proceso de participación como conjunto.

Los instrumentos del Subsistema son:

- Destino específico de nuevos recursos nacionales v. g. inversiones en infraestructura de salud, educación, riego, viabilidad, turismo, condiciones industriales, mejoramiento urbano y medio ambiente, aprovechamiento de recursos naturales y promoción de la pequeña empresa.
- Propiedad y responsabilidades de las inversiones.
- Captación impositiva y tasas por servicios locales
- Automatismo tributario de rentas nacionales.
- Participación en proyectos de desarrollo.

Las áreas del Subsistema son:

- a) El control de inversión en aquellos sectores en que se efectúe la transferencia de responsabilidad y/o propiedad hacia las Municipalidades y en el manejo de nuevos recursos;
- b) El seguimiento del presupuesto municipal;
- c) La planificación estratégica y la determinación de prioridades de desarrollo.

Esta última área es una prioridad del Subsistema a través del diseño de una modalidad específica de planificación local participativa, con la definición básica de las organizaciones sociales, apoyada por un aparato específico y bajo seguimiento técnico. Igualmente, es muy importante determinar la forma institucional que adquirirán las funciones de control antes mencionadas.

Se debe crear una instancia intermedia entre el Concejo Municipal/Juntas Parroquiales rurales y las organizaciones territoriales centrada en atribuciones específicas que impidan la interferencia de funciones y la correcta fiscalización de actividades y recursos. Sus funciones son vigilancia presupuestaria y ejecución de las transferencias. Los derechos y deberes de esta instancia intermedia consistirán en:

- Demandar y controlar la gestión territorial local en áreas determinadas.
- Representar al interés comunitario en caso de conflicto en aspectos de desarrollo frente a los organismos públicos.
- Supervisar a los sistemas de educación y salud locales o, en su defecto, responsabilizarse de su gestión.
- Transparentar ante la comunidad la información de gestión, especialmente, en los recursos.
- Establecer criterios de gasto municipal y consultarlos a la población.
- Lograr la corresponsabilidad de la población en la gestión de las áreas asignadas.
- Promover la integración de la población a los órganos de gestión y representación.
- Incentivar a las tareas colectivas de cooperación.
- Estimular a la autogestión en seguridad ciudadana.
- Vigilar la conservación de bienes en el ámbito determinado.
- Crear un sistema de control y responsabilidad ante la comunidad.

En el plano de la cultura social y política, se debe estimular la conciencia tributaria, la participación en las organizaciones sociales, el interés en la gestión municipal, una conciencia social más equitativa y los acuerdos plurales en torno a la gestión local.

También se debe tender hacia la colaboración de otros organismos de la sociedad civil –no sólo territoriales y sectoriales– orientándolos hacia la corresponsabilidad en las áreas de su competencia.

La definición general de la Consulta Popular Local, compuesta por el Plebiscito Local y el Referéndum Local, es la apelación al mandante primario para emitir una opinión o una decisión, según sea el caso, las mismas que tienen vigencia inmediata y obligatoria, como decisión administrativa o norma. En los dos casos, se produce una “excepción” por tiempo limitado, por la que se retira, para los efectos de la consulta, la delegación a las autoridades. Para su realización se deberá acudir a la Tribunal Provincial Electoral.

Se entenderá como “Referéndum Local” al mecanismo para otorgar legitimidad (ratificación) a determinada legislación municipal o parroquial. Requiere de la solicitud de convocatoria de un porcentaje de pobladores. Su objeto está limitado a la normatividad Municipal y Parroquial, salvo las de Presupuesto y Tributarias.

Se entenderá por “Plebiscito Local” a la consulta de opinión de los pobladores, por iniciativa de un porcentaje de ellos o de la mayoría del Concejo Municipal o de la Junta Parroquial rural, para adoptar una decisión sobre lineamientos generales de ordenamiento territorial, medio ambiente o proyectos de infraestructura.

### **Subsistema de Intervención Pública de las Organizaciones de Desarrollo de la Sociedad Civil**

La instalación estable de la democracia ha contribuido a revalorar la institucionalidad como un mecanismo necesario y po-

sitivo. Las demandas de participación social y las posibilidades de concretarlas no pueden quedar sujetas a las condiciones políticas, que se abran o se cierren a merced de los liderazgos. Al contrario, la participación social debe estar inscrita en la nueva estructura del Estado. Para lograrlo, es preciso que todos los actores concuerden en la necesidad de institucionalizar la participación social a través de legislaciones, reformas administrativas, modificaciones institucionales, propuestas de modernización, etc. La institucionalización de la participación social traerá como consecuencia la sustentabilidad de la política social y un avance progresivo de las curvas de desarrollo social, incentivada por el fortalecimiento de la democracia y la vigencia de derechos y garantías, individuales y colectivos.

La democratización del desarrollo permitió constatar que el Estado no era el único actor, ni responsable exclusivo. La sociedad civil se ha diversificado notablemente. Emergen nuevos actores y cambian las agendas públicas. La existencia de las organizaciones de desarrollo en la sociedad civil encargadas de la producción de bienes o la prestación de servicios sin fines de lucro o que combinan esta actividad con la reivindicación, condiciona las acciones e instrumentos de desarrollo. Ahora, estas organizaciones vinculadas con la expansión de la democracia, deben proceder dentro de nuevos modelos de relación con el Estado.

Las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil ocupan un amplio rango de actividades y se introducen en muchos temas, dependiendo de sus antecedentes, auspicios, objetivos y actores involucrados. La diversidad institucional obedece a la pluralidad de segmentos, actores y actividades que conforman la sociedad civil. Esta relación marca a las organizaciones, les confiere especialidad temática y un “nicho” para su intervención en el desarrollo social.

La especialidad temática de las organizaciones de la sociedad civil se relaciona con la aparición de situaciones generalmente asociadas con la demanda por nuevos derechos. A su vez,

la especialización en las organizaciones consolidadas se vincula con un desarrollo institucional influenciado por temas clásicos del desarrollo social. Las organizaciones de desarrollo exhiben un conocimiento de la fracción de la sociedad civil sobre la que actúan y una relación con las organizaciones de base, beneficiarias de su intervención. Es evidente que algunas de estas organizaciones no logran consolidarse y su vida efímera depende del financiamiento que consiguen. Esta dificultad es correlativa a las debilidades de la conformación de la demanda social.

La opinión pública y el Estado deben reconocer al fenómeno no gubernamental y su aporte para el desarrollo social y de la democracia. Otorgar transparentemente legitimidad al movimiento no gubernamental permitirá contar con un enlace entre las políticas públicas y los organismos básicos de la sociedad civil. Este es un propósito básico de la Política de Participación Social que proponemos. Se debe buscar diálogos y experiencias viables de concertación acordes con la creciente importancia que adquieren los sectores no gubernamentales.

El Estado debe rescatar la capacidad organizadora social y de gestión a nivel microsociedad de las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil. Esta capacidad no compite con los organismos naturales de representación social. Sin embargo, no se trata solamente de destacar la capacidad instrumental que tienen las organizaciones sino también la posibilidad que tienen de intervenir constructivamente en un proceso de concertación. Los acuerdos se logran creando confianzas desde y hacia los principales actores involucrados. Las organizaciones de desarrollo pueden ser un importante punto de invitación para una concertación sectorial.

Las organizaciones de desarrollo ejecutan proyectos y, en general, guardan conciencia institucional de los resultados de su intervención. Estas organizaciones, que acompañan los ciclos del desarrollo económico y político, tienen una experiencia acumulada de intermediación con el Estado y la cooperación internacional, cuyo grado de descentralización puede lograr mejores ín-

dices de eficacia. A su vez, la transnacionalidad creciente de la sociedad civil y de sus principales actores, debe robustecerse en la perspectiva de la eficiente utilización de oportunidades nacionales e internacionales.

Es imprescindible que se consolide un parámetro objetivo de aproximación del Estado hacia las organizaciones de desarrollo, para precautelar oscilaciones políticas basadas en intereses ocasionales, desarrollar un entorno favorable de opinión que eleve la eficacia de sus actividades como la alternativa más apropiada a las demandas del movimiento no gubernamental.

La Banca Multilateral clasifica a las organizaciones sociales no gubernamentales en “organizaciones locales”, por las que refiere a estructuras formales dirigidas a incrementar la productividad económica de los miembros, facilitar el desarrollo local y de la infraestructura social; y, en “organizaciones intermedias”, las que surgen por dificultades para un tratamiento directo con las organizaciones locales o como un puente entre el nivel local y nacional.

Las organizaciones de desarrollo son heterogéneas y todas ellas tienen historias marcadas desde su nacimiento y en su evolución institucional. Lograr que estas organizaciones se involucren protagónicamente en el proceso de participación social representará un logro importante ya que su experiencia se pone al servicio de la nación.

El fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión no gubernamental –la parte más dispuesta de los actores de la sociedad civil para el desarrollo social– será una garantía de concreción de Políticas de Estado de Participación Social y la viabilidad de una gestión gubernamental eficiente, eficaz y concertada. Se trata de diseñar una dinámica “consociativa”, en que el Estado y el movimiento no gubernamental converjan en objetivos comunes y de largo aliento, produciendo contenidos exactos y elaborando procedimientos para hacer operativos a los consensos globales. Ello dentro de un ambiente y medidas de confianza mutuas.

Diseñar una dinámica “consociativa”, en que el Estado y las organizaciones de la sociedad civil puedan aspirar a una relación de socios en el desarrollo, no incluye, de ningún modo, el “retiro” del Estado de una activa participación en el desarrollo social, en cuya sustitución aparecerían estas “organizaciones intermedias o paraestatales”.

Esta Política de Participación Social indaga las posibilidades y las alternativas concretas de un modelo de vinculación entre gobiernos y organizaciones de desarrollo de la sociedad civil, que proporcione contenido a la política social. Este diseño –que por su naturaleza debe ser consensual– debe quedar inscrito en la institucionalidad social y estatal.

A partir del diseño del Subsistema de Participación Local antes presentado, se desprende la necesidad de vincular activamente en la Política de Participación Social a las organizaciones territoriales con las nuevas atribuciones de las Municipalidades y de las Juntas Parroquiales rurales en la planificación participativa y en la prestación de servicios sociales como actores e intermediarios en la ejecución de la política social. Este es el espacio para fortalecer a los otros actores de la sociedad civil, interlocutores de las Políticas de Estado.

La sociedad civil no se circunscribe ni se reduce a las organizaciones de desarrollo. Son una parte minoritaria de la sociedad civil pero cualitativamente la más importante en el desarrollo social. La más fehaciente actitud para lograr acercamientos entre los actores consiste en transparentar todos los actos y actitudes de una clara y explícita reciprocidad entre el Estado y la sociedad civil. La reciprocidad permitirá que estos sectores entren en un proceso de autorregulación, el que finalmente es el punto más alto de la concertación, base de la Política de Participación Social.

De modo complementario, debe explicitarse la necesidad de contar con una norma expresa, respaldada en información calificada, sobre las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil, que permita una clasificación funcional para lograr una ar-

ticulación transparente con el Estado. Asimismo, que estimule niveles superiores de organización y oferta de servicios al movimiento no gubernamental. En todo caso, es necesario dar forma nacional a las normas éticas de vinculación de las organizaciones sociales con el Estado y con el financiamiento nacional e internacional.

La Política de Participación Social debe considerar los mecanismos más idóneos para concretar las formas de “responsabilidad social” de la empresa privada, tanto como participación en el financiamiento de estas organizaciones cuanto como oferta al mercado de satisfactores de necesidades básicas.

El fortalecimiento institucional de las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil se basa en su capacitación en la Gestión de Políticas Públicas. Desde diversos ángulos se plantea que estas organizaciones participen en la gestación y ejecución de políticas públicas. Es preciso que este proceso se lleve adelante con la mayor idoneidad técnica posible. En especial, esta capacitación deberá referir a las políticas sociales, ámbito en que se acumula su mayor destreza.

### **Subsistema de Consultas y Construcción de Consensos**

La forma concreta de la “inseguridad humana” es la incertidumbre de las identidades sociales o políticas, en general presente en sociedades que transitan de modelo de desarrollo. La falta de certezas afecta a la construcción democrática. La democracia crea certezas en tanto entrega a los ciudadanos reglas para el funcionamiento político. Simultáneamente, también crea incertidumbres acerca de los resultados del uso de los mecanismos democráticos. En general, certezas e incertidumbres se combinan y “resuelven” en un marco de previsibilidad, propio de una democracia estable que se asienta en procesos de concertación.

Las incertidumbres estructurales –pobreza, empleo, ingresos, seguridad y movilidad sociales– son el marco desde el cual

emergen “nuevas” incertidumbres, que ocupan la escena y son fuente de conflictos. Solamente algunos conflictos articulan las incertidumbres estructurales con las “nuevas incertidumbres”. Los conflictos que pueden desestructurar la democracia responden a esta especial combinación. Las incertidumbres estructurales de la modernización expresadas en un sistema institucional sin capacidad de procesamiento y respuesta; o, planteado de otro modo, la fragilidad e inadecuación institucionales, convertirán al desfase entre modernización económica y modernización política, en un conflicto desestabilizador de la democracia.

La estabilidad económica y política permite una aproximación conflictiva, pero canalizable institucionalmente, a la modernización. Un proceso de concertación debe registrar las condiciones que imposibilitan el aprovechamiento de la modernización. Los elementos que se combinan tienen diversos órdenes. A saber: determinación de los consensos de base del sistema político y de los arreglos institucionales frente al mercado y los conflictos; combinación entre incertidumbres estructurales y nuevas, entre circunstancias particulares y diseños institucionales; incidencia de la modernización en cuestiones históricas y emergentes; y, ponderación de las actitudes y aptitudes de los actores frente a los conflictos.

La democracia debe prever y procesar los conflictos, canalizando su energía hacia la construcción institucional. La aptitud de los actores para regular las incertidumbres define su forma para aproximarse a los conflictos. Acuden a “rutinas de comportamiento” frente a situaciones conflictivas. Incluso se puede plantear que existe una “ritualidad” determinada frente a los conflictos. Los actores entran a los conflictos cumpliendo un rito que les otorga seguridad. La ritualidad asegura la reiteración de metas, objetivos y procedimientos. Se puede observar los síntomas sociales de iniciación del rito –conflicto. Estos pueden derivar en el diseño de una ruta de negociación del conflicto así como a su previsión.

¿Por qué los actores no pueden pensarse por fuera de su rutina clásica de los conflictos? Fundamentalmente por la ausencia de “instrumentos” para hacerlo, lo que remiten a la insuficiente modernidad y a la falta de coherencia sistémica de las instituciones políticas, por un lado. Por otro, frente a las transformaciones en las bases sociales de la democracia, la sociedad y los mismos actores se muestran incapaces para encontrarse en los nuevos roles ciudadanos y de desarrollo.

Todo sistema puede accionar mecanismos con los cuales bajar los niveles de incertidumbre o, en su defecto, sostener niveles de control de la incertidumbre. En el primer caso, la voluntad tiene un límite; mientras que, en el segundo, se parte de la existencia de certezas mínimas que tienen cohesionada a una sociedad. A este nivel se ubica el propósito de la Política de Participación Social para diseñar un Subsistema de Consultas y Construcción de Consensos.

El país requiere de nuevos consensos para el tratamiento urgente y eficaz de la crisis y, especialmente, de la pobreza, y acerca de la utilización ciudadana de la nueva institucionalidad, condiciones éstas para la sustentabilidad de la transición. Estos nuevos consensos deben estar sustentados en otro acuerdo acerca de la necesidad de la participación de la sociedad civil. Ahora bien, estos consensos no devienen por el mero hecho del diálogo, ni por un cambio de actitudes en la relación entre los actores. Para que se efectivicen esos consensos, es preciso producir sus contenidos exactos, elaborar procedimientos y hacer operativos los consensos globales.

La operativización de los nuevos consensos debe enmarcarse en un proceso más amplio, de creación de un ambiente y medidas de confianza mutuas. La desconfianza que ha definido a los actores sociales y políticos debe ser superada a través de medidas precisas y no solamente con retóricas, las que solamente expresan voluntarismo.

La emergencia de nuevos consensos debe estar respaldada en conceptos y en ingeniería institucional. Las metodologías de

concertación que se generen deben tomar en cuenta, fundamentalmente, que se trata de nuevos actores frente a diferentes temáticas. La clásica concertación tripartita –Estado, empresarios y trabajadores– asociada con la producción industrial y el Estado de Bienestar, debe ser replanteada a la luz de los nuevos momentos de la modernización de las relaciones Estado-sociedad.

Las instancias, los momentos y las temáticas forman el marco para el diseño de la concertación bajo nuevos parámetros. La pragmática de la concertación no puede, en ningún caso, evitar la planificación. Los planes que nazcan de procesos de concertación deberán ser innovativos en todos los niveles –diagnósticos, metas, estrategias, metodologías–, deberán des-estatizarse para lograr una lectura más comprensiva de la sociedad en interacción con el Estado, deberán des-dogmatizarse para alcanzar una perspectiva equilibrada de los roles y responsabilidades de cada parte del Estado y de la sociedad civil, y deberán generar nuevas convenciones sociales, políticas, institucionales y administrativas alrededor de metas viables, obligatorias, mensurables y visibles.

Un proceso de concertación implica nuevos conocimientos y estrategias de capacitación en áreas que tradicionalmente se han presentado como espacios oscuros para planificadores y gestores sociales. Entre el diseño de políticas, planes y programas sociales, por un lado; y, por el otro, los conductores de ejecuciones de políticas y proyectos gubernamentales y no gubernamentales, existe un espacio de negociación social –de proyectos y actitudes, de metas y acciones– cuyas técnicas no han sido formalizadas como conocimiento y, consiguientemente, como posibilidad de réplica y de ahorro de esfuerzos políticos para las partes.

En esta Política de Participación Social se plantea que es posible diseñar una metodología para que sea asumida por el sistema político, cuyos elementos centrales son los siguientes:

- Es un proceso “permanente”, que se basa en la “confianza mutua” entre representantes de los actores (sociales, políticos), para la “administración democrática” de sus diferen-

cias. Tiene objetivos, niveles y actores. Debe señalarse que no todos los temas son concertables.

- Busca consensos entre “socios” de un contrato social, cuyos términos se renegocian desde la perspectiva de avance del conjunto de la nación (comunidad de destino), siendo posible la verificación de los intereses de las partes y creando certidumbres de futuro para los actores.
- Entre sus características están procesar diferencias (sociales, políticas, culturales, étnicas), conformar intereses comunes y determinar ámbitos de “ganancia” compartidos, con sentido estratégico. Se basa en la tolerancia entre las partes (La estabilidad de la democracia depende de la aceptación del conflicto por los actores).
- Procede con base en la oportunidad y se posiciona ante los conflictos, definidos por su carácter democrático o desestabilizador. Busca salidas a la coyuntura a partir de un permanente ejercicio prospectivo. Sus procedimientos deben ser normados, legítimos y sustentables.

La “concertación progresiva de los conflictos” está relacionada con la “curva de vida” del régimen político, la que establece “condiciones de concertación”. A su vez, la “coyuntura política” establece el “clima de negociación”. La “agenda de la concertación” es necesaria y debe estar “abierta”.

Los momentos de la concertación son la conformación de la demanda por los sectores de interés; la formación de la decisión; y, la implantación de una política pública. Cada actor social tiene distintas formas de presentación en los escenarios social y político en diversos períodos. El contenido y su forma de reivindicarlo establecen la “disponibilidad de concertación”.

El marco global del proceso de concertación es la “nación”. Este concepto entrega un sentido de pertenencia, producto del desarrollo social, que se conforma históricamente y busca conciencia de sí y otorga identidad a sus partes. Las partes se reconocen y practican un deseo de vida en común. No se puede demandar a los actores compromisos con la integración social y

con la administración estatal si no se les garantiza una construcción de futuro.

El ámbito de la nación es más amplio que otros y se verifica en todas las partes de la sociedad sean sectoriales o territoriales. No existe actor que pueda presumir de la responsabilidad de la nación. Lo nacional se forma por la convergencia e intereses de muchos actores. El avance de la nación es una tarea mucho más compleja porque es compatibilización de lo diverso. Así, la necesidad de concertación en torno a la nación es estructural y convoca a un gran acuerdo de actores clásicos y nuevas identidades.

Los mecanismos que se prevén dentro del Subsistema son:

### *1.- Consejo Económico y Social*

El Consejo Económico y Social es sido concebido como un espacio de concertación, que abre un sistema de consultas en los niveles nacional, sectoriales y territoriales, en el que participen sectores políticos, sociales y económicos. Tiene funciones consultivas y de asesoría en temas de desarrollo y, especialmente, responde a consultas, emite criterios, adopta iniciativas legislativas y tiene criterio de planificación y presupuestario. Se preocupa especialmente de variables de interrelación y coordinación entre las políticas e instituciones sociales y económicas.

El mecanismo previsto debe inscribirse en una estrategia general y en una metodología de concertación para cumplir a cabalidad con los propósitos de esta Política de Participación Social. En este sentido, es necesario profundizar en el diseño de sus dimensiones institucionales, observando especialmente la operatividad que consiga, dotar de toda la representatividad posible a los actores convocados; evitar la duplicación de funciones; matizar el carácter exclusivamente consultivo; y, limitar los temas para su tratamiento.

## *2.- Consultas y diálogos*

Diversos actores argumentan que las características generales que deberían tener los mecanismos de consulta y diálogo son el carácter definido, pero al mismo tiempo general, que deben tener los temas y las instancias; la modalidad funcional y sencilla que permita la operatividad y el acceso de la población; el carácter local para acercar a las demandas percibidas por los pobladores y generar mandatos legítimos a las autoridades; el abordaje de temas legislativos y fiscalizadores; la incorporación de los actores representativos de las demandas y las decisiones; y, el sustento en información y conocimiento sistemáticos.

Los procesos de consulta deberán impulsar la emergencia de una cultura democrática, con representación en el intercambio directo de los actores y sin intermediación partidaria forzosa. Igualmente se demanda la institucionalización de los mecanismos que han logrado reconocimiento.

## *3.- Mesas de Concertación y seguimiento de los acuerdos*

La Mesa de Concertación es un mecanismo de diálogo sistemático encaminado a la definición de las Políticas de Estado dirigidas hacia actores y actividades específicas, que pretende culminar en la formulación de Acuerdos Sociales para alcanzar el desarrollo humano sustentable, en el mediano plazo, y detener, en el corto plazo, las variaciones de los índices del desarrollo. Las Mesas de Concertación deben basarse en la definición de metas obligatorias alcanzables en plazos perentorios, con resultados diferenciados a los niveles que corresponda, con base en criterios de corresponsabilidad.

En el caso del desarrollo social, por ejemplo, es posible lograr acuerdos sobre metas en algunos indicadores tales como pobreza (empleo, ingresos, nutrición, producción de bienes y servicios), educación (analfabetismo, cobertura, retención y repetición, calidad, capacitación productiva y comercialización, participación de la comunidad, ciencia y tecnología, educación

no formal), salud (atención primaria, saneamiento, mortalidad, esperanza de vida, salud sexual y reproductiva, sistemas de salud), población (paternidad responsable y migraciones), vivienda e infraestructura (saneamiento, agua potable, electrificación), infraestructura agrícola (riego, caminos vecinales, crédito, asistencia técnica, infraestructura productiva), desarrollo sostenible (medio ambiente, tierras), fortalecimiento de las instituciones (derechos colectivos, participación en las instancias estatales nacionales y locales, potenciación de las familias, liderazgo, planificación participativa, comunicación, descentralización, inversión social), políticas públicas (inflación, reconversión productiva, deuda, combustibles, reestructuración estatal, seguridad social), Relaciones Internacionales (cooperación, desarrollo de la frontera, representación exterior, mercados externos).

## **Evaluación**

Los diseños metodológicos que requiere el seguimiento de la participación son múltiples y novedosos.

Las variables a utilizar en una evaluación social pueden ser:

- a) La eficacia de la inversión social;
- b) El mejoramiento de los niveles de eficiencia;
- c) El incremento del control social;
- d) El fortalecimiento de los actores sociales;
- e) Los actores diferenciados por tipo de beneficios;
- g) La capacidad de actuar en situaciones dominadas por la heterogeneidad.

Las variables de una evaluación institucional pueden ser:

- a) Definición estatal de un proceso participativo asumido por el Estado y la sociedad;
- b) Detectar con precisión nacional a las dimensiones de la participación;

- c) Investigar a las barreras –históricas y actuales– más comunes que limitan a la participación;
- d) La determinación de los ambientes –económicos, culturales, sociales y políticos– necesarios para lograr la participación;
- e) Vincular a las iniciativas, recursos y decisiones como los elementos comunes de la participación.

Las variables de una evaluación desde el punto de vista del desarrollo de la democracia pueden ser:

- a) El estado del compromiso de la población con la participación;
- b) El curso que adopte la demanda por la ciudadanía;
- c) El control –político y de desarrollo– de la gestión pública;
- d) Los cambios del sistema de representación;
- e) La institucionalización del sistema de gestión de la participación;
- f) El modelo institucional de Municipio;
- g) Los contenidos del proceso de descentralización;
- h) Las élites resultantes del proceso;
- i) La transformación de la “politización” pre-existente.

Los instrumentos de una evaluación política podrían ser la medición de:

- a) Situaciones de participación que permitan establecer el rango de cumplimiento de los objetivos perseguidos;
- b) Los niveles de participación en los centros de adopción local de decisiones previstos por la legislación;
- c) La apropiación y uso de los instrumentos de participación por los beneficiarios;
- d) Las modificaciones en el funcionamiento del sistema político.

## Requisitos

Como nota previa, cabe destacar algunas “precauciones” observadas en procesos similares y expresados como “dilemas” para la Política de Participación Social.

La población asocia las instituciones tradicionales de la organización social y política con el deterioro de las condiciones de vida, provocando una falsa disyuntiva. Asimismo, el sistema político ha generado una dicotomía de los actores en función de su cercanía o lejanía del poder, lo que genera una desconfianza mutua, que trasciende también al Estado y la sociedad civil.

La implantación de una Política de Participación Social requiere de un esfuerzo público sistemático para garantizar su permanencia más allá de los ritmos y ciclos de cada proceso participativo, de naturaleza diversa, en función de los actores y situaciones comprometidas. La visión institucional y la visión ciudadana sobre la participación deben conciliarse para establecer un pacto de responsabilidades frente al desarrollo. La concertación social y la concertación política apuntalan a los objetivos de la participación, sin confundir la especificidad de cada proceso.

La participación social debe generalizarse como un proceso nacional, de necesaria adopción en todas las instancias, para elevar el nivel de sus resultados y garantizar su sostenibilidad. Así, las condiciones prácticas urgentes que requiere la Política de Participación Social son lograr la disponibilidad del sistema político y del gobierno, el respaldo de la cooperación internacional –multilateral y bilateral– basada en las nuevas condiciones para la participación, equilibrio político y estabilidad institucional interna, desarrollo de las Municipalidades y Juntas Parroquiales rurales, respaldo de la opinión pública e información suficiente y veraz en cada materia.

Muchos planteamientos equivocados confunden el diseño de los procesos de participación. Cabe puntualizarlos, para evitar la reiteración de equívocos.

Una Política de Estado de Participación Social no es una Política Social destinada a la compensación por la apertura o el ajuste. Tampoco se trata de crear un “buzón de reclamos”, ni a desplazar o devaluar la delegación política. Como se ha mencionado, la participación social trasciende a la mera consulta de opiniones, debiendo construirse los acuerdos con base en metodologías precisas. Parte de ellas consisten en la determinación de agendas de acuerdos, en que la concertación no invade a todas las decisiones públicas.

A su vez, los actores son los ciudadanos respaldados en sus identidades sociales primarias, por lo que el proceso repele cualquier forma de neocorporativismo

También cabe señalar que la ejecución de una Política de Participación Social no requiere un nivel socio-educativo promedio de la población, sino que se adecúa a él. Tampoco tiene como condición un grado de desarrollo institucional, sino que trabaja con las Municipalidades y Juntas Parroquiales, Instancias Intermedias y Gobierno Central realmente existentes, desde propuestas específicas. La transformación de la cultura social y política son un resultado esperado y de mediano plazo del proceso de participación; puede ser una limitante de los ritmos pero no su condición previa. Igualmente, los niveles de ingreso de la comunidad aseguran un tipo de modernización, pero en ningún caso el tipo de participación que se implemente.

La Política de Participación Social requiere de distintos niveles de reforma del Estado. Los más importantes son la reforma territorial, especialmente un grado profundo de descentralización; la reforma financiera, que dote de eficiencia, redistribución y equidad a los “pactos fiscales” nacional y locales; la reforma administrativa, que efectivice a la desconcentración, diseño, formulación y ejecución de la nueva disposición de los aparatos del Estado; y, la reforma política, que abra a los partidos a la sociedad tanto como dote de eficiencia a las funciones del Estado.

### **Lineamientos generales para una normatividad de participación social<sup>3</sup>**

a.– La legislación debe expresar las necesidades estatal y social de formalizar a los procesos pre-existentes e impulsar el desarrollo de procesos inéditos. El sentido político debe ser que el Estado tenga un “conocimiento nuevo” de procesos sociales necesarios y de una posible nueva relación suya con la sociedad.

El Estado, a través de la legislación, “codifica” la participación en la medida en que se fijan atribuciones y funciones. La participación social no puede ser una forma abstracta sino concreta. De este modo, la legislación debe responder con justeza a las tareas y necesidades estatales y sociales de cada momento.

b.– La participación debe incorporar las “nuevas legitimidades” que corresponden a situaciones sociales en curso en los ámbitos nacional y local. La opinión pública debe aceptar que deben modificarse las formas estatales y de representación. A su vez, la legitimidad de la participación social estará vinculada con la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. La reproducción de la legitimidad de la participación –tarea básica de su sustentabilidad– dependerá de la idónea aplicación de la legislación. Esto es, de la transparencia de procedimientos, de la voluntad política de la autoridad y de los grupos organizados de la sociedad civil.

c.– La participación tiene que empezar formalizando la organización social existente. Esta forma de “ciudadanía colectiva” despliega derechos que, en contrapartida, demandan una obligación estatal para garantizarlos.

d.– Igualmente, debe definirse las instancias e instituciones estatales y sociales interlocutoras de la participación. Estos son todos los niveles de gobierno, las funciones del Estado y la sociedad civil.

---

3 Estos lineamientos generales tienden a reforzar, ampliar y perfeccionar los consignados en la legislación actualmente vigente.

e.– La redistribución de decisiones debe tener un “contenido” material. Se debe tender, inicialmente, a la equitativa distribución de los recursos estatales y sociales, económicos y de poder, para corregir las desigualdades pre-existentes y evitar las futuras.

f.– La participación social debe plantearse en clave positiva (propositiva, contralora, supervisora) como el modo de provocar la “colaboración social”. Debe crear “confianzas mutuas” entre el Estado y la sociedad civil, antes que controles.

g.– La participación social debe contener a su interior formas representativas que le permitan combinar decisiones políticas –en su más amplio sentido– y de desarrollo.

h.– Debe contemplarse mecanismos explícitos que permita la expresión y participación de la ciudadanía no organizada.

A continuación, se insinúan directrices concretas para la creación de un Sistema Nacional de Participación Social, conformado por los Subsistemas de Participación Local; Intervención Pública de las Organizaciones de Desarrollo de la Sociedad Civil; y Consultas, y Construcción de Consensos. Realizamos algunas precisiones acerca de sus características:

1.– En el orden global, las definiciones generales deberán observar que el Sistema trabaja solamente con tres tipos de Organizaciones Sociales. A saber, Organizaciones Territoriales, que representan a la comunidad; Organizaciones Sectoriales, que vinculan a intereses específicos; y Organizaciones de Desarrollo, que tengan vocación para intervenir en la formulación de Políticas Públicas. A su vez, debe invocarse a los niveles de esas organizaciones: local (Municipal y Parroquial), provincial y nacional.

Esta focalización de los interlocutores del Sistema Nacional de Participación Social permite lograr especialidad y dotar de viabilidad a la propuesta. De esto también se deriva que también deberán establecer roles y ámbitos de las restantes Organizaciones de la Sociedad Civil.

La interlocución con estos tres tipos de organizaciones se basa en sus modalidades tradicionales de funcionamiento, a las que se adhieren nuevas atribuciones, que apoyan su accionar.

2.— Es preciso que cada tipo de organización tenga su forma de reconocimiento. Las Organizaciones Territoriales tendrán un “simple registro”; las Organizaciones Sectoriales lo harán por las vías convencionales actuales; y, las Organizaciones de Desarrollo tendrán una Calificación en el Gobierno Central —que les confiere la personería jurídica—, una Acreditación —que les permite a las Organizaciones de Desarrollo de Segundo Grado actuar en el nivel provincial— y un Registro a nivel de la Municipalidad para poder relacionarse con la gestión local.

Debe enfatizarse que es conveniente que sólo el Gobierno Central pueda otorgar personería jurídica a las Organizaciones de Desarrollo, sea cual fuere el grado de descentralización, al margen de disposiciones que se incorporan al proyecto para desburocratizar y desconcentrar los procedimientos.

A su vez, se ha apelado al “simple registro” de las Organizaciones Territoriales para impedir cualquier forma de clientelismo y manipulación, que contravenga las formas de representación con que la comunidad se ha dotado actualmente.

Es también el caso de las Organizaciones Sectoriales que ya tienen una forma de reconocimiento jurídico y relación con el Estado.

3.— En el caso de las Organizaciones Territoriales, cuyo referente no es sectorial ni funcional, es conveniente señalar que por su naturaleza territorial, debe buscarse una representación “única” pero tolerante de la diversidad. Esto implica que debe apoyarse a la agregación voluntaria de la representación y castigarse a la división con la inhabilitación para acceder a los beneficios y atribuciones previstos en el proyecto. Las diferentes Juntas Parroquiales rurales y los Municipios deberán buscar una modalidad más eficiente para “federar” a las organizaciones territoriales existentes.

4.– La enumeración de distintos tipos de organizaciones así como su definición general debe tener como propósito explicitar, de modo no excluyente, cuales son las organizaciones invocadas. Obviamente, debe existir la plena capacidad de buscar una integración más completa de las organizaciones, dentro de determinados requisitos, e incorporar a las organizaciones que se creen en el futuro.

5.– Es preferible vincular puntualmente a la participación social con la descentralización. No obstante a que el énfasis recaiga sobre el Subsistema de Participación Local deben formularse algunas normas generales, especialmente, ponderaciones en busca de la equidad y transferencias responsables de recursos con responsabilidades.

6.– A su vez, por medio de varias normas, se trata de incrementar o conseguir eficiencia fiscal local, pues esta forma permitirá reproducir el esquema de participación. Dicho de otra manera, si no se consigue sustentabilidad financiera, el proceso de participación social que se abre, puede fracasar. No se trata de incrementar el volumen absoluto de gasto estatal y, antes bien, se persigue una mejor distribución territorial y una más eficiente asignación.

7.– También es conveniente transferir la propiedad de la infraestructura de educación y salud hacia las Municipalidades. El propósito es, por un lado, crear un sentido de apropiación por la ciudadanía, que redunde en su cuidado; y, por otro, confiere contenido material a la intervención de las Organizaciones Territoriales en la gestión local.

8.– El cumplimiento de la obligación de incremento de la capacidad fiscal de las Municipalidades debe ser estimulado con aceleración de las transferencias. A su vez, los Municipios podrán participar de los beneficios de los proyectos de desarrollo que se emprendan en sus territorios.

9.– Hay que señalar que no es preciso optar por un solo tipo de descentralización, que en varias situaciones pone énfasis

en la relación con las Organizaciones Territoriales. Puede ser el caso de normas sobre descentralización sectorial.

10.— Los principios que inspiran al Sistema Nacional de Participación Social, básicamente, deben recoger la pluralidad de situaciones del país, posibilitando que, pese a que se trata de un proceso que se “instala” en todo el territorio nacional, puedan registrarse ritmos diferentes a partir de un mínimo.

Así es como debe entenderse a la “gradualidad”, por la que se podrá expandir hacia nuevas responsabilidades locales, bajo el supuesto del logro de mayor solidez institucional por parte de la comunidad.

La “progresividad” refiere al incremento concertado de la entrega de atribuciones a partir de un mínimo y dentro de etapas claramente definidas.

La “opcionalidad”, concretizada a través de formas contractuales, responde a la mayor destreza organizativa de la comunidad para asumir recursos y funciones.

La “subsidiaridad” permite a las Organizaciones Sociales, basadas en su eficiencia y competitividad, asumir nuevas transferencias.

11.— Como parte de un proceso sano, no es necesario “tocar” el ordenamiento territorial actual, pese a que sea cuestionado. Cuando el proceso se inicia modificando los límites internos de un Estado, generalmente se detiene. Probablemente, sin embargo, es necesario abrir la posibilidad de crear “circunscripciones especiales”, que puedan enfrentar casos determinados.

12.— Es importante instalar, como pilares de su concepción, a las Organizaciones Territoriales y a las Veedurías Ciudadanas.

12.1.— Debe ponerse especial atención a las funciones de las Organizaciones Territoriales ya que constituyen el “corazón” de buena parte de la propuesta. Frente a los reparos clásicos de “incapacidad” o “falta de preparación”, debe confiarse en el pueblo, lo que supera a las convencionalidades. La experiencia de muchos procesos de participación es que una comunidad organiza-

da es cualitativamente superior a la gestión de antiguas y complejas instituciones, viciadas por el devenir de la intervención social sin innovaciones.

Las funciones de las Organizaciones Territoriales hacen relación al control de la gestión municipal y a la colaboración en la ejecución de obras de desarrollo; la representación de los intereses de la comunidad; la supervisión o ejecución de servicios sociales; la información del manejo de recursos; la formulación de los instrumentos de planificación local, especialmente, criterios presupuestarios; el aporte en moneda o especie; la integración comunitaria; y, en general, la autogestión.

Se trata de Organizaciones Territoriales que deberán asumir, a plenitud, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión local.

12.2.— La “Veeduría Ciudadana” es una institución, emanada de la ciudadanía, que hace de vehículo o puente entre las Organizaciones Territoriales y las Juntas Parroquiales/Municipalidad. Es la instancia “final” del control basada en las Organizaciones Territoriales. Tiene funciones precisas y, sobre todo, cristaliza el poder en torno a las Juntas Parroquiales/Municipio.

Su función general es la rendición de cuentas a través del control de la inversión y el seguimiento del presupuesto municipal y la planificación.

13.— Los Planes Municipales de Desarrollo y Planes Participativos Territoriales son dos instrumentos de la planificación local que se pueden prever. A través de sus componentes la comunidad cristaliza soluciones a sus demandas y las Organizaciones de Desarrollo asesoran o intermedian a las Organizaciones Territoriales, cuando sea el caso.

14.— Es preciso concebir normas sobre liderazgo de género paritario, que en ningún caso pueden ser demagógicas. Es muy común que por las migraciones internas e internacionales existan comunidades de extracción básicamente femenina. Además, es obvia la intención de “discriminación positiva”.

15.– Un tema global muy importante es la Consulta Popular Local compuesta del Referéndum Local y el Plebiscito Local.

Para hacer viable y pertinente a la Consulta Popular es necesario referirla exclusivamente al nivel local. Asimismo, es importante cobijarla bajo el derecho de petición y en la naturaleza soberana del pueblo como mandante primario y como origen de la delegación.

Los procedimientos establecidos para la Consulta Popular Local tienen varios contenidos específicos, que supusieron opciones:

- Se trata de una “situación de excepción” fundamentalmente para la autoridad que no debe intervenir.
- Se prohíbe la publicidad
- Se faculta la información originada en la autoridad electoral.
- Se supone el agotamiento del trámite institucional como requisito.
- El voto es optativo
- Requiere de grupos mínimos de electores.
- Intervienen los organismos electorales
- Los resultados son obligatorios
- Tiene una periodicidad.

Se entiende por Referéndum Local a la aceptación, expresada electoralmente, de Ordenanzas Municipales, excluyendo la de Presupuesto o Materias Tributarias. En tanto, el Plebiscito Local refiere a criterios generales de ordenamiento territorial, medio ambiente o infraestructura.

16.– En el diseño de la Iniciativa Legislativa Local es preciso llegar a un nivel casi reglamentario para “evitar” que se convierta en una declaración sin aplicabilidad.

17.– En el tema de las Organizaciones de Desarrollo debe evitarse la discusión acerca de sus denominaciones y características.

18.– Es factible crear una Oficina de las Organizaciones de Desarrollo de la Sociedad Civil, que responda a las demandas que se realizan desde varias instancias de la sociedad civil. En general, se le pueden asignar funciones de estímulo y control, dentro de un contexto de “liberalización controlada”, teniendo en cuenta que debe definirse aun más la relación de esas Organizaciones con el Estado. Fundamentalmente, puede controlar que se cumplan los requisitos de Calificación de las Organizaciones de Desarrollo, estimular el contacto externo, proporciona apoyo logístico, establecer canales de comunicación, fomentar el fortalecimiento institucional y colaborar con la capacitación.

En suma, el mayor estímulo a las Organizaciones de Desarrollo debe ser su colaboración con la formulación, ejecución y evaluación de Políticas Públicas.

19.– Las funciones de las Organizaciones de Desarrollo deben estar relacionadas con cada nivel de gobierno.

19.1.– En relación con las Juntas Parroquiales/Municipio deben colaborar en la planificación local y en el seguimiento de demandas de las Organizaciones Territoriales. Desde el ámbito de las Juntas Parroquiales/Municipalidad, pueden ser contratadas para aspectos de la gestión institucional. Como puede colegirse, ayudan a la codificación tanto de las demandas populares cuanto de la respuesta pública.

19.2.– En relación con el Gobierno Central colaboran con los procesos de concertación y negociación.

20.– Junto con el estímulo al funcionamiento de las Organizaciones de Desarrollo, deben establecerse controles necesarios para evitar las distorsiones “típicas” de estos mercados, como por ejemplo, en la contratación con el Estado.

21.– Respecto del Subsistema de Consultas y Construcción de Consensos se trata de buscar, a través de las Mesas de Concertación, metodologías de búsqueda de acuerdos menos sujetas a las tradicionales relaciones con grupos de presión y corporaciones. En suma, se busca concertaciones más modernas.

La enumeración exhaustiva de temas que se hace en el proyecto pretende “consagrarlos” y que abonen a la efectiva concreción de las Mesas.

22.— El tema del seguimiento y evaluación del proceso de participación, que puede aparecer como tecnocrático, debe formar parte de las normas, aunque esa no fuese la “costumbre”. Busca el cumplimiento de la acción.



## SEGUNDA PARTE

# ESTÍMULOS AL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA<sup>4</sup>

### Antecedentes

1.– Objetivo global. Determinar orientaciones generales de las políticas públicas de estímulo a las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar sus destrezas de contraloría social. El concepto básico es la “participación” social, que ampara conceptualmente a la noción de control ciudadano. Las propuestas de desarrollo institucional para la contraloría de la gestión pública se inscriben en los temas de administración pública, la reforma institucional, la descentralización y la representación política.

2.– Relaciones de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado. Deben referir a, por un lado, el ejercicio de la contraloría de políticas públicas desde los mecanismos de participación; y, por otro lado, a la normatización de las relaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La contraloría social sólo podrá legitimarse en la transparencia de los vínculos con el Estado. Entre otras modalidades, caben modificaciones al sistema de contratación pública –para viabilizar la corresponsabilidad de las organizaciones sociales y la intermediación de las organizaciones de desarrollo– y la introducción de un sistema de contraloría social –vinculado a la evaluación de la gestión, admi-

---

4 Esta parte es un resumen parcial del Informe “POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO AL CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA: DIMENSIONES CONCEPTUALES” realizado para el PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, INTEC–BID, SANTO DOMINGO, REPÚBLICA DOMINICANA, presentado en marzo/2000

nistración y financiamiento de los diversos niveles de gobierno, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la defensoría del pueblo, las instancias colectivas de decisión, la planificación participativa—.

3.— Contexto. Es importante diagnosticar a las variables contextuales —económicas, sociales, políticas e institucionales— que viabilizan a los procesos de participación y a sus componentes de contraloría social. Las “aptitudes” de la sociedad civil para desatar procesos de participación y asumir roles de contraloría, deben ser tratadas desde la perspectiva de la creación de los “ambientes” y “condiciones” necesarios para lograrlo. Solamente cuando se produce la “apertura interna” del Estado es posible ejercitar la influencia en sus procesos decisionales y ejercer atribuciones de control de las políticas públicas. A su vez, solamente desde una actitud estatal de apertura puede tomar conciencia de otras dimensiones del control social, que no se reduzcan a las formas convencionales de auditoría.

4.— Indicadores. ¿Cuales son los indicadores que permiten evaluar a los procesos de participación en tanto modalidades de ingerencia en diversos niveles de la vida pública de una nación? Un modelo de (re)articulación del Estado con la sociedad civil difícilmente tendrá impactos inmediatos en temas tales como disminución de los niveles de pobreza, aunque pueda tenerlos en el mejoramiento de la calidad y eficiencia del gasto social y, por esa vía, de los servicios. También es el caso de los impactos sobre la cultura política e institucional.

## **El estado del debate**

### **Responsabilidad**

1.— Rendición de cuentas. Implica la formación de un sistema institucional de control social. Al introducir en el sistema político el criterio de responsabilidad, complementando y modificando a los criterios de fiscalización política, la democracia ad-

quiere mayor profundidad. La supervisión social de la gestión pública también requiere de altos grados de legitimidad, la que se consigue al amparo de la legitimidad que el proceso de participación haya recabado en el respectivo país. La participación debe adquirir legitimidad por su eficiencia en el proceso del que se encarga y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, para lo cual debe contar con los recursos y mecanismos suficientes.

La participación implica, por un lado, ampliar su campo de legitimidad dentro del respectivo subsistema político, pues necesariamente no va acompañada de nuevos recursos sino solamente de una oferta de eficiencia de gasto; por ello requiere de una redistribución que tiene matriz local/regional. Por otro lado, la participación sin recursos no tiene un contenido material que la haga "asible" por la población, aunque obviamente una vez que los recursos están a disposición de la ciudadanía, la participación crece en sus contenidos simbólicos.

2.- Empoderamiento. La "capacidad de influir" en un proceso decisorial rebasa a la mera responsabilidad. También remite a la actitud de que se dotan los actores para ejecutar acciones, respaldados en procesos o en normas. Ciertamente, los actos de control social de la gestión pública requieren de esta dotación de poder, que permite a los organismos de la sociedad civil enfrentar, desde "posiciones de poder" similares con equidad de mandatos, a los actores de la gestión pública. El poder de los actores no tiene una misma unidad de medida en sus orígenes, pero sí un mismo resultado en el acto de supervisión y sus impactos.

3.- Ámbitos del control social. El control social sobre la gestión pública no solamente debe responsabilizar a los actores públicos ante la observación y sanción de la sociedad, sino que debe impulsar a que los mismos mecanismos de rendición de cuentas se ejerzan dentro de los aparatos públicos, bajo sus reglamentaciones. Tal es el caso del cumplimiento de normas de auditoría interna (financiera, administrativa, gestión). En ningún caso debe reemplazar a esas formas de rendición de cuentas sino que, al contrario, debe prestarles legitimidad, aunque apa-

rezcan como mecanismos “menores”. Mejores mecanismos de rendición interna de cuentas en los aparatos públicos redundarán, indudablemente, en el incremento de la democracia en la gestión pública, también objetivo del control social. Las organizaciones de la sociedad civil también deben someterse a formas de control social –básicamente porque intervienen en el ámbito público– tanto como deben someterse a los principios de democracia interna evitando cualquier forma de dualidad.

## **Participación**

4.– Viabilidad. Se argumenta que la participación sólo alcanza viabilidad en las localidades y, consiguientemente, está ligada al territorio. Es evidente la dificultad que existe para perfeccionar los mecanismos clásicos tanto políticos como de representación sectorial y funcional. También es claro que en los organismos territoriales se logra una conformación más amplia y diferente de los colectivos, que no están atravesados por las diferencias clasistas o de otro género. Sin embargo, “recluir” a la participación social en el ámbito territorial-local, significa “ceder” la agenda nacional a otras formas de gestión social que no tienen origen en la representación. Por ello, el reto central es combinar la presencia de los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil con los niveles de gobierno. De este modo, se puede buscar una conciliación entre las funciones de las instancias del Estado con las características territoriales, funcionales y sectoriales de las organizaciones, admitiendo las limitaciones que presenta en cada caso. No se trata de renunciar a formas de participación, sino reconociendo sus limitaciones, perfeccionarlas adecuándolas a cada situación específica.

5.– Niveles de gobierno. Los mecanismos de participación social suelen asociarse a los servicios públicos, a la consulta popular y a la garantía de derechos clásicos y emergentes. Son aplicados a las diferentes instancias de gobierno, especialmente en los últimos años, a la gestión municipal. El tema es el carácter

obligatorio o facultativo para aplicar los resultados de la influencia ejercida. El carácter vinculante está relacionado con ajustes entre el Sistema de Participación Social y el sistema político. Se trata de acuerdos de complementariedad o corrección de la representación, en que cada país debe encontrar la ecuación correspondiente. Cada agenda de concertación o de apertura a la influencia social tiene temas que pueden ser tratados y otros que son de exclusividad de la administración pública.

6.– Participación social y participación política. La participación social tiene la función de complementar a la representación ya estatuida por la participación política con el acceso de las identidades sociales primarias al escenario público, configurando institucionalmente su influencia en las decisiones. Esta influencia puede ser directa en las decisiones administrativas de cualquier nivel o puede ser de control. Mientras la primera modalidad estuvo más bien asociada con cierto predominio del corporativismo en la política; la segunda está vinculada con las formas más modernas de conformar “ciudadanías sociales” o de ejercicio de derechos sociales.

7.– Participación administrativa. Ciertamente, en algunos países sobrevive la idea de participación social exclusivamente como influencia administrativa. Así, se identifica a los puestos de dirección de la administración pública que puedan ser directamente nominados en representación de grupos sociales interesados. Esta puede ser una grave limitación. En el fondo discurre una crítica a la representación política –por ineficiente para la representación de intereses sectoriales o funcionales– o una sobrevaloración de las burocracias en las decisiones, siendo sólo éste el espacio en que se concretaría una participación eficiente.

8.– Corporativismo. La participación social definida dentro de un esquema corporativo arrastra problemas clásicos de la democracia. Esto es, que la inclusión de los grupos organizados –además de implicar una concepción elitista de la sociedad– “opone” a sectores adelantados y sectores atrasados de la sociedad. Esta oposición es excluyente y profundiza las asimetrías de

poder. Igualmente, elimina el carácter colectivo de la construcción de las decisiones en la democracia y transforma a la participación sólo en expresión de intereses, al margen del grado de legitimidad de que estén dotados. Al contrario, la participación social está asociada con la búsqueda de la igualdad en el acceso al mundo público, que no pudo ser cubierta con el acceso al voto. La participación puede ser una forma de “corrección” de la inequidad y de recreación de un acceso a las oportunidades, reconociendo y asumiendo las diferencias socio-económicas sobre las que operan las identidades sociales.

9.– Participación y servicios. La participación en torno a los servicios públicos no deja de ser polémica. Por un lado, se argumenta que la cogestión hace perder autonomía al movimiento popular, el que no debería sustituir al Estado. Por otro lado, se plantea que puede romper límites al sobrecargar a la población con responsabilidades que, finalmente, no puede cumplir. Desde los dos ángulos es posible rescatar que la participación invita a la comunidad a adoptar una posición de iniciativa, que la potencia en los ámbitos de supervisión y administración de servicios. Obviamente, esto sólo es posible desde esquemas de gestión descentralizados, desplazándose el eje del debate hacia las modalidades de descentralización.

10.– Inversión y productividad. Se ha comprobado que la participación social incrementa la eficiencia de la inversión, sea por las capacidades de supervisión de la comunidad, sea por su contribución para potenciarla. A nivel local, además, la participación contribuye a elevar la productividad media de la producción. A nivel general, las políticas públicas pueden ejecutarse con mayores índices de aprovechamiento y calidad. Para que esto ocurra debe encontrarse el límite justo entre la descentralización de, por ejemplo, un servicio, y las funciones de la política estatal. Esto implica clarificar los roles de supervisión de cada nivel de gobierno (si los tiene), la producción de información para la evaluación de los cumplimientos y avances del servicio, la responsabilidad del financiamiento y las transferencias concretas a

que hubiere lugar y las obligaciones de la comunidad inmediatamente concernida.

## **La situación actual y la participación**

1.– Legitimidad de la participación. En la región circula un consenso acerca de la necesidad de tratamiento urgente y eficaz de la pobreza, como condición para dotar de sustentabilidad a la transición en el desarrollo. Este consenso para dotar a los Estados de una política social está acompañado de otro acuerdo acerca de la necesidad de la participación de la sociedad civil, también como garantía de eficacia y de sustentabilidad de la política social. Las nuevas condiciones políticas del mundo han abierto estas posibilidades, las que deben tener diseños y términos nacionales y regionales.

2.– Operatividad de los consensos globales. Esta tarea debe enmarcarse en un proceso más amplio de creación de un ambiente y medidas de confianza mutuas basadas en la transparencia de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Para hacer operativo el nuevo consenso sobre una política social participativa y concertada, es imprescindible la autorregulación de Estado y sociedad civil, cimentada en la reciprocidad como soporte de la confianza mutua.

3.– Concertación. Acerca de las destrezas que deben aprender los actores para instrumentar una política de participación social está la concertación. No basta con iniciar diálogos sino que es imprescindible aprender a producir consensos. ¿Cómo hacer concertación bajo nuevos parámetros?. Los planes que nazcan de procesos de concertación deberán ser innovativos en todos los niveles –diagnósticos, metas, estrategias, metodologías–, deberán des-estatizarse para lograr una lectura más comprensiva de la sociedad en interacción con el Estado, deberán des-dogmatizarse para alcanzar una perspectiva equilibrada de los roles y responsabilidades de cada parte del Estado y de la sociedad civil, y deberán generar nuevas convenciones

sociales, políticas, institucionales y burocráticas alrededor de metas consensuadas, viables, obligatorias, mensurables y viables.

## **El Estado y el sentido público**

### **Reconformación y refuncionalización del Estado**

1.– La nación. La “desaparición” de la nación en la globalización es una reducción simplista, que se allana a una modernización instaurada contra las identidades primarias. Al contrario, el ámbito de la construcción nacional se mantiene pero, obviamente, se modifican algunos de sus parámetros. La internacionalización racional y proyectada de la sociedad civil –y no solamente la apertura del mercado– es la garantía para lograr un diseño nacional, además, principal complemento de la reforma del Estado.

En el horizonte del actual debate están los actores en búsqueda del Estado socialmente necesario, que se articule con el mercado y defina los términos de la soberanía en la globalización. El Estado no puede dejar de ser el articulador de las distintas vertientes, que juntas hacen un proyecto nacional. No obstante, debe expresar a los actores nacionales, antes que, como en el pasado, constituirlos. En este sentido más que intervención estatal de “viejo cuño” se trata del logro de la representación; y, antes que de representación política “convencional”, se trata de viabilizar una participación que persiga la coordinación consensuada de políticas.

Los contenidos de un proyecto nacional podrían girar en torno a la voluntad de la sociedad para fijar el carácter del modelo de apertura (soberanía y negociación internacional), desarrollo para superar la pobreza (compromiso de erradicación de la extrema pobreza, servicios sociales, participación, descentralización), Estado plural y transparente libre de corrupción (modernización del sistema político, respeto a la diversidad, inclu-

sión de todas las minorías y grupos vulnerables) y una política económica de estabilidad y crecimiento.

2.— Modernización. Los planos en que la modernización de la región opera son el proyecto económico de apertura, el nuevo diseño del Estado y la reforma institucional, los que se articulan por propuestas convencionales sólo en torno al redimensionamiento del Estado antes que al replanteamiento de sus funciones. Pero, lo paradójal, es que el Estado sigue siendo el eje de su modernización y de la modernización posible de la sociedad.

La modernización no es privilegio de ningún actor o proceso tal como se pretendió antes. Tampoco tiene un solo parámetro ni se puede confundirla con la privatización. La debilidad mayor de la sociedad civil es que en nuestros países no se presenten proyectos modernizadores originados en sus sociedades. Ni siquiera lineamientos de consenso para la transición, los que deberían fijar límites entre el mercado y el Estado.

En el pasado empresarios y trabajadores se gestaron como sujetos sociales bajo el alero de políticas públicas. Entonces como en la actualidad, ningún actor reconoce autocríticamente que se sometió a la economía y, específicamente, a la particular racionalidad del mercado, a una muy fuerte manipulación por parte de las políticas estatales. Estas no alcanzaron a regular las distorsiones del mercado y se enfrentaron, sin éxito, contra sus tendencias principales.

Los nuevos límites entre el Estado y la sociedad, tanto como entre el Estado y el mercado deben ser fijados por un nuevo acuerdo social y político, que responda a un consenso elaborado en el marco de la soberanía popular. En la siguiente parte de este trabajo se desarrolla una aproximación a los “nuevos” sentidos de lo público, vinculados al control social de la gestión.

La solución a las diversas problemáticas de la pobreza depende de esa adecuada relación y, también, de la asunción de responsabilidades por el mercado. Todos los actores deben conocer a fondo los mecanismos del mercado, para poder conducirlo. Hay que guiar al mercado en los límites de su racionalidad y en

función de los objetivos nacionales. La participación, tanto como la descentralización, por si mismos no provocan “soluciones” al tema de la pobreza, pero plantean nuevas articulaciones entre lo publico y lo privado; el Estado y el mercado; y, el Estado y la sociedad, las que pueden orientarse hacia la búsqueda de la equidad.

Establecer parámetros al mercado también implica hacerlo respecto del Estado. Al haber concebido antes al Estado como el depositario único y necesario del “bien común”, de la posibilidad democrática, del destino de la política y de la factibilidad de cambio, se debilitó a la gestión de la sociedad en la solución de sus problemas y en la conducción del proceso. La defensa a ultranza del Estado debe ser desterrada. Si unos aspiran a reducir al Estado a su límite mínimo por principio, otros aspiran a expandir al Estado a su límite máximo por principio. Al contrario, la sociedad debe dotarse de “consensos frescos” acerca del tamaño de Estado necesario y de las nuevas funciones en un marco de cogestión. Este debe ser el criterio de largo plazo de reforma y modernización del Estado en el largo plazo.

3.- El ajuste. El ajuste que recreó el orden económico ha derivado en la más intensa concentración del ingreso vivida por la región. A ello se agrega la ausencia estatal en el campo social y la ineficacia para lograr una reconversión productiva. Tampoco el mercado ha respondido ante el incremento en la demanda de satisfactores.

En la nueva situación, la política social no puede quedar reducida a la mera responsabilidad estatal. La empresa privada y el mercado deben adoptar roles que los legitimen. Se debe determinar –técnica y políticamente– la división entre lo privado y lo público, que incluya una aproximación al mercado como proveedor eficiente de específicos servicios, con transparencia y sin distorsiones. También, hay que desarrollar la participación de los sectores vulnerables en el mercado, evitando la extrema desventaja actual para el aprovechamiento de oportunidades. Este es el

tema central de las sugerencias de desarrollo del capital social y del tercer sector.

El Estado no debe quedar reducido a corrector de las “distorsiones” de la pobreza creadas por el mercado y por él mismo, siendo que el resto de las relaciones sociales queden en manos del mercado. En sentido contrario, la sociedad civil debe diferenciarse del exclusivo interés privado por sus objetivos de trabajo en el plano del interés público. Más aun cuando asistimos a una notable presencia numérica de organizaciones de la sociedad civil.

A su vez, el Estado es gasto social tanto como debe ser representación de los actores, quienes deberían sentirse incorporados. A su vez, los actores deben darse el Estado que definan, requieran y necesiten. Estado y sociedad deben conocerse mutuamente para evitar una sobre acumulación de expectativas e ineficacia de la intervención de cada uno. Este sentido de la corresponsabilidad pública debe permear, bajo fórmulas y diseños específicos, a todos los niveles de gobierno.

El objetivo debe ser conseguir un Estado transformado que permita a la política social actuar como legitimadora de la gestión pública y de la corresponsabilidad social. Parte importante de esta reforma estatal es la legitimidad, que se sustentará en la solución de las problemáticas matrices de los actores sociales y no solamente en detener la inflación y en exhibir las “bondades” de la disciplina fiscal.

4.— Conciencia estatal. El Estado no es consciente de la transición a la que ha empujado a las sociedades. Ha perdido memoria técnica y ahora es muy visible la falta de una mirada estratégica. La inconsciencia también refiere a que, en el horizonte de la transición, no figuran los objetivos nacionales y a que el Estado no conoce sus roles actuales y posibles.

Existe una creciente presión externa —desde las distintas formas de condicionalidad para la cooperación— para que el Estado asuma, como su tarea prioritaria de gobernabilidad, la reducción de costos y la mejor administración de los recursos es-

casos en la transición. Desde esta óptica, el único logro visible y “aceptado” es el control del gasto fiscal. Otras dimensiones no son valoradas.

Si en el control de los recursos económicos no existe una sólida conducción de la autoridad estatal, más evidente aun es la falta de convocatoria social para lograr mínimos de cohesión y conducción de las energías sociales. La mayor debilidad es la “flotación” del consenso en respaldo de la autoridad estatal. Este deterioro equivale al del Estado. La ciudadanía quiere recrear una presencia de Estado en muchas actividades y así bajar la incertidumbre de un proceso de transición sin horizontes claros.

5.- Integración social. En la región, desde los años sesenta hasta los ochenta, el Estado fue un gestor de la integración social a través de la inversión, el empleo, la educación y, especialmente, por el desarrollo del mercado interno. Pero, luego, el desmontaje estatal estuvo acompañado por un desencanto con la democracia. Los instrumentos de integración y movilidad sociales se han debilitado junto a falta de concreción de expectativas. Ahora, las tendencias centrífugas de funcionamiento social, como la violencia y la anomia, gobiernan la cotidianidad dominada por la ausencia de Estado.

El ajuste ha debilitado a los instrumentos de la integración social y ha delineado un “futuro de soluciones” solamente en el mercado. El mercado es insuficiente para recrear con eficacia a los instrumentos de la integración. Por ello, hay que producir una revaloración de la democracia como anhelo para reconstituir la comunidad.

La “demanda de comunidad” debe ser transferida del ámbito económico al político. La ampliación de la democracia debe cumplir las funciones de integración que el Estado dejó de hacer. Desde esta perspectiva, las sociedades deben transitar desde los niveles de desencanto con la democracia hacia la valoración de la insuficiencia de democracia en el funcionamiento cotidiano e institucional.

La modernización ha roto lazos de pertenencia, arraigo e identidad, antes amparados y garantizados por el Estado. La sociedad busca hoy –desde la economía hasta el liderazgo– instancias que integren a los diversos aspectos de la vida social, en una identidad nacional y colectiva, que otorgue seguridades y sentimientos compartidos. Es una demanda difícil de formular –y más aun de satisfacer–, que permea a todas las reivindicaciones reales y simbólicas.

La dificultad es la relegitimación del sistema democrático, condición para restablecer el ideal de comunidad. La población debe anhelar más democracia como actitud ante la política y el mercado. Las dificultades para expresar los intereses, confrontar alternativas y procesar los conflictos impiden la consolidación de una cultura política democrática. A su vez, hasta hoy, han sido incompatibles, la legitimidad de la democracia y la eficiencia de las instituciones. La reforma de las instituciones es la condición para modificar las actitudes sociales respecto de la democracia.

Las posibilidades integradoras de la democracia no son autónomas de la dinámica económica, ni de la transformación del Estado. En la medida en que alguna de ellas prescinda de la otra, se quiebra el proceso de construcción de confianzas sociales para la construcción del futuro, generalizándose la incertidumbre. Las organizaciones de la sociedad civil deben constituirse en todos los niveles del sistema político en forma institucional para permitir la transmisión de la confianza y la memoria del sentido institucional de la sociedad.

La concertación siempre se orientó hacia el Estado, el que adquiriría un protagonismo excesivo. No se recuperó a los resultados de la concertación en el seno de la sociedad. No se la utilizó para el diseño de políticas importantes. Se la ha asociado sólo con la repartición obscura de recursos.

Ahora es preciso un nuevo acuerdo social sobre las responsabilidades del Estado y del mercado en relación con los principales factores de la integración social, de modo especial, la educación, el empleo y la comunicación. Las incertidumbres por la

ausencia de Estado deben ser reemplazadas por la nueva presencia de un Estado reformado. También, renovadas capacidades de la sociedad deben dotar de satisfactores de las necesidades, para desarrollar las identidades sociales, en un contexto de revaloración de la democracia. Al superar concertadamente la insuficiencia de democracia en el país se creará ecuatorianos con amplia tolerancia social que supere el disimulo.

6.- Subsistemas políticos. En la actualidad, las sociedades de América Latina tienden a organizarse por “subsistemas”, que son estructuras socio-políticas, relativamente cerradas, en las que se produce y se consume legitimidad, en muchos casos, sólo con referencia privada, doméstica y local. Lo que la población acepta como público no son los componentes clásicamente redistributivos de legitimidad estatal y nacional. Acepta y vive como legítimos, solamente valores de inmediata referencia étnica, familiar, territorial y religiosa. Confía sólo en la legitimidad que ella misma produce y consume, reproduciéndose como actor social dentro de esos límites.

La situación también tiene origen productivo. Son territorios en que se elaboran bienes para sus habitantes y para sus similares sociales. Son espacios en que los pobres producen para los pobres en subsistemas económicos relativamente cerrados. Pero también se orienta la producción hacia el estrato de superiores ingresos, en que el intercambio adquiere otra significación. Los pobres producen también para esos mercados, pero no pueden consumir ni bienes ni servicios de ese otro mercado al que concurren.

El mercado moderno funciona como desintegrador. La posibilidad de cohesión social de los más pobres se reduce a sus espacios. Existe una baja interacción social originada en la desconexión mutua. El mercado excluye y el Estado no es una posibilidad de inclusión.

7.- Descentralización. La descentralización gana consenso como una reforma necesaria de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en reacción contra la organización del aparato estatal,

argumentando para ello, la ineficiencia burocrática y reivindicando a lo local como heterogéneo y espacio de participación. Se inserta en la redefinición de relaciones entre Estado y mercado dentro de proyectos de modernización. Implica una muy delicada ingeniería política, que diseñe articulaciones entre lo local y lo nacional, respete a la diversidad, fortalezca simultáneamente a los niveles sociales –locales y estatales– nacionales, equilibre los orígenes de la representación y las jurisdicciones políticas, y presente crecientes y responsables niveles de participación. Su implantación puede otorgar mayor legitimidad al Estado y crear condiciones de gobernabilidad.

Una visión corta de la descentralización ha sido entenderla como vehículo del “adelgazamiento” de la política nacional, para producir un crecimiento de la política local y sus significados. En este sentido, la descentralización es un proceso “tensionado” siempre entre dos variables, por ejemplo, entre una visión del Estado nacional desde lo local y una reconceptualización de lo local en las ideologías y prácticas administrativas de Estado.

8.– Desarrollo social. El papel del Estado en el desarrollo social deberá ser nuevo y significativo. Se redefine, por un lado, en función de las capacidades que pueda exhibir la sociedad civil –empresa privada o sectores populares– para lograr, por sí misma, metas del desarrollo social; mientras que, por el otro lado, debe asumir a las dimensiones de la integración social a través de la normatividad y de estimular a la gestión de la sociedad, midiéndose en los niveles de eficiencia que logre.

Los acuerdos acerca del desarrollo social deberán tener registro en la memoria del Estado y de los actores sociales. Cualquier nueva forma que adquiera la modernización deberá tener como base a las modernizaciones ya logradas. En ello consiste el papel esencial de las memorias institucionales del Estado y la sociedad.

El Estado es responsable de plantear nuevos paradigmas de desarrollo social. Debe integrar a la globalización en el desarrollo social evitando que se formen nuevas dualidades. A su vez,

debe buscar formas correlativas de inserción internacional de las diversas maneras del desarrollo social tradicional.

9.- Desarrollo urbano. Muchos son los papeles concretos que se debe absorber el Estado. Por ejemplo, en el desarrollo urbano, su intervención debe ser definida en base de las demandas de los ciudadanos y a las tendencias actuales de fortalecimiento de funciones específicas. La ausencia de Estado en las regulaciones urbanas básicas y en la creación de órdenes para la normar situaciones sociales emergentes, es repudiada por la población. Asimismo, todos los actores urbanos requieren de un funcionamiento eficiente y competitivo de los diversos mercados urbanos de productos y tierra así como de la circulación de oportunidades para la inserción de los recursos humanos. La planificación no debe eliminarse sino definirse a través de nuevas técnicas y procesos participativos que se basen en las realidades cotidianas y en el registro de las demandas ciudadanas.

Las autoridades deben sustentar su legitimidad en la cercanía administrativa con la gente, para poder liderar los procesos que requieren de sus consensos. Así, las instituciones locales deben concebirse a sí mismas como escenario de concertación en temas espaciales y sobre procesos sociales. La concertación no debe ser exclusiva de ninguna esfera pero sí debe ser coordinada con el Estado central. La ciudadanía debe percibir esta nueva actitud institucional.

Incrementar la capacidad institucional de las administraciones locales tanto en aspectos técnicos como en representatividad, que sustente sus actividades y las haga sostenibles en el tiempo. A una mayor capacidad institucional, deben corresponder incrementos en las responsabilidades ciudadanas, que también requiere de fortalecimiento institucional de sus organizaciones. A su vez, los organismos locales deben erradicar cualquier forma de despotismo en beneficio de la democratización del servicio. La cercanía de las instituciones a la sociedad civil debe alcanzar, fundamentalmente, al liderazgo local.

10.— Modernidad estatal. Se busca un Estado moderno, eficiente en la provisión de servicios, representativo de la demanda ciudadana, capacitado para corregir las inequidades del mercado, transparente en todos los ámbitos de su gestión, de alta eficacia administrativa, claro en los objetivos y estrategias de planificación, vinculado a las diferentes organizaciones sociales y respetuoso de los derechos.

A su vez, la reforma política debe pretender una reorganización de fondo del sistema político. Nuevas instituciones que garanticen una gobernabilidad orientada hacia la construcción y progreso de la democracia. Esta nueva institucionalidad debe erradicar la corrupción y crear un Estado y una sociedad transparentes. Se trata de tener eficientes sistemas jurídico y parlamentario tanto como una nueva organización de la Función Ejecutiva. En suma, el Estado debe ser una estructura moderna dotada de capacidad de regulación para el desarrollo, con vínculos fluidos con la sociedad y una descentralización de las decisiones y los recursos.

11.— Modernización política. La modernización política que entrañaba la redemocratización fue entregada a la imagen y la práctica de los partidos políticos. La capacidad de cumplir con estos objetivos fue la medida de la “correcta” dirección de los objetivos modernizadores. De este modo, la frustración que la población tiene con la democracia fue reconducida como crítica a los partidos. Sin embargo, la situación inversa no es necesariamente cierta. La magnitud de la crisis de los partidos no es de igual dimensión a la crisis de la democracia.

Con la democracia, los partidos elaboraron modelos de intervención política y de estructura institucional, que eran sinónimos de modernización. Estos modelos se basaban en oposición a la forma partidaria histórica caracterizada por la representación oligárquica y la manipulación populista del apoyo popular. Los partidos modernos se pretendían estructurados por principios, asentados en la organización popular, con vocación de manejo técnico del Estado. Esta imagen no llegó a concretar-

se, entre otros factores, porque los nuevos partidos estaban asociados con el modelo de desarrollo en declinio de la matriz estatal antes que con la posibilidad de reformular ese modelo de desarrollo.

En el plano de la demanda se debe superar la pérdida de representatividad de los partidos tanto como lograr una eficiente vinculación con el sistema social para evitar la descomposición, asegurar la solidaridad entre los actores y lograr una tolerancia democrática entre las diversas identidades sociales y políticas dentro del convivir cotidiano.

12.– Reforma política. La reforma política no puede perseguir la debilidad de las funciones no ejecutivas del Estado. Al contrario debe fortalecerla en el contexto del rediseño del sistema político. La solución no es volver aleatoria –por su duración u origen– a la representación delegada en los Parlamentarios sino en buscar nuevas y mejores formas de representatividad en la institución. No se trata de minimizar al Parlamento sino fortalecerlo técnicamente y como escenario de nuevas formas de hacer política.

El Parlamento es una instancia de participación y canal de representación de la sociedad. Sin embargo, por su diseño, el Congreso no construye a las demandas y se encuentra aislado de sus representados en el ejercicio del mandato. De este modo, se recluye a la tarea de procesador de instrumentos de gobernabilidad –legislación emergente– y de reconstituir sustentos políticos –fiscalización en casos extremos–. El Parlamento es un intermediario en la conquista de lealtades estatales para ciertos actores sociales que han debido acceder a la legislación o en la presión política para realizar intereses de grupo.

13.– Ciudadanía. La ciudadanía puede ser instrumental o simbólica y su ejercicio obedece al proyecto político y nacional en curso. También el ejercicio de la ciudadanía y de la participación requiere de ambientes políticos, sociales y culturales específicos para concertar situaciones que atañen a la organización del Estado y de la sociedad. Se busca un equilibrio que lleve a la su-

peración de la actual parálisis que afecta a la sociedad y a la ubicación de las nuevas funciones del Estado. Supone admitir la modernización del Estado y desechar las políticas de homogenización. También se trata de “desgremializar” a la sociedad, asumiendo a esta actitud como una compuerta para que los ciudadanos puedan pensar a la nación como un conjunto al margen de sus intereses locales y fragmentados. El núcleo es el fortalecimiento de la ciudadanía –que es sinónimo de fortalecimiento de la sociedad y de cada uno de sus actores– y paralelo al fortalecimiento del Estado –dentro de nuevas funciones y roles–. Esta es la única forma responsable de estructurar a la demanda y de posibilitar el ejercicio de esos derechos de toda la población.

14.– Modelo. En suma, la estrategia de inserción de nuestros países en el mundo debe manejar voluntariamente modelos y voluntades de apertura y no resistirse a procesos objetivos. Se debe buscar una inserción planificada y eficientemente negociada en el nuevo orden internacional. La sociedad civil debe abrirse al mundo estimulada por un Estado coordinador de las políticas nacionales. A su vez, las capacidades de la sociedad civil que deben estimularse son la participación, fiscalización y ejecución en la vida política y en las tareas del desarrollo.

## **La reconfiguración de lo público**

1.– Lo público no estatal. En el presente apartado seguimos cercanamente las propuestas conceptuales del texto “Lo público no estatal en la reforma del Estado” de Nuria Cunill y Luis Carlos Bresser (1998). El sentido que adoptamos refiere a lo siguiente: “El énfasis está puesto en lo público no estatal, reconocido en su doble dimensión, como control social y como forma de propiedad. La primera se refiere al espacio de la democracia directa que, expresada como control social sobre las actividades públicas, facilita la democratización del Estado y de la propia sociedad. Su otra dimensión llama la atención sobre las posibilidades que ofrece la producción de bienes y servicios colectivos por par-

te de entes que no se ubican ni en el Estado ni en el mercado, a efectos del fortalecimiento tanto de los derechos sociales como de los procesos de auto-organización social.” (1998, pp 17).

2.– Relaciones entre sociedad y Estado. Se han redefinido.

A) Inclusión al ámbito político de esferas tradicionalmente reservadas a los dominios privados y el posterior señalamiento de que no todo es político. B) Ampliación y el descentramiento del ámbito de la política hacia la sociedad. La redefinición de lo público, va más allá de lo estatal y es pertinente a la sociedad. La tendencia es a la “publicación” de la acción social.

3.– Libertad. La participación es una forma de verificación de la libertad. La participación abre el tema de la igualdad de oportunidades –opción de integración social– mediante la cual los sujetos se incorporan a la dinámica de la sociedad desde una actitud de colaboración y asunción del mundo público. La participación puede aparecer como creación de alternativas de elección para los ciudadanos. El Estado abre decisiones y el sujeto social permite acciones. Esto implica una gama de conceptos sobre los significados de la libertad, en una economía de mercado pero sobretodo de limitaciones en el autogobierno.

4.– La “virtuosidad” de la regulación. El sentido público de la sociedad nace de la vocación de las identidades sociales primarias y de otras identidades para regular los ámbitos de la política y el Estado. En Estados de naturaleza clientelar, la sociedad no encuentra disyuntiva sino entre la marginalidad o la aceptación de esos mecanismos, generándose un círculo perverso. La cuestión central consiste, entonces, en la ruptura del círculo perverso y la formación de un círculo virtuoso entre política pública y sociedad, en que la influencia social contribuya al bienestar colectivo públicamente definido.

5.– Institucionalidad. El control social de la gestión pública consiste en el diseño de una institucionalidad transparente en relación con la demanda de la sociedad, que condicione al Estado a la visibilidad de sus intervenciones y a que sea permeable a la influencia de todos los ciudadanos. Los Estados que nacieron co-

mo producto de la transición del modelo de desarrollo, son aparatos e instituciones sustentados en “minorías consistentes”, antes que vinculados a la ciudadanía y a las bases sociales de la democracia. De algún modo, la orientación es volver hacia las formas constitutivas del sistema político, en que la libertad debe ser entendida como un ejercicio adecuado y consensuado del poder.

6.– Interés público. “Lo público, entendido como lo que es de todos y para todos, se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales (sindicatos o asociaciones de clase o de región) o para el consumo colectivo (clubes). A su vez, dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal.

.....

El interés público no existe de forma absoluta y, por lo tanto, autoritaria. Existe, en cambio, de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común. Este consenso parte de una distinción entre el auto interés y los valores cívicos como factores determinantes de motivación humana. La sociedad civilizada y la constitución de un consenso republicano y democrático sobre el interés público son fruto de la racionalidad sustantiva, orientada para fines (en vez de la racionalidad instrumental)” (Cunill y Bresser, 1998, 31 y 35).

La conformación del sentido público en un contexto de pérdida progresiva de la racionalidad sustantiva por parte del sistema partidario es una cuestión central. En determinados sistemas, el Estado y los partidos tienden a fusionarse como ámbitos exclusivos de lo público, teniendo la sociedad que sacrificar su vocación pública a la utilización de estos canales cuasi-monopólicos. Una parte del sacrificio al que aludimos ha sido la cesión de la capacidad de generar consensos desde la sociedad hacia aquellos agentes reconocidos como políticos. Las identidades sociales primarias muchas veces quedan “suspendidas” en el ámbito corporativo, ancladas en una definición corta del interés y

donde la identidad ciudadana es débil, sobrepuesta e inorgánica en la construcción de las voluntades. Bajo estas circunstancias, la (re)apropiación de lo público por parte de la sociedad, supone acogerse a la necesidad de ser protagonista de la “producción de sentido histórico”, para lo cual es imprescindible ingresar a los espacios de la disputa por la legitimidad a través de propuesta, la crítica y el control de la gestión pública, en su más amplio sentido.

7.- Orden deliberativo. Desde esta perspectiva, lo público, lo estatal y lo institucional no son aparatos susceptibles de manipulación instrumental, ni los actores de la sociedad pueden plantearse como la racionalidad de su intervención, la posesión corporativa o la racionalidad excluyente de sus proyectos. La única capacidad de orientar los comportamientos de los otros (y por cierto los propios) es reconociendo a la deliberación y a la tolerancia como construcción colectiva de los sentidos de la sociedad. Esta deliberación para construir los sentidos de la sociedad y del Estado se realiza por niveles y dentro de roles específicos. Así, la deliberación es un orden y construye órdenes.

8.- Deliberación y representación. Es importante introducir criterios ligados a la representación dentro del sistema partidario y la representación desde el sistema social. La búsqueda de complementariedad tanto como el diseño ligado a la representación de la colectividad presenta evidentes complejidades. En este sentido, la idea de proporcionalidad vinculada a los partidos debe encontrar vínculos con la idea de colectividad, siendo, en los dos casos, el territorio, la referencia y la construcción de opinión pública, el contexto.

9.- Participación social y elecciones. La participación social y las elecciones son, ante la mirada partidaria, espacios para sus “micro-pactos partidarios”. La contradicción con el espíritu de la participación social es que los pactos son una forma necesaria de delegación y de “distorsión” intencional o necesaria de la voluntad. El espíritu de la participación es la expresión directa de la voluntad. La pregunta consiste en ¿hasta dónde son necesarias

modificaciones en la mecánica electoral para evitar a la “manipulación” partidaria y perfeccionar la delegación sin que se contaminen los mecanismos de la participación? También, de modo complementario, durante una fase de instalación de la participación, es necesaria la convivencia entre la racionalidad instrumental de algunos partidos y la construcción, por parte de una nueva élite, de una racionalidad sustantiva de construcción del sentido público. Así, el objetivo de transformación de la política y de reconformación del mundo público debe gobernar a los instrumentos que ayuden a reconstituir a las élites de la representación, en cada nivel, instancia, sector y territorio.

## **Los procesos**

### **La cultura política y la cultura institucional**

#### **Generalidades**

1.– Debilidad institucional y ciudadana. Las sociedades latinoamericanas se caracterizan por un “déficit” de ciudadanía, que remite a un frondoso marco jurídico, a un débil ejercicio de derechos y a una fragilidad de las instituciones que los garanticen. Las instituciones no se asientan en la legitimidad que presta el ejercicio de los derechos por los ciudadanos.

2.– Cultura institucional. Está dominada por el comportamiento de la sociedad global. La característica es la “opacidad” en las relaciones sociales (dominación económica, exclusión política, segregación étnica) y la falta de nociones/instancias explícitas que permitan democratizar la relación entre las partes. La consecuencia más evidente es la falta de transparencia en las relaciones institucionales, tema que condiciona la instalación de sistemas de contraloría social.

3.– Apertura institucional. La falta de control social en la gestión pública en parte se explica en la falta de apertura de la institucionalidad estatal. La ciudadanía no ejerce una contraloría

directa porque no existe apertura institucional para ejercerla, y viceversa, produciéndose una causalidad circular.

4.– Dualidad institucional. Es extremadamente peligroso para el futuro de una sociedad en transición generalizar un funcionamiento político dual, por el que las prácticas del pasado se recubren de un discurso de cambio hacia el futuro. Los actores juegan a la dualidad que les permite someter a las instituciones a nuevos diseños pero evitando su propia reforma. Muchos casos de reforma constitucional en América Latina han detenido el estímulo al cambio por la falta de renovación de los actores que la soportan. Esta dualidad impide asumir las coherencias necesarias para la reforma institucional –en nuestro caso de control social de la gestión pública– y la construcción colectiva de avances de la sociedad.

### *Una aproximación a la cultura política*

5.– Cultura política. Refiere a la interacción entre individuos y grupos que genera sistemas de valores y creencias acerca de las relaciones de poder, incorporados como sentido de la acción de los ciudadanos. (Benedicto, 1995). La cultura política como la sociedad civil son espacios de conflicto por el sentido de los comportamientos dentro de coyunturas y procesos determinados. Los actores generan formas y contenidos culturales en la política y en la acción social a partir de la interacción. Sin embargo, bajo condiciones determinadas, especialmente referidas a la construcción de la democracia, los actores pueden conformarse en la auto referencia.

6.– Núcleos de sentido. La dirección social o política se ejercita a través de actores que hacen opinión, en sus diferentes niveles y a cuyas posiciones, intereses y perspectivas se remite, en última instancia, los sentidos en disputa. Se debe buscar núcleos de sentido compartidos por la mayor parte del público, incluyendo a las mismas organizaciones de la sociedad civil, al sistema político institucional, a las élites sociales y políticas, a los agentes de adopción de decisiones y a la cooperación internacional.

7.– Identidad por oposición. Las organizaciones de la sociedad civil no realizan una definición “positiva” de sí mismas sino acudiendo a elementos de diferencia con otros, sea sociales o estatales. Del mismo modo, antes de reflejarse en definiciones generales acuden a especificidades e incluso localidades. Tampoco respecto del Estado existen visiones únicas, lo que dificulta la demanda social por políticas públicas tanto como la conformación de nociones universales de la política pública hacia la sociedad civil.

8.– Ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía no está interiorizado en los discursos y menos aun en las prácticas cotidianas. Aparece más bien como una capacidad “virtual” de los sujetos sociales o una posibilidad “postmoderna” de ejercicio de esas posibilidades. Sin embargo, de este reconocimiento no se deriva la inviabilidad de un sistema de control social sino, al contrario, que el sistema de participación deberá ganar legitimidad en la medida en que se convierta en un cotidiano de la intervención social y en “sentido común” de los actores, al margen de los niveles de instrucción que exhiban

9.– Características. Algunas características de la cultura política en la región:

9.1.– Principales asociaciones. Empíricamente es posible asociar los rasgos centrales de la cultura política con los niveles de democratización del sistema político y la sociedad, los déficits de ciudadanía y el grado de transparencia en las relaciones políticas, sociales y económicas. La conformación del espacio público resultante permite, por ejemplo, que el orden familiar sea trasladado a la esfera pública y de debilite la vigencia del orden institucional.

9.2.– Alteridad. La forma como los actores perciben a “los otros” puede reflejar tolerancia. O, en su defecto, una voluntad de homogenización, para lo cual se acude a la categoría de ciudadanía, aspirando a través de ella –un ciudadano, un voto– rectificar la desigualdad económica en la igualdad política. Sin embargo, pese a ello, no se logra reconocer a las identidades diver-

sas que existen en el tejido social. Existen muchas sociedades en América Latina inconscientes de su conformación étnica. La igualdad electoral no determina otras formas de hacer política basadas en las exclusiones y en la invisibilidad de los “otros”. La consecuencia política puede ser el predominio de la lógica del amigo/enemigo; la institucional, una relación patrón/cliente.

9.3.– Eficiencia. Siendo la eficiencia el ordenador de las relaciones institucionales, las élites no han logrado introducir modelos coherentes y, peor aun, “nacionales” de gestión pública. La ausencia de medida de eficacia, por ejemplo en el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria de los Estados, da una muestra de la indisponibilidad del discurso político para señalar derroteros de la sociedad para el largo plazo.

9.4.– Legalidad. Los Estados latinoamericanos y los actores sociales, en diversos grados y situaciones, hacen girar la política y las transformaciones del desarrollo en torno al Estado de Derecho. Las relaciones sociales y políticas se basan en el predominio simbólico de la legalidad.

### *Una aproximación a la cultura institucional*

En este apartado seguimos cercanamente un capítulo del estudio de “Descentralización para fortalecer a la democracia y el desarrollo en el Ecuador”, Quito, 2000.<sup>5</sup>

10.– Cultura institucional. El aparato administrativo y los valores y actitudes (meritocracia, nepotismo) son factores centrales para la consolidación de un Estado moderno y conforman su poder real expresado la actuación administrativa cotidiana y, en último término, en el funcionariado (Weber, 1991).

---

5 El estudio fue realizado por un equipo del Banco Mundial residente en Washington dirigido por Fernando Rojas e integrado por Marina Vasilara, Adriana Weisman y Javier Said y un equipo contratado residente en Quito dirigido por Luis Verdesoto e integrado por Gloria Ardaya, Laura Zurita, Juan Ortiz, Edison Hurtado y Marilú Guerrero Además se contrataron consultorías sobre temas presupuestarios a cargo de CORDES y DYA.

La institucionalidad estatal se asienta en una cultura institucional portada por la burocracia. La cultura institucional da cuenta del sistema de valores, significados (creencias) y comportamientos (prácticas y rutinas) de los miembros de una institución, y de ella misma en tanto actor, que influyen sobre la vida política. Las instituciones son actores y no sólo como escenarios que deben ser comprendidos en el “contexto” económico, ideológico, social y político (March y Olsen, 1997; Weir y Skocpol, 1993).

11.– Ética de la responsabilidad. La cultura institucional de la burocracia estatal se caracteriza principalmente por carecer de una “ética de la responsabilidad”. No se ha generalizado la noción de “servidor público” sino más bien la figura de “servirse de lo público”. Tampoco existe transparencia de la gestión. A la ética demandada, sólo se habría llegado por una empatía en la cultura política/institucional de las élites políticas y de las élites burocráticas (Bustamante, 1996). Al contrario, es frecuente que, como parte de la cuota de poder de un funcionario electo y como parte de la normativa, éste disponga discrecionalmente de la facultad de crear plazas de trabajo en el sector público. La meritocracia como valor de la burocracia ha sido relegada.

12.– Estructura institucional. Las instituciones en tanto actores son también portadoras de una “herencia de comportamiento político” (Skocpol, 1997) que constriñe su funcionamiento. La estructura institucional ha tenido una capacidad centralizadora/concentradora de funciones, propia de los Estados modernos, pero que no responde adecuadamente a las demandas de la sociedad y su composición territorial, especialmente, la de cohesionador.

13.– Estado moderno. Configura un marco institucional que norma su relación con la sociedad, obviamente, dentro de un contexto político. La institucionalización político-social busca minimizar la incertidumbre de los actores al establecer pautas en esa relación “reduciendo a su mínima expresión la discrecionalidad de la voluntad de los actores y, en lo que hace relación a

las estructuras estatales, limitando el elemento no calculable en el ejercicio del poder político” (Mateo, 1995:125).

Las formas democráticas de comportamiento político, como expresiones del Estado de derecho moderno, no se hallan clara ni definitivamente institucionalizadas. Antes bien, la institucionalización política ha establecido pautas de comportamiento político enraizadas, paradójicamente, en la “discrecionalidad de los actores”.

### *Identities*

14.– Identidades múltiples. Nuestras sociedades están conformadas por actores que conviven con múltiples identidades de carácter social, étnico, territorial, político, ciudadano, económico, genérico, etéreo, entre otras. En la cotidianeidad, ninguna de estas identidades adquiere absoluta pre-eminencia sobre las otras y, al contrario, son formas con que los actores concurren a la escena pública sucesiva, simultánea y ocasionalmente. Ninguna de estas formas es definitiva y cada una constituye una modalidad de presentación limitada.

15.– Integración social. La coexistencia de múltiples identidades en los sujetos sociales permite que se afirmen en la escena pública más por la oposición entre diferentes portadores, que por una actitud de concertación. La integración social de la pluralidad de identidades es difícil pues supone ámbitos mínimos de homogeneidad para la construcción de coincidencias. La afirmación interna de una identidad segmentada es una difícil construcción, ligada a la reforma del sistema político y al cumplimiento de sus principales objetivos de representación. La participación para la contraloría social supone la aceptación de una fuente identitaria ligada a la ciudadanía –derechos y deberes– y al territorio –unidades subnacionales en que se “mejore” la calidad de la representación y se logre implantar el control a partir de roles específicos de los sujetos–.

16.– Competencia. El discurso del control social tiene una evidente vinculación con el mercado y las oportunidades. Las

causas probables del tratamiento tímido, difuso y elusivo de la competencia y el aprovechamiento de oportunidades pueden deberse, por un lado, a las identidades múltiples y a la debilidad de su constitución; y, por otro lado, a que la competencia genera incertidumbres –más aun cuando no existe una socialización en medios competitivos ni destrezas aprendidas para hacerlo– por lo cual los actores prefieren refugiarse en la demanda a un Estado de comportamiento “clientelar”.

### *Institucionalidad*

17.– Densidad institucional. El grado diverso de desarrollo institucional entre las unidades subnacionales también alojan a diversos tipos de instituciones. Existe una ausencia de “institucionalidad” y de “comportamientos institucionales”, entendiéndose por éstos a prácticas establemente asentadas en normas y en la generación de rutinas legítimas y transparentes. Desde nuestra perspectiva, las preguntas centrales giran en torno a, ¿Cuáles son las capacidades sociales requeridas para el desarrollo institucional nacional y de las localidades? ¿Cuál es la ecuación del desarrollo institucional?

18.– Condiciones institucionales. Es preciso interrogarse sobre las condiciones institucionales de la participación, pero no es preciso tener desarrolladas, en la realidad, a las instituciones de modo previo a la instalación de un Sistema de Participación. Las diversas experiencias muestran que el desarrollo institucional favorece a la Participación pero que la instalación de un Sistema de Participación es el estímulo y condición más importante del desarrollo estratégico de las instituciones de la sociedad civil.

19.– Comportamientos institucionales. La institucionalidad es necesariamente abstracta. Remite a comportamientos concretos pero su marco son estructuras que amparan comportamientos. Los comportamientos de los individuos se ajustan a las normas, estableciendo regularidades y predictibilidad, cuando los sujetos sociales y políticos han comprobado las retribuciones globales e individuales de los comportamientos institu-

cionales. Existen debilidades para aceptar incentivos y constricciones porque no existe un sistema de intercambio transparente de beneficios, por ejemplo, en la política con los partidos, en la economía con la empresa privada o en la sociedad con los sindicatos.

20.– Intermediación clientelar. El Estado clientelar es un “intermediario permanente” de las relaciones sociales, el mismo que impide una interacción directa entre las partes de la sociedad. La opacidad y el clientelismo en los intercambios y la intermediación del sentido público, impiden el aprendizaje de la autorregulación de los actores y la apertura de un proceso de concertación.

La falta de cultura institucional remite al carácter clientelar del Estado. Por ejemplo, en la medida en que el Estado distribuye directa y clientelaramente excedentes bajo la forma de subvenciones, los actores no “valoran” la producción de ese excedente sino solamente la forma de su apropiación, por lo que se debilita el desarrollo del mercado y de la sociedad.

21.– Informalidad. La generalización de la informalidad –informalidad social, informalidad económica e informalidad política– genera comportamientos a-institucionales cuando no abiertamente anti-institucionales. La informalidad es disgregadora de la cohesión basada en normas y masificadora de los comportamientos anómicos. El puente entre la institucionalidad y la informalidad es la amplia aceptación a las diversas formas de discrecionalidad amparadas en el régimen presidencialista y en la ausencia de control social.

22.– Administración e integración social. ¿Cuáles son las dimensiones del fortalecimiento administrativo del Estado? ¿Cómo este fortalecimiento administrativo deviene en un marco de integración social en la transición del desarrollo? ¿Cuál es la relación concreta del desarrollo institucional y la dotación de eficiencia al aparato económico? ¿Cómo vincular contraloría social con transición en el desarrollo y el fortalecimiento institucional?

### *Capital Social*

23.– *Confianza.* La idea de capital social (Putnam, 1994) aplicada a la totalidad de la sociedad, permite pensar que la confianza, en tanto bien público creado por relaciones sociales horizontales, no permea a las relaciones sociales. La hiperpartidización de la política impide a las instituciones desarrollarse dentro de un marco de cooperación y sanciones. La desconfianza mutua generada por el enfrentamiento partidario se generaliza a hacia las élites económicas, sociales e intelectuales, regionales y nacionales.

24.– *Desconfianza.* Existe desconfianza mutua sobre la colaboración posible entre el mercado y las instituciones. En períodos de enfrentamiento político exacerbado, se manifiesta visiblemente una concepción de “innecesariedad mutua” entre las partes para construir la comunidad política, que tiene efectos posteriores en la interrelación política.

25.– *Inequidad.* Las bases conceptuales de la inequitatividad en la distribución de recursos, en parte residen en la articulación institucional clientelar. Estructuralmente, la discrecionalidad e inequitatividad que se produce en el ámbito de las instituciones se reproduce como inequitatividad a nivel social expresada en la pobreza. Esta falta de transparencia dificulta la concreción de acuerdos que supongan la renuncia de posicionamientos pero, fundamentalmente, de exclusividad en la apropiación del excedente, como pueden ser políticas públicas contra la pobreza.

### *Competencia*

26.– *Incentivos.* Mencionamos antes que la sociedad, en general, y las instituciones, en particular, están deshabitadas a la competencia y al aprovechamiento de oportunidades. De este modo tienen dificultades para “reconocer” los mecanismos de incentivo tanto materiales como simbólicos que puedan tener origen en la política pública e, incluso, en el mercado. Esto con-

diciona el establecimiento de los sistemas de contraloría social que rebasen el mero sentido punitivo.

27.– Meritocracia. La falta de competencia económica y política ha invalidado a la “meritocracia”. Las autoridades públicas y los funcionarios estatales interactúan a través de mecanismos informales –partidarios, sindicales, parentales, gentilicios– antes que por medio de mecanismos transparentes dentro de determinación de oportunidades y etapas.

28.– Derechos individuales. La falta de competencia, como mecanismo de interacción entre los ciudadanos y las instituciones, está vinculada a la percepción exclusivamente colectiva de los derechos y a la falta de conformación del plano individual de los derechos ciudadanos. Los derechos concebidos desde su vertiente colectiva tienen siempre como destino reivindicativo al Estado y cohiben el desarrollo de la sociedad civil en su vínculo con el mercado.

### *Clientelismo*

29.– Círculo perverso. La relación clientelar de las instituciones con el Estado es perversa ya que, si bien se reconoce la necesidad de clarificarla, también se reconoce la funcionalidad de reproducirla. Por ello, pese a que es necesario clarificar y transparentar la relación de las instituciones con el Estado es una práctica funcional retornar a la articulación clientelar. Este mismo esquema circular funciona en las prácticas de corrupción.

El clientelismo estatal, particularmente el presupuestario, se presenta como la posibilidad de lograr “articulación con ventaja” soslayando a la competencia. Mientras no exista transparencia en la presentación de oportunidades, los diversos mecanismos clientelares “compiten” entre sí.

30.– Transgresión generalizada. La falta de seguridad jurídica convierte, a su vez, a la transgresión jurídica en la práctica sistemática. La norma es la transgresión. La discrecionalidad jurídica es una forma adicional –junto con la presupuestaria– del

conjunto de desviaciones de la norma, aceptadas como prácticas legítimas.

## **Los instrumentos**

### **La contraloría social**

1.— Contraloría social y contraloría estatal. ¿Qué es lo específico de la contraloría social de la gestión pública respecto de la contraloría estatal?. Las diferencias están en la legitimidad del acto, el carácter externo del proceso y las competencias y los niveles. Las proximidades principales son la institucionalización que deben tener, la legalidad, transparencia y eficiencia de los dos procesos y la conformación de un solo sistema de rendición de cuentas. Debe haber complementariedad. La evaluación de la contraloría estatal recae fundamentalmente sobre los recursos mientras que la contraloría social, además de los recursos, evalúa los procesos en el sentido del cumplimiento de procedimientos y los impactos en indicadores del desarrollo institucional, económico y social.

2.— Objetivos. La contraloría social asume que los objetivos de la comunidad social concernida determinan el ámbito de lo legítimo. Por ello, no sólo observa las desviaciones al acuerdo social (corrupción), sino el cumplimiento de los términos del acuerdo social (la satisfacción de necesidades básicas, la redistribución del poder, los términos de la delegación política, los procedimientos democráticos, la asignación de todo tipo de recursos). Maneja, además de los indicadores presupuestarios, otros más “abstractos” (el cumplimiento de un plan de gobierno, la desviación de conductas democráticas, la pérdida de asentimiento entre la población para una política o para unos funcionarios).

3.— Gestión pública. La contraloría social de la gestión pública no refiere solamente a la observación del gasto estatal, sino a la gestión de todo el ámbito público, que incorpora a las orga-

nizaciones de la sociedad civil que tienen por función el cumplimiento de objetivos públicos desde un estatuto diferente al estatal. Esto incluye servicios que estén bajo directo control por las organizaciones sociales.

4.– Sistemas de seguimiento. Las actividades de seguimiento de la gestión pública están relacionadas con los sistemas de seguimiento de las políticas públicas desde la sociedad civil. En estos casos, se trata de observar el cumplimiento de metas obligatorias alcanzables en plazos perentorios, con resultados diferenciados a niveles urbano y rural tanto como regional y sobre la base de criterios de corresponsabilidad. Estas metas podrán estar precedidas de procesos de concertación y/o compromisos estatales que incrementan el rango de legitimidad de la rendición de cuentas. En este sentido la cobertura de la contraloría social puede alcanzar temas, por ejemplo, del desarrollo social que incluyan pobreza, educación, salud, población, vivienda, infraestructura, desarrollo sostenible, instituciones, entre otros.

5.– Requisitos. Se parte de una visión global que debe ser aceptada para que sea útil. Los temas son la disponibilidad de información; y, la discrecionalidad o el respeto a la normatividad. La información es una herramienta de extraordinaria importancia para anclar la observación en la realidad. Sin embargo, los Estados no producen la información suficiente con la orientación requerida por la contraloría social y tampoco la sociedad civil, en general, ha tenido la capacidad de producir la información adecuada, que se convierta en un instrumento de gestión pública, incluso de concertación. A su vez, los procedimientos estables, aceptados e institucionales de la gestión pública permiten la evaluación. Sin embargo, muchas veces la misma normatividad –por su diseño anti-técnico o por decisión política– prevé rangos de discrecionalidad de las decisiones, que ubican a la gestión en los límites entre actos públicos legales pero ilegítimos. Este último tema amplía la capacidad interpelatoria de la contraloría social pero dificulta su aplicación.

6.— Procesos. Mientras la contraloría social acude a procesos reales —no sólo al gasto—, la contraloría estatal tiende a reducirse a auditoría de gasto y, en este sentido incluso, básicamente formal. El control del gasto no llega a su eficiencia, al cumplimiento de procedimientos y, fundamentalmente, a la eficacia en el logro de objetivos. Obviamente, desde esta dimensión no se alcanza a la actitud propositiva, que es la consecuencia casi necesaria de la contraloría social. La alternativa de políticas públicas o del funcionamiento institucional es el objetivo perseguido por los actores que encarnan a la contraloría social.

7.— Normas. La novedad de la contraloría social tiene como contraparte la ausencia de normas generales, de cumplimiento obligatorio, que reglamenten sus prácticas. En la última década, en varios países de la región se ha incluido normas constitucionales y legales de observación del mandato político como las consultas populares o la legislación de participación asociada a la descentralización. Sin embargo, los mismos procesos de concertación no han podido ser incluidos en los sistemas políticos y jurídicos para que se constituyan en políticas públicas de necesario cumplimiento y observación. La consecuencia, en los dos casos, es la inaplicabilidad del proceso por dificultades de diseño de la norma o su inexistencia. Evidentemente, en el fondo está el ejercicio deficitario de la ciudadanía por parte de los actores, que vuelve nominal a la norma.

8.— Obstáculos. Los diversos niveles de gobierno no están diseñados ni adecuados para la contraloría social. En este sentido, no tienen la funcionalidad necesaria. Los funcionarios públicos tampoco asumen la posibilidad de la contraloría social. Así, se reproducen trabas a la contraloría pública —estructura del aparato— y de la cultura institucional —desconocimiento del sentido público del servicio—. Igualmente en los segmentos públicos bajo gestión privada, también se producen fenómenos similares tales como la creencia de que no es necesario un sistema de contraloría y que, tratándose del origen privado del operador, no tendría legitimidad una observación social. En los dos casos ana-

lizados, existe una deficiencia fuerte del sentido y comprensión públicos, tratado en otra parte como cultura institucional.

9.– Poder. Las actitudes frente a la contraloría social o estatal suelen ser las mismas. La cultura institucional encarnada en las burocracias, en general, repele los controles por un hecho de acumulación de poder y, en especial, de discrecionalidad, que finalmente multiplica al poder. En la medida en que las burocracias logran atravesar el lindero de la idea del servicio público y se convierten en propietarios de un poder, se abren todas las puertas de la corrupción y del despotismo. Esto en el caso de las burocracias. En el caso de sus jefes –los líderes que concentran las decisiones basadas en la discrecionalidad– es muy probable que deslegitimen a los controles o los opaquen en la inoperancia. Los controles, según las prácticas pre-modernas del poder político, son obstáculos a la gobernabilidad. En suma, el poder institucional, en general, no presta atención a los controles, ni los constituye en herramienta de gobierno. Su preocupación sólo alcanza a subordinar a las formas de control.

10.– Beneficiarios. Existen beneficiarios de la ausencia de controles sociales y estatales. Estos beneficiarios –no necesariamente enmarcados en los estatutos formales de la corrupción– impulsan el “desorden” –administrativo, institucional, político, decisional– que dio origen a la falta o deficiencia de controles. Generalmente, este desorden está relacionado con la acumulación de poder en el área o funciones en que se estimula o mantiene en desorden. Esta afirmación es plenamente válida para las organizaciones de la sociedad civil como para las instituciones estatales.

11.– Opinión pública. En los países de la región, la opinión pública, al margen del grado de alfabetización de la población y de su formación, es más propensa a seguir escándalos de corrupción que a preverlos; a promover juzgamientos productos de las denuncias que a realizar un seguimiento sistemático del acontecer público y a realizar propuestas positivas, fundamentalmente, en el plano de la prevención. De este modo, se produce una arti-

culación perversa entre la avidez de escándalo de la opinión pública y la necesidad de acumulación de poder ilegítima que se esconde en el desorden. La contraloría social debe romper esta forma perversa y sustituirla con prácticas cotidianas eficientes de observación social a la gestión pública.

12.— *Ilegitimidad.* Desde el punto de vista de la corrupción, la contraloría social debe enfrentar muchos problemas derivados, casi siempre, de la acumulación ilegítima de poder. El primero y más antiguo está ligado a las decisiones y la forma de adoptarlas. Todo circuito decisional está conformado por una demanda representada, su procesamiento y su resultado como política o servicio. En este sentido es legítima la vinculación entre un interés social que se eleva al plano público pretendiéndose general y el procesamiento, que además de técnico, se rodea de la legitimidad de representar el interés público. Sin embargo, en la adopción de decisiones se abren muchas ventanillas de acceso a la influencia ilegítima que son asumidas desde fuera de la normatividad y el interés público. En este sentido, un necesario principio de la contraloría social es explicitar e institucionalizar los canales de influencia en las decisiones, manteniéndolos en la normatividad existente; y, posibilitar la observación social en todos los pasos que formen parte del sistema de influencia.

13.— *Autorregulación.* La madurez de los actores y las instituciones se evidencia en la capacidad de autorregulación que muestran para sus actuaciones públicas. La autorregulación se explicita en las estructuras de control interno y cotidiano de las instituciones, funcionalmente ordenadas hacia el apoyo de la gestión y las decisiones. No se trata de instancias sin rol en la vida institucional sino, al contrario, de gran vigencia de las instancias de control interno. Asimismo, las decisiones en las instituciones deben estar acompañadas de autoridad legítima que permita su ejecución apegada a la norma. El control social debe apuntar, con firmeza, a dotar de fortaleza a la autoridad para evitar tanto un ejercicio despótico del poder cuanto un ejercicio débil, asociado con el incumplimiento del bien público.

14.– Dimensiones. En relación con su destino, el control social tiene dos dimensiones. Por un lado, la mirada de la población sobre las dimensiones locales de la gestión. Por otro lado, la observación social sobre la gestión nacional. En los dos casos, se trata de sistemas de control ligados a la participación de la población. La rendición de cuentas a nivel local puede vincularse, por ejemplo, a la gestión directa de la comunidad de un servicio determinado, en el que se distribuyen transparentemente recursos y se evalúan los avances en la prestación del servicio. La rendición de cuentas a nivel nacional puede estar vinculada, por ejemplo, al cumplimiento de ofertas políticas en la consecución de la delegación electoral y a su cumplimiento eficiente y evaluable. A nivel intermedio, entre los anteriores, por ejemplo, la rendición de cuentas puede estar vinculada con la ejecución presupuestaria de las instancias intermedias de gobierno, evaluadas desde su transparencia y ausencia de corrupción, en los procedimientos de gestión que conserven acuerdos democráticos y técnicos, y en los resultados sea como impactos de política o calidad del gasto.

15.– Eficiencia. La eficiencia de la contraloría social está directamente correlacionada con la capacidad de la sociedad civil para asumir formas de autocontrol y, especialmente, para ejercer la ciudadanía colectiva e individual. La transparencia requiere de una demanda previa desde la sociedad y hacia ella misma o el Estado; la discrecionalidad es posible por una sociedad civil clientelarmente adecuada a demandarla y a vivir funcionalmente con ella; y, la falta de competencia política genera una adecuación de la autoridad al control débil o a la abierta corrupción. Desde otra dimensión, el control social de la gestión pública presenta una correlación directa con la profundización de la democracia y sus mecanismos. En suma, cada sociedad nacional diseña un conjunto de instituciones desde las cuales ejerce control social y condiciona a la gestión pública. El acento central está en acompañar a la sociedad civil en este descubrimiento y diseño, que se adecúa a las formas de la democracia, del Estado y de la sociedad.

16.– Articulaciones. Mirado el conjunto, la contraloría social es complementaria de la contraloría política y de la contraloría judicial. Más aun, debe ser diseñada en vinculación con las formas del sistema político, al que también, por otra parte, reforma. La relación es la misma que existe entre participación social, participación política y participación popular, que tienen un alto grado de especialización funcional.

## **Las condiciones del control social**

### **Recurrencias en el desarrollo local <sup>6</sup>**

1.– Definición. A través del desarrollo local se busca una relación armónica entre la modernización económica y la conformación democrática de las instituciones y el comportamiento de los ciudadanos. Esta relación puede surgir desde la institucionalidad estatal y/o la sociedad civil. Vincula a las diversas situaciones sociales, territoriales y culturales, y articula a las localidades tanto a procesos económicos globalizados como a mercados nacionales y otros locales. La armonía que busca el desarrollo local está asociada con una interacción más directa y un conocimiento más cercano entre los actores y las instituciones, que recuperan protagonismo para diseñar la vida local. El control social se asienta en estas características tanto como en un sistema decisio-  
nal y administrativo descentralizado.

2.– Lo “pequeño”. Las dimensiones de “lo pequeño es bello” y “lo pequeño es posible” están asociadas a las “localidades” chicas dentro de los tamaños de cada país. Ciertamente, en general y salvo experiencias sectoriales, las experiencias exitosas de desarrollo local –en las que en general se alojan las buenas experiencias de contraloría social– no se asocian con ciudades y regiones crecientemente más grandes. Esto hace presumir

---

6 En este apartado también seguimos cercanamente el antes mencionado estudio realizado para el Banco Mundial, referido en la nota 5.

que el tamaño del subsistema político en que se produce el desarrollo local es una variable significativa pero usualmente desechada en el análisis. Queda por establecer la relación del tamaño en la formación del subsistema local y el estímulo al desarrollo exitoso.

3.– Significación. También se suele descalificar al desarrollo local por la insignificancia nacional de los resultados o la escasa/nula incidencia de sus logros (v.g. empleo, integración social, democratización de decisiones). Sin embargo, aceptando que la suma de buenas experiencias locales no conforma a la nación, tampoco se puede desconocer el efecto multiplicador local –desarrollo político o democratización del subsistema– del desarrollo local, efecto al que no alcanzan los logros sectoriales en el sistema político nacional. Esta relación es enteramente visible en las buenas experiencias de control social local, las que, sin embargo permiten la vigencia y la exigencia de políticas públicas –universales y nacionales– de desarrollo local y, en nuestro caso, de contraloría social.

4.– Instituciones y mercado. Las experiencias exitosas de desarrollo local podrían estar asociadas a la presencia de instituciones en las respectivas regiones o localidades. Sin extender a priori ni arbitrariamente descubrimientos e hipótesis registradas en otros países, las instituciones confieren el vínculo de continuidad que requieren estas experiencias (Ibid, Putnam). A su vez, una fuerte institucionalización garantiza el mejor cumplimiento de la contraloría social, al margen de si trata de un desarrollo institucional tardío o reciente. A su vez, el desarrollo institucional no está alejado de los estímulos de mercado reconducidos no solamente como desarrollo de fuerzas productivas sino como estímulos a la confianza mutua. No es posible identificar a un solo tipo de mercado como el capacitado para inducir la modernización.

5.– Ecuación del desarrollo local. Las buenas experiencias de desarrollo local se articulan, entre otros, con los temas de la pobreza y la gobernabilidad. Las intervenciones sociales en el

campo de la superación de la pobreza logran resultados mensurables, experiencias que son acumuladas en la institucionalidad local. A su vez, estas instituciones demuestran elevados niveles de gobernabilidad, expresados en la estabilidad institucional y en el reconocimiento de la diversidad. A su vez, existe una importante participación de la sociedad civil. La ecuación para que funcione un sistema de contraloría social podría estar conformada por variables tales como esfuerzos productivos y de desarrollo social, institucionalización y gobernabilidad.

6.— Comunidad. En el sustrato de la “ecuación” del desarrollo local se encuentra la construcción de un “sentido de comunidad” y la necesidad de intervenir en la resolución de sus principales problemas; la consolidación de un “estado de ánimo” de la sociedad local orientada hacia la creación de certidumbres locales acerca del futuro; y, la actitud democrática de reconocer a todos y a la diversidad de actores locales.

7.— Variables. Existen muchas variables empíricas que posibilitan el desarrollo local y la participación. La modernización del liderazgo local, social y estatal, expresada a través de la renovación, la amplitud de su representación, la legitimidad conseguida y la superación de la relación exclusivamente clientelar con el Estado, parecen ser condiciones constantes. Desde el plano de la gestión, el liderazgo local exitoso se basa en la eficiencia y en el relacionamiento que pueda entablar entre su comunidad y lo externo, sea el mercado nacional o procesos globales más amplios.

8.— Instituciones de apoyo. Entre las instituciones que colaboran eficientemente suelen estar las Municipalidades, las Iglesias, organizaciones del “tercer sector” y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales. Dependiendo de otras consideraciones, también pueden contarse las instituciones financieras.

9.— Consensos. Los consensos básicos del desarrollo local giran alrededor de la participación ciudadana, el control social y el fortalecimiento de la identidad local; el desarrollo de infraes-

estructura básica; el mejoramiento de los servicios; el impulso a las actividades productivas; y, la capacitación y fortalecimiento institucional.

10.– Alianzas. Los procesos locales de concertación logran alianzas con actores institucionales de desarrollo, sociales y estatales, nacionales e internacionales, para la ampliación/mejoramiento de los servicios públicos y el financiamiento del desarrollo.

11.– Facilitadores. Los facilitadores de la relación con el mercado son la existencia de servicios básicos; la imagen de ciudad/región que exhibe la localidad; y, la calidad de los servicios ofertados.

12.– Innovación institucional. La innovación en los campos de intervención de la institucionalidad pública local es, corrientemente, la iniciativa más importante, más aun cuando está vinculada al control social. Sin desestimar la institucionalidad existente, se constituyen nuevas formas de institucionalidad que engloban a los actores del desarrollo local. Se conforman consejos, comités, parlamentos, siempre vinculados a la transparencia y la eficiencia de la gestión.

13.– Prácticas políticas. El desarrollo local desestructura prácticas políticas tradicionales. Si bien la forma partido, en general, puede seguir siendo el canal de la representación, los líderes vinculados a las organizaciones de la sociedad civil tienen creciente demanda como candidatos ya que portan legitimidad y reconocido pluralismo. Más aun, finalmente estos líderes optan por tener una mayor lealtad con las instituciones del desarrollo local, esto es, con la sociedad civil concernida. Evidentemente, existe una gama de situaciones de transición que suelen orientarse dentro de estos marcos.

14.– Coyunturas. Las coyunturas de cada país condicionan a las experiencias de desarrollo local en curso. Las situaciones de crisis económica impactan en las experiencias diferencialmente, en función de las articulaciones que tengan con el mercado. Las crisis del aparato de Estado tienen un fuerte impacto en las re-

giones por la imposibilidad de acceso a nuevos recursos y por la disminución de la cantidad y calidad de los legalmente establecidos. Las crisis nacionales posibilitan la “renovación” del contrato social entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, en torno al compromiso del desarrollo local.

15.– Pacto social. Dependiendo de su desarrollo, la cultura cívica local impulsa la conformación de un nuevo pacto ciudadano, expresado en la asunción de una identidad local, un proyecto de futuro y la corresponsabilidad ciudadana. Esta modalidad de reconformación del contrato social incluye, con relevancia y protagonismo, al control social bajo nuevas formas institucionales.

16.– Territorio. La apropiación del territorio por parte de la ciudadanía ha incidido en el reforzamiento y consolidación de la ciudadanía individual y al mismo tiempo colectiva. Los ciudadanos no sólo velan por sus intereses particulares, sino que su perspectiva incluye la defensa de los intereses locales.

17.– Eficiencia local. Uno de los logros que regularmente percibe la población es el relacionado con el aumento de la eficiencia local y la posibilidad de control ciudadano. La gestión local tiende a ser más transparente y consensuada. Regularmente la gestión local no cuenta con los recursos humanos y de organismos de planificación local, entre otros. La eficiencia y el control de la gestión es posible por la “densificación” y complejización de la vida local. Los actores locales se cualifican y diversifican para ejercer una mayor participación y control del desarrollo local.

18.– Mercado internacional. La incorporación al mercado internacional es un largo proceso sobre el que no se registran constantes, variables éstas que no están al alcance de los actores locales. Existe conciencia de su importancia. El “municipio productivo” es una posibilidad.

19.– Aportes. La contraloría social se ejerce sobre las instituciones encargadas del manejo de los recursos. Se busca la

transparencia y la estabilidad en el aporte de recursos. Los actores aportan especie, trabajo y dinero, lo que supone una mayor especialidad de la contraloría.

### *Aptitudes para el control social*

20.– Variables. ¿Qué variables viabilizan el control social de la gestión pública?. Reivindicamos la sustentabilidad y proyecciones del desarrollo local desde una perspectiva de gestión pública descentralizada. La aproximación son las aptitudes de la sociedad civil local para ejercer el control social. Se asume que el control social sobre la gestión local es la forma más viable de cristalizar la participación como una política pública, mientras otros niveles requieren de construcciones institucionales más complejas.

20.1.– Modificaciones en la “vida local”. Los cambios tienen varias vías. Mientras viejos actores de las sociedades locales resisten a la modernización y se asientan en prácticas de control de la población, actores emergentes asociados con nuevos hechos productivos y de organización social pretenden formar nuevas hegemonías sociales. Los actores se vinculan con relaciones sociales que se han modificado, especialmente, ligadas a demandas de mercado nacional e internacional. También se relacionan con formas institucionales que facilitan o presionan por su renovación (v.g. Iglesias, Policía, Justicia, escuela). Mientras que en la transición los actores tradicionales se asocian con las formas más arcaicas de hacer política y los nuevos actores con las formas más modernas de la representación, no siempre la transición culmina con resultados tan lineales. Sin embargo, la emergencia de actores y la transformación de la vida local, supone una modificación en las formas representativas y en la interacción de los actores, al margen de las tradicionales modalidades de control territorial asociadas, en general, al Estado Oligárquico. Esta estructura –forma de relación entre los actores y las instituciones– estimula a la mayor transparencia como vínculo entre las partes de

la comunidad y crea condiciones externas para el éxito del control social, en la forma institucional que se dote la comunidad.

20.2.– Políticas públicas. La modernización local en América Latina estuvo fuertemente asociada a las políticas públicas. El Estado ejerció un liderazgo incuestionable. Durante este ciclo de la modernización, en que el Estado se ubicó como pivote de las relaciones sociales, la contraloría fue concebida como una modalidad interna de la política pública. Se formularon sistemas y procedimientos interiores al Estado. La legitimidad del acto contralor estaba vinculada a la delegación del mandato. El Ejecutivo en el ejercicio del gobierno y el Legislativo en el ejercicio de la fiscalización. Los mecanismos consistían en instituciones estatales, sujetas en último análisis a la dinámica y racionalidad estatales. La ineficiencia de la contraloría estatal y la ausencia de criterios globales, técnicos y participativos estimularon grandemente a la corrupción pública y privada.

20.3.– Hegemonía del mercado. En el ciclo siguiente de la modernización, la generalización de mecanismos de mercado profundiza la gama de problemas atinentes a la contraloría social, especialmente, por la pérdida de capacidad representativa y administrativa del Estado, sin que paralelamente hayan surgido capacidades sociales. El mercado estimula a la sociedad civil pero por sí mismo no desarrolla instituciones. A su vez, tampoco ha operado con claridad y necesidad la refuncionalización del Estado que permita el control eficiente de todos los mercados, ahora estrechamente vinculado a la sociedad civil. En esta ciclo de hegemonía del mercado (o más exactamente de los mercados), la sociedad civil adquiere protagonismo desde dos dimensiones. Por un lado, como instancia “autónoma” con capacidad de condicionar a las políticas públicas desde sus dimensiones de seguimiento y evaluación, en que la “observación” social adquiere múltiples dimensiones y no sólo contralora de la transparencia y honestidad. Por otro lado, la sociedad civil es corresponsable como cogestora de la ejecución, ampliándose la dimensión de lo público y, consiguientemente, modificándose sus niveles de

compromiso público y de interrelación práctica y cotidiana con el Estado.

20.4.– Ciclo de la modernización. La diferencia significativa –para nuestros efectos– entre los dos momentos del ciclo de modernización, consiste en la dificultad o posibilidad de intervención social directa en la gestión pública, desplazando los ejes de legitimidad desde el aparato estatal hacia las instituciones de la sociedad civil. En este contexto, es posible plantear que el avance en la transición económica puede exhibir niveles crecientes de liberalización, sin embargo de lo cual, pueden presentarse constricciones en el ejercicio de la liberalidad social y política. Esto es, dificultades para ejercer una libertad socio-política básica, cual es el control de los mercados y de las políticas públicas desde la sociedad. Expresado sintéticamente, a la liberalidad económica aun no corresponde una liberalidad institucional, que permita un ejercicio de garantías ciudadanas de control.

20.5.– Agenda de la sociedad civil. Uno de los indicadores centrales en la recuperación de iniciativa y protagonismo de la sociedad civil es la agenda que exhibe. El contexto político y de desarrollo nacional condicionan a la agenda, pero su orientación general es decisiva. Los grados de reconformación de los actores locales se expresan en la agenda. Inicialmente los actores se plantean como impulsores de reivindicaciones dirigidas exclusivamente hacia el Estado. Luego transitan hacia gestores y responsables de la vida local. Cuando es ésta su principal orientación y finalidad, los actores sociales pueden refuncionalizar a las políticas públicas. Desde la perspectiva de la contraloría, la transición permite a los actores obtener un rango superior para la visión de sus deberes públicos. La contraloría, por necesidad y con legitimidad, se vuelve una actividad de matriz social que alcanza a todo el rango de lo público, superior a la estrechez estatal y a la estrechez de la clásica definición de lo privado. A su vez, la cogestión supone que entre las demandas figura la participación en las políticas públicas de control (participación en la designación de

contralores y jueces) y la intervención en la organización social que persigue objetivos públicos.

20.6.– Ciudadanía local. El ejercicio de la contraloría social es una forma de ejercicio de ciudadanía. La posibilidad local de ejercitar la ciudadanía o la mayor factibilidad de ejercer localmente los derechos en el ámbito de un subsistema político, podría denominarse “ciudadanía local”. En este sentido, la modernización se apoya y desata procesos que colaboran en la mejor configuración de la ciudadanía local. Por ejemplo, la configuración de un mercado laboral local abre una infinidad de posibilidades de intercambio entre sujetos sociales locales; la presencia de organización empresarial contribuye a crear sistemas de organización de las eficiencias; la conformación de colectivos de trabajadores genera posiciones de la sociedad local en torno a la organización de los espacios y los consumos; el consumo del tiempo libre estructura y densifica a la socialización; la estratificación genera demandas de servicios de mejor calidad y cobertura. En suma, la ciudadanía local es adquisición de destrezas de convivencia democrática en un contexto de progreso; es una forma de convivencia democrática que no se agota en el hecho electoral y que se constituye en forma de convivencia con mayor responsabilidad frente a los servicios y decisiones. Como es evidente, en este trabajo hemos asociado más estrechamente a la modernización con la redistribución, no sólo económica, sino fundamentalmente de pertenencia e intervención a una comunidad que se transforma en el contexto de un modelo distinto de desarrollo.

20.7.– Ciudadanía individual. La conformación más tradicional de los derechos de los sujetos sociales ha sido colectiva. Desde esta perspectiva su referente ha tendido a ser más bien el Estado (López, 1997). Asimismo existe un déficit de ciudadanía entendida desde los derechos individuales, cuyo referente es necesariamente los otros derechos individuales que la limitan, es decir, la sociedad. Esta opacidad de la sociedad como referente, ha permitido que la contraloría se conforme solamente como un

acto administrativo anclado en el aparato del Estado y cuyos términos de referencia no alcanzan a los procesos democráticos (procedimientos y contenidos) en curso en la sociedad. Así, la tradición de colectivismo de las sociedades pone en evidencia la falta de conformación de derechos y garantías liberales o la débil conformación del sentido individual del derecho.

20.8.– Memoria colectiva. Un tema importante de los efectos que produce la modernización es la pervivencia de la memoria colectiva. Es mucho más probable que la memoria colectiva tienda a modificar las significaciones de su acervo, antes que mantenerlas intactas. Estos elementos que entran en modificación se reinscriben en nuevos contextos de entendimiento, en muchos casos provistos por la modernización y/o la ciudadanía. Siendo esta una posibilidad social, en los comportamientos individuales se sostienen rasgos de esa memoria individual, los que se traducen en prácticas cotidianas. En una y otra forma, la reorganización que provoca la modernidad vuelve presente a la memoria colectiva recodificada y la memoria individual imbuida de liberalismo, generalmente, ante situaciones de intervención social como la contraloría en Estados con importantes procesos de descentralización.

20.9.– Eficiencia productiva. En un contexto de modernidad existe una presión perceptible para la eficiencia productiva. La productividad media del mercado al que se articule generará demandas específicas para la organización social y productiva. El “disciplinamiento laboral”, la reorganización espacial de los asentamientos humanos, la división del trabajo, la clarificación de roles en la empresa y la sociedad, son algunos de los ejemplos. Esta presión económica se vuelve presión social cuando el colectivo valora a la modernización de la comunidad y aspira a volverla sostenible. La canalización de esa presión social puede convertirse en una búsqueda de mejoramiento de la organización institucional. No solamente se trata de mejorar determinados servicios –escuela, Policía, hospitales– sino de garantizar el sostenimiento y la reproducción de las modernizaciones consigui-

das. La contraloría social se inscribe en este contexto de legitimidad de la modernización en la comunidad, la que asume el control como ejercicio de un derecho, momento alto de aprehensión de la autorregulación social como un valor (Rojas y Verdesoto, 1996). Dicho de otro modo, en el momento en que una sociedad encuentra formas de autorregularse se encuentra institucionalmente capacitada de elevar sus niveles de eficiencia productiva.

20.10.– Oportunidades. Como se ha insinuado hasta ahora, existen situaciones económicas, sociales e institucionales que facilitan la modernidad. Esto es, existen actores locales cuya evolución los sitúa con mayor o menor proximidad de las situaciones de modernidad. Esta distancia relativa de la modernidad, se complementa con la capacidad de integración o defensa a la modernidad. La imposibilidad o incapacidad de utilizar las oportunidades creadas por esas situaciones puede generar una inmersión estable de los actores en la incertidumbre o en la reminiscencia del pasado. El aprovechamiento de las opciones de la “liberalización política” es indispensable para montar un sistema eficiente de contraloría social. Solamente en la modernización del contexto público de un subsistema institucional local se podrá encontrar la factibilidad de una forma de contraloría, la que depende, para su funcionamiento estable, de la apertura del sistema institucional.

20.11.– Aptitudes y capacidades de la sociedad civil. Interesa reflexionar en dos sentidos. De un lado, la aptitud de la sociedad civil para la contraloría social; y, de otro lado, la capacidad de generar “efectos de arrastre” desde las regiones modernas hacia las pre-modernas. En el primer sentido, este texto se inclina en asegurar que, entre las condiciones de la instalación exitosa de un sistema de contraloría social están las mismas que surgen alrededor de la participación/descentralización. Estas son, mayores índices de modernidad de la sociedad civil y la menor diferenciación social, entre otras. En el segundo sentido, la capacidad de arrastre está ligada a una lógica productiva –modernización laboral y de los actores– y a una lógica política –confor-

mación de un subsistema político local abierto—. La modernización estructural crea los fundamentos sobre los que opera la modernización institucional. A su vez, la estabilidad de las experiencias de contraloría social se correlaciona con la fortaleza que adquiere la sociedad civil local para conservar los logros de la modernización, especialmente, ante la aparición de situaciones de crisis.

21. Variables. Algunas variables que configuran la mayor o menor aptitud de las sociedades locales para asumir/consumir mecanismos de participación y control pueden ser las siguientes.

21.1.— Modernización. Hemos argumentado que la modernización del mercado y modernización institucional actúan vinculadas y que las dos condicionan positivamente a la instalación de sistemas de participación y de contraloría social.

21.1.1.— Desarrollo de los mercados. Acerca del desarrollo de los mercados, cabe señalar, que no se puede otorgar un efecto positivo en la participación, por sí mismos, si no están acompañados de la conformación de actores sobre los que inciden estos efectos.

21.1.1.1.— Oferta de bienes y servicios locales. Puede ser de diversos tipos. En todo caso, para nuestros efectos interesa el grado que presenta la productividad local, que dependiendo de los casos, puede tener una comparación internacional y una medida, consiguientemente, alta. En todo caso, las situaciones de modernidad suponen, en general, productividades medias altas en términos nacionales. La orientación de la oferta de bienes y servicios tanto como la demanda a la que responde supone vínculos de esos mercados y actores, que presionan por la apertura institucional y la apertura económica interna. Los mercados comunican actores, que construyen comunidades y formas de pertenencia a ellas. Una forma de pertenencia a la comunidad, justamente, consiste en la actitud de contraloría desde la sociedad civil y de las instituciones de gestionar acompañadas de la contraloría de la sociedad civil. A su vez, en los casos de orientación externa de los mercados el vínculo concreto es más mediato pe-

ro la lectura de la globalización y su apropiación es más inmediata. Las infraestructuras locales se adecúan y se generan expectativas, que constituyen estímulos de gestión ordenada y transparente. Ciertamente pueden generar situaciones de dualidad moderna/tradicional pero la solidez institucional que surja, logrará la incorporación progresiva de los entornos y la redistribución de beneficios de la modernidad.

21.1.1.2.– Mercado laboral. Uno de los mercados más influyentes en la conformación de las instituciones locales es el laboral. La conformación del mercado puede reconformar los ámbitos públicos de los actores, especialmente, mujeres y jóvenes dependiendo del tipo de producción. Solamente desde la perspectiva desde la cual nos ubicamos para este trabajo, puede afirmarse que el mercado laboral contribuye con efectos “civilizatorios” a la sociedad local, en relación con varios aspectos. Las demandas que surgen de la relación laboral pueden contribuir a la conformación de la vida local en un doble sentido: como espacios de vigencia, comunicación y reproducción de los actores y como incentivos a la actividad económica y de intercambio. Así, las situaciones de modernidad no sólo suponen niveles medios de ingresos superiores y, consiguientemente, una demanda más diversificada de bienes y servicios; si no que los servicios que necesitan las actividades productivas elevan el nivel de los mínimos de reproducción de los sectores subalternos. A su vez, un mercado laboral formado supone, en su sustrato económico, competencia por elevar la productividad, la que redundará en una mayor densidad de la estructura económica. Los salarios, que vinculan a los actores a los mercados y al consumo, también crean aptitudes para la instalación de instituciones que promueven derechos liberales, entre ellos, el funcionamiento transparente de las instituciones.

21.1.2.– Conformación del interés. Una condición de la comunicación “tendencialmente igualitaria” entre los actores es la conformación de sus “intereses” frente a los mercados y a la modernización. Solamente desde intereses conformados y asimila-

dos por los actores es posible afrontar la inclusión en el espacio público y el procesamiento de las diferencias. La conformación del interés entre los actores permite la concreción de la contraloría social en torno a servicios específicos y los diversos niveles de delegación política y administrativa. A su vez, el interés puede aparecer como base de una forma excluyente de política o, en su defecto, puede evolucionar hacia modalidades más próximas a la conformación de la comunidad o lo que se podría denominar lo común de los intereses. En este sentido, las situaciones de modernización crean “tramas de intereses” conformadas por los actores, que suponen equilibrios entre ellos y la conformación de intereses comunes de avance de la sociedad civil local. En este plano se ubican las instituciones innovativas de la sociedad civil, que logran insertarse en y sobre la trama de intereses de la sociedad civil local, lo que se constituye en su motor principal. El ejercicio de la ciudadanía –como influencia en los procesos decisoriales– no está reñido, en la práctica, con el uso eficiente de los servicios ni con la opción por servicios convenientes. Las formas ciudadanas, usuarias y clientes, se aproximan por la matriz de conformación de intereses aunque pueden diferenciarse por la estructura de significaciones que se otorga a los intereses.

21.2.– “Significados” del Estado. El Estado tiene muchos significados de cara al desarrollo local. Examinaremos algunos funcionalmente relacionados con nuestro objetivo de proporcionar elementos conceptuales que contextualicen a las experiencias de contraloría social. Así, el Estado es una acción y es una percepción; es una estructura y es un actor; es un orden interno y externo a la sociedad civil.

21.2.1.– Funciones estatales. Es muy probable que en el examen de las situaciones de modernización nos encontremos con “diferentes” Estados (funciones estatales) dependiendo de la fase del proceso de modernización de que se trate. En su nacimiento, muchos procesos de modernización estuvieron ligados a las políticas públicas de reforma agraria, urbanización, industrialización, entre otras. El protagonismo del Estado formó una red de

relaciones entre actores, que pudo transformarse en una red de dependencias. Paralelamente se instalaron nuevas instituciones, ligadas a los actores de esos procesos y, en no pocos casos, emergieron formas democratizadoras. Posteriormente, en el declinio de la intervención estatal, se produce una transición compleja por sus significaciones. La ineptitud del Estado central a nivel local ha sido reemplazada muy lentamente por las capacidades propias de la sociedad civil. En los casos en que se ha producido, se registran buenas experiencias de desarrollo. Sin embargo, no se dio una renovación de la presencia estatal central desde nuevas funciones. Esto conduce, en no pocas situaciones, a cuestionamientos serios a la vigencia de la centralidad estatal siendo responsabilizado el Estado por los traumas de la transición. En suma, de la plena legitimidad por el protagonismo modernizador, el Estado central ha pasado a ser el principal cuestionado por la modernización sostenida en el mercado, toda vez que no encuentra una solución plena a su nueva funcionalidad.

21.2.3.– (Re)Conocer al Estado. La situación descrita se produce por una disfunción entre los contenidos que perviven en la memoria ciudadana, ligados al bienestar y la estructuración del mundo público por el Estado central, y el imaginario actual de los actores. Ciertamente, este imaginario evita toda forma de centralización excesiva, no reconoce –por “abstractas”– a las nuevas funciones estatales y aun no asigna a la Municipalidad, en especial, el rol de “Estado cercano” a la gente y sus necesidades. En adelante, las instituciones de los diversos niveles de gobierno serán progresivamente reconocidas por la ciudadanía como sedes de los servicios públicos y la creación de infraestructura, mientras a nivel central se afincaría, básicamente, la generación de los parámetros de las políticas públicas y el control de los mercados. Desde esta perspectiva, los diversos organismos de la sociedad civil deberán encontrar los roles que deben cumplir dentro de la especialización funcional que cada nivel de gobierno asuma. Así, la contraloría social está asociada a la mayor capacidad de la ciudadanía para observar el cumplimiento de la

gestión pública a nivel local. Existe una asociación estrecha entre funciones y competencias de cada nivel de gobierno con las formas de cogestión y control de cada tipo de organización de la sociedad civil. La rendición de cuentas está ligada a la totalidad de funciones estatales, pero es empíricamente viable en la forma de servicios públicos, en que es posible evaluar resultados, costos y transparencia.

### **Recomendaciones**

- Estrategia de Descentralización global y sectorial asentada en núcleos territoriales de acelerada modernización basada en las variables que han definido el éxito.
- Política Nacional de Participación, asociada a descentralización, antes que en una inyección puntual de recursos.
- Fortalecimiento municipal y parroquial.
- Mecanismos legales para la innovación de la intervención local de la institucionalidad pública.
- Incentivos a la competitividad de las localidades frente a los mercados, nacional e internacional.
- Mecanismos electorales que faciliten la emergencia de una nueva élite local.
- Incentivos para el desarrollo de la capacidad fiscal local, impulsando la ciudadanía tributaria.
- Movilización del capital social y la integración de mercados e institucionalización de la coordinación.
- Incentivos a los cambios en la cultura política local
- Estímulos para la articulación al mercado nacional y a la globalización.
- Creación de modalidades específicas de contraloría social asociadas a un Sistema Nacional de Participación Social.

**BIBLIOGRAFÍA GENERAL SOBRE  
PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL  
DE LA GESTIÓN PÚBLICA**



AHUMADA, Jaime, et al

- 1988 *Gobierno local y participación social: debate desde una perspectiva agraria*, GIA, Santiago e Chile.

AID/IULA

- 1991 *Women and the municipality: a new community presence in local development in Latin America*, The Communities Group, Washington.

ALBANESE, Robert

- 1981 *Managing: toward accountability for performance*, Home-wood.

AMMOS, David

- 1996 *Performance measurement for state and local government*, Washington D.C., BID.

APDES, CIPS, CESIP, DESCO, TCMB

- 1988 *Participación de las organizaciones populares en la solución de la problemática distrital*, Lima.

ARDAYA, Gloria

- 1995 *Mujeres y sistemas políticos: en busca de una identidad política en la democracia*, Nueva Sociedad, Caracas.

ARDAYA, Gloria/Burgwal, Gerrit/Verdesoto, Luis

- 1993 *Movimientos Sociales. Visiones teóricas*, PUCE, Quito.

AROCENA, José

- 1995 *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

AZPÚRUA Q. Pedro Pablo

- s.f. *Tres escenarios: la administración del Estado y la participación privada*, Fundación Polar, Caracas.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

- 1997 *Libro de consulta sobre participación*, BID.

BANCO MUNDIAL

- 1995 *Participation sourcebook*, Banco Mundial.

- 1991 *Participatory development and the World Bank. Potencial directions for change*, Banco Mundial.

- s.f. *Libro de consulta para evaluación ambiental*, vol. I, Banco Mundial.

## BANCO MUNDIAL

- 1997 *Simposio electrónico latinoamericano sobre Marco Legal aplicable a las ONG*, informe final, Instituto Económico del Banco Mundial, Washington.

## BARAHONA, Rodrigo, CEDARENA

- 1995 *El proceso participativo en la planificación y en la gestión ambiental urbana: marco institucional y jurídico*, presentado en la sexta reunión de consulta sobre medio ambiente, Curitiba.

## BARENSTEIN, Jorge

- 1993 “Gobernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 1, noviembre de.

## BARZELAY, Michael

- 1988 *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

## BLANCO, Carlos

- 1993 “La reforma del Estado y la política social”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 1, noviembre.

## BORJA, Jordi

- 1988 *Estado y ciudad: descentralización política y participación*, PPU, Barcelona, España.

- 1995 *Ciudades, Planeamiento estratégico y gobierno de la ciudad*, Quito, Ponencia Seminario regional sobre Alternativas de Cooperación Público-Privada para el Desarrollo urbano en América Latina.

- 1998 “Ciudadanía y espacio público” en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 12, octubre.

## BOZEMAN, Barry, coordinador

- 1993 *La gestión pública. Su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México.

## BRESSER Pereira, Luiz Carlos, Cunill Grau Nuria

- 1998 *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Paidós, Caracas.

## BRESSER Pereira, Luiz Carlos

- 1997 “Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 9, octubre.

- BURKI, Shahid Javed y Perry, Guillermo  
1998 *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*, World Bank Latin American and Caribbean studies, Viewpoints, Wold Bank, Washington.
- BUSTELO, Eduardo  
1988 *Política social en un contexto de crisis. ¿Será que se puede?*, Encuentro Latinoamericano y del Caribe Familia y Desarrollo: reflexión sobre políticas de familia, Ministerio de la Familia-UNESCO, Caracas (mimeo).
- CAMPBELL, Tim, et al  
1991 *Descentralización hacia los gobiernos locales en los países latinoamericanos: estrategias nacionales y respuesta local de la planificación, gastos y administración*, s.e., s.l.
- CAMPERO, Guillermo  
1996 *Concertación social, desarrollo, democracia y gobernabilidad*, documento presentado para el seminario sobre “Concertación Social”, La Paz, enero.
- CALDERÓN, Fernando  
1995 “Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América Latina”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 3, enero.
- CALDERÓN, Fernando/Dos Santos, Mario  
1995 *Sociedades sin atajos: cultura, política y reestructuración económica en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- CARRIÓN, Diego  
1989 *Towards a democratic management of cities in Latin America*, s.e., Quito.  
1996 *Local Governments and NGOs in Latin America: towards developing responsible co-responsibility in the social production of habitat*, s.e., Quito.
- CARROL, Tom, et al  
*Participation through intermediary NGOs*, Paper No. 12, Social
- DEVELOPMENT PAPERS  
1996 Banco Mundial, Washington.
- CASTAÑEDA, Tarsicio y Fernández, Luisa  
1995 *Modelos de Gestión y descentralización en el área social en América Latina: comentarios y algunas lecciones*, documento

presentado en el Taller de seguimiento de compromisos de la Cumbre Social, organizado por la Secretaria Técnica del Frente Social, Quito, noviembre.

CASTAÑEDA, Tarcisio

1993 *Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los 80s.*, CEP.

CASTELLS, Manuel

1981 *Community participation, planning and the State in the metropolitan areas of developing countries*, s.e., s.l.

CASTILLO y Crespo, editores

1997 *Cultura política. Enfoque teóricos y análisis empíricos*, Tirant lo blanch, Valencia.

CEPAL

1991 *Gestión urbana en ciudades intermedias*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, s.e., Santiago.

CERNEA, Michael M.

1992 *The building of participation: testing bottom-up planning*, World Bank Discussion Papers.

CIVICUS

1994 *Citizens. Strengthening global civil society*, World Alliance for Citizen Participation, Washington.

CLAD

1998 *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CNUAH

1989 *Community participation in problem-solving and decision-making. Leadership*, United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), Nairobi.

1989 *Community participation in problem-solving and decision-making. Managing Conflict*, United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), Nairobi.

1989 *Solid waste management in low-income housing projects: the scope for community participation*, United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), Nairobi.

COBOS, Diego

1996 "Democracia y sociedad civil", en *Cántaro. Cuestiones sobre desarrollo en el Austro* No. 13, FEPP, CECCA, Cuenca.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POPULAR

- 1999 *Día a día con la democracia municipal. Proyecto de ley de municipalidades*, La Paz.

COMUNIDEC

- 1993 *Manual de planeamiento andino comunitario. El PAC en la región andina*, Sistema de Investigación y desarrollo comunitario, Quito.

CORNIA, Giovanni Andrea, Yolly, Richard, Stewart, Frances

- 1987 *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, España, UNICEF-Siglo XXI.

CROZIER, Michel

- 1995 *¿Cómo reformar al Estado?*, FCE, México.  
1997 “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 7, enero.

CUNILL Grau Nuria

- 1997 *Repensando lo público a través de la sociedad, nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Nueva sociedad, Caracas.  
1995 “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 4, julio.  
1999 “La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 13, febrero.

DARQUEA Sevilla, Gonzalo

- 1996 *Planificación local participativa: proceso metodológico*, AME, Serie Planificación, Quito.

DARQUEA, Gonzalo

- 1994 *Marco General de la Planificación Local Participativa*, IULA, CELCADEL, Quito.

DROR, Yehezkel

- 1994 *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, Fondo de Cultura Económica, México.

DOS SANTOS, Mario y Grossi, María

- 1982 *Concertación social*, Buenos Aires.

- ECHEVERRÍA, Julio  
 1994 *La construcción social de la política*, Foro de la Ciudadanía, Esquel, Quito.
- EDWARDS, Michael y Hulme, David, editores  
 1995 *NGOs. Performance and accountability*, Save the Children Fund, Earthscan Publications Ltd, London.
- ESCALANTE, Gonzalo  
 1998 *Ciudadanos Imaginarios*, México D.F, El Colegio de México, tercera reimpresión.
- FELDER, Ruth y López, Andrea  
 1999 “Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia argentina” en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 14, junio.
- FINOT, Iván  
 1999 “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 15, octubre.  
 1997 *Descentralización en América Latina: ¿como conciliar eficiencia con equidad?* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, documento presentado al II Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela.
- FORO DE APOYO MUTUO, REVISTA  
 1998 *Sociedad Civil*, vol. II, num. 2, primavera.  
 1997 *Sociedad Civil*, vol. I, num. 3, verano.
- GARNIER, Leonardo  
 1997 *La optimización de la toma de decisiones sociales*, documento presentado al II Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela.
- GÓMEZ de Souza, Luis  
 1981 “La crisis del desarrollo y la participación popular en América Latina”, en *Cuadernos de Planificación* No.1, Quito, CONADE.
- HARNECKER, Marta  
 1995 *Intendencia de Montevideo: Un Pueblo que se constituye en Gobierno*, MEPLA, La Habana.

HARNECKER, Marta

1995 *Caracas: la alcaldía donde se juega la esperanza*, MEPLA, Caracas.

HEILBURN, James

1977 *Administración pública y política urbana*, Marymar, Buenos Aires.

HILB, Claudia (compiladora)

1994 *El resplandor de lo público. En torno a Hannah Arendt*, Nueva Sociedad, Caracas.

HOPENHAYN, Martín

1997 “Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 7, enero.

INTERACTION’S MULTILATERAL DEVELOPMENT BANK PROJECT

1999 *Assessment of participatory approaches in identification of World Bank projects*, Banco Mundial, Washington, marzo.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION

1998 *Doing better bussiness through effective public consulation and disclosure*, World Bank Group, Washington, octubre.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

1992 *Business strategy for sustainable development: leadership and accountability for the ‘90s*, IISD, Winnipeg.

JACKSON, Peter M.

1994 “The new public sector management: surrogate competition and contracting out” en Price, Catherine M., ed. *Privatisation and regulation: a review of the issues*, pp. 120-148. 260 p., Longman Group Limited, London.

JELIN, Elizabeth

1984 *Familia y unidad doméstica. Mundo público y vida privada*, Buenos Aires, CEDES.

JONES, Lawrence y Thompson, Fred

1999 “Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 15, octubre.

KELMAN, Steven

1992 *La política pública en el Estado Moderno*, GEL, Buenos Aires.

LACRO

1995 *Cumbre Mundial para el Desarrollo Social: el debate en América Latina*, LACRO, Montevideo (mimeo).

- LAFLAMME, Gilles  
1987 "Concertation: nature, questions and conditions", en *Revista Labour and Society*, Vol. 12, Num. 3, septiembre.
- LAHERA, Eugenio  
1994 "Nuevas orientaciones para la gestión pública", en *Revista de la CEPAL* no. 52, abril, pp. 34-47.
- LAMM, Edgar, comp.  
1995 *Política, Economía y Derecho vol. 1: Gobierno local, desarrollo institucional y participación comunitaria*, Municipio de Quito, F. Konrad Adenauer, Quito.
- LA SERNA, C., Buriyovich, J. y Ahumada, J.  
1996 "Oferta y demanda de políticas sociales: Racionalidad estatal y estrategias de consumo", en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 6, julio.
- LECHNER, Norbert  
1993 *Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo*, Nueva Sociedad, Caracas.  
1987 *Cultura política y democratización*, CLACSO, Santiago.
- LÓPEZ, Sinesio  
1997 *Ciudadanías reales e imaginarias*, Lima, Instituto de Diálogo y Propuesta.
- MAJONE, Giandomenico  
1989 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MÉNDEZ, José Luis  
1996 "¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina", en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 6, julio.
- MENDOZA, José  
1997 *La participación ciudadana y la descentralización*, documento presentado al II Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela.
- MERTON, Robert  
1986 "Estructura social y anomia. Revisión y ampliación" en: *La familia*, Barcelona, Edicions.
- MIGDAL, Joel  
1988 *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*, Princeton, N.J.

- MOGADO, Emilio  
1984 *Concertación social y desarrollo*, mimeo, s.l., julio.
- MOUZELIS, Nicos  
1991 *Organización Burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*, Editorial. Península.
- NOHLEN, Dierter y Solari, Aldo, compiladores  
1988 *Reforma Política y Consolidación Democrática*, Nueva Sociedad, Venezuela.
- NOHLEN, Dierter, editor  
1991 *Descentralización política y consolidación democrática*, Nueva Sociedad, Venezuela.
- NOGUEIRA, Marco Aurelio  
1993 “Democracia política, gobernabilidad y representación”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 1, noviembre.
- NOGUEIRA, Marco Aurelio  
1999 “Un Estado para la sociedad civil”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 14, junio.
- ORMOND, Derry y Löffler, Elke  
1999 “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 13, febrero.
- OSZLAK, Oscar  
1997 “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 9, octubre.
- PETERSON, George E.,  
1997 *Decentralization in Latin América: learning through experience*, World Bank, Washington.
- PUTNAM, Robert  
1994 *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas.
- PFEFFER, Jeffrey  
1997 *New directions for organization theory: problems and prospects*, Oxford University Press, New York.
- PRATES Junqueira, Luciano Antonio  
1998. “Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 12, octubre.
- PRATS i Català, Joan  
1998 “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 11, junio.

- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)  
1994 *La dimensión política del desarrollo humano*, PNUD, Santiago.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO  
1996 *Apre(he)ndiendo la participación popular: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización*, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz.
- RANDLE, Michael  
1998 *Resistencia Civil. La ciudadanía ante las arbitrariedades de los gobiernos*, Paidós.
- RODRÍGUEZ, Alfredo  
1994 *Contenido de la descentralización: conceptualización del proceso, objetivos, modelos, los pros y contras de la descentralización*, Conferencia electrónica, mimeo, Santiago.
- ROLLA, Giancarlo y Ceccherini, Eleonora  
1998 "Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración", en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 12, octubre.
- SAMUEL, Paul  
1994 *Does voice matter?: for public accountability, yes.*, Policy research working paper, Washington, D.C.- World Bank, Policy Research Dept., Finance and Private Sector Development Division.  
1993 *Strengthening public service accountability: a conceptual framework*, World Bank Discussion Papers, Washington DC-World Bank.
- SANTIBAÑEZ, Alejandro y Elgueta, Haydee  
1997 *Roles e importancia del Municipio en el proceso de modernización del Estado y el fortalecimiento de la democracia y la participación*, Universidad de los Lagos, Chile, documento presentado al II Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela.
- SAUNDERS, Harold  
1994 *Strengthening citizenship, democracy and civil society. The Kettering Foundation Experience*, Banco Interamericano de Desarrollo, paper, septiembre.

- SCHEARER, Bruce y Tomlinson, John  
1997 *The emerging nature of civil society in Latin América and the caribbean. An overview*, The Synergos Institute, New York.
- SCHWARTS, Norman y Deruyttere, Anne  
1996 *Consulta comunitaria, desarrollo sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo. Un marco conceptual*, BID, Washington, marzo.
- SOCIETY FOR PARTICIPATORY RESEARCH IN ASIA (PRIA)  
s.f. *Summary of case studies*, Nueva Deli.
- SPYROPOULOS, Georges  
1987 "What is the future os social concertation?," en *Revista Labour and Society*, Vol. 12, Num. 3, septiembrte.
- TOMASETTA, Leonardo  
1972 *Participación y autogestión*, Amorrortu.
- UNIÓN INTERNACIONAL DE AUTORIDADES LOCALES,  
IULA, CELCADEL  
1993 "Modernización municipal: planeación participativa, organización social y movilización comunitaria", en *Cuaderno de Desarrollo Local* No. 11, Quito.
- VARIOS  
1996 *Gestión y política pública*, México, CIDE.
- VERDESOTO, Luis/Ardaya, Gloria  
1994 *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Quito, IRDC/CIUDAD, (mimeo).
- VERDESOTO, Luis  
1995 *La sociedad civil de cara a la Política Social en América Latina*, Buenos Aires, 1995; y Foro de la Ciudadanía, Esquel, Quito.
- VILAS, Carlos  
1995 *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Caracas, UNAM-Nueva Sociedad.
- VILLARREAL, René  
1997 "El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: Hacia una economía participativa de mercado", en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD No. 8, julio.
- VON POTOBOSKY, Geraldo  
1987 "Social concertation: theories and trends", en *Revista Labour and Society*, Vol. 12, Num. 3, septiembre.

WARD, Peter

- 1996 “Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. V, num., 1, primer semestre, pp. 127-149.

ZAZUETA, Aaron

- s.f. *La participación de la sociedad civil en la formulación de políticas de desarrollo sostenible*, Centro Internacional de Desarrollo y Medio Ambiente (CIDE), Instituto de Recursos Mundiales (WRI), s.l.

ZICCARDI, Alicia

- 1998 *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, México, Instituto de Investigaciones sociales UNAM.