

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES**

PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL

**Criterios Metodológicos para construir tipologías
de sistemas de gestión participativa municipal**

Mileny Santillán Núñez

Diciembre, 2004.

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES**

PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL

**Criterios Metodológicos para construir tipologías
de sistemas de gestión participativa municipal**

Mileny Santillán Núñez

Director de tesis: Doctor Oscar Darío Forero Usma

Quito, Junio 2003- Diciembre 2004.

INDICE

INDICE.....	4
Resumen ejecutivo.....	7
Introducción.....	8
CAPITULO I. Política y participación ciudadana, conceptos relacionados.....	14
1.1 La participación ciudadana en su relación con el Estado y la sociedad.....	14
1.2 Construcción del concepto de participación ciudadana.....	17
1.3 Modelos de Estado y participación ciudadana.....	20
1.3.1 Modelo de Estado desde la acción gubernamental.....	20
1.3.2 Modelo de Estado de compensación del ajuste económico.....	21
1.3.3 Modelo emergente de Estado.....	25
1.4 Democracia.....	27
1.5 Sociedad Civil.....	35
1.6 Ciudadanía.....	39
1.7 Lo Local o “Glocal” como espacio de participación.....	42
CAPITULO II Tipologías, modelos y sistemas para un análisis de la gestión local.....	45
2.1 Concepto de tipología.....	45
2.2 Concepto de modelo.....	46
2.3 Concepto de sistema.....	47
2.3.1 Sistemas conceptuales y empíricos.....	48
2.3.2 Sistemas sociales.....	49
2.3.3 Sistemas abiertos y cerrados.....	49
2.3.4 Sistemas permanentes y temporales.....	49
2.3.5 Subsistemas y supersistemas.....	50
2.3.6 Elementos y operación de un sistema.....	50
a. Variables de los sistemas.....	50
b. Parámetros de los sistemas.....	51
c. Componentes.....	51
d. Estructura.....	51
e. Proceso.....	51
2.4 Síntesis.....	52
CAPITULO III. Modelos y tipos de participación.....	54
3.1 Tipos de participación.....	54
3.1.1 Participación Pasiva.....	55
3.1.2 Participación para dar información.....	56
3.1.3 Participación consultiva.....	56
3.1.4 Participación por incentivos materiales.....	56
3.1.5 Participación Funcional.....	56
3.1.6 Participación Interactiva.....	57
3.1.7 Automovilización o Movilización propia.....	57
3.2 Hacia la construcción de modelos de participación ciudadana.....	58
Modelos de Participación ciudadana.....	64
CAPITULO IV. Elementos constitutivos de las tipologías.....	65
4.1 Instrumentos de democracia directa.....	66

4.1.1	Organizaciones sociales: autonomía y corporativismo.....	66
4.1.2	Políticas de información y rendición de cuentas (accountability).....	68
4.1.3	Cogestión y autogestión.....	69
4.1.4	Los niveles de la participación.....	72
4.2	Aspectos a tomar en cuenta en las tipologías de participación.....	76
4.2.1	Definiciones y escalas de la participación.....	78
a)	Información.....	78
b)	Consulta.....	80
c)	Concertación.....	81
d)	Toma de decisiones.....	81
e)	Autogestión.....	82
4.2.2	Otras tipologías de los métodos de participación.....	83
4.2.3	Criterios de elección y evaluación de instrumentos participativos.....	85
4.3	Síntesis.....	86
CAPITULO V. Estudio de casos.....		88
5.1	El caso de Perú.....	88
5.2	El caso de Ecuador.....	90
5.2.1	El modelo de Gestión del Municipio de Quito.....	95
5.3	El caso de España.....	98
5.4	El caso de Brasil.....	100
5.5	En Síntesis.....	103
CAPITULO VI. Contratación y descripción de modelos y tipos en casos ecuatorianos.....		104
6.1	Municipio de Saquisilí. (Provincia de Cotopaxi).....	104
6.1.1.	El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros.	105
6.1.1.1	Antecedentes.....	105
6.1.1.2	Actores.....	106
6.1.2.	Proceso participativo y plan de desarrollo.....	107
6.1.2.1	Logros.....	108
6.1.2.2	Debilidades.....	109
6.1.3.	Fases del proceso participativo de Saquisilí.....	109
6.1.4.	Análisis del proceso participativo local.....	110
6.2	Municipio de Pedro Moncayo, (Provincia de Pichincha).....	111
6.2.1	El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros..	111
6.2.1.1	Antecedentes.....	111
6.2.1.2	Actores.....	112
6.2.2	Proceso participativo y Plan de desarrollo.....	113
6.2.2.1	Logros.....	114
6.2.2.2	Debilidades.....	114
6.2.3	Fases del proceso participativo del Cantón Pedro Moncayo.....	115
6.2.4	Análisis del proceso participativo local.....	115
6.3	Municipio de Francisco de Orellana. (Provincia de Orellana)	116
6.3.1	El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros	116
6.3.1.1	Antecedentes.....	116
6.3.1.2	Actores.....	117
6.3.2	Proceso participativo y Plan de desarrollo.....	119

6.3.2.1 Logros.....	120
6.3.2.2 Debilidades.....	120
6.3.3 Fases del proceso participativo del Cantón.....	121
6.3.4 Análisis del proceso participativo local.....	121
6.4 Municipio del Cantón Tena (Provincia del Napo).....	122
6.4.1 El proceso de gestión participativa. Antecedentes, estructuración y logros.....	122
6.4.1.1 Antecedentes.....	122
6.4.1.2 Actores.....	123
6.4.2 Proceso participativo y Plan de desarrollo.....	125
6.4.2.1 Logros.....	127
6.4.2.2 Debilidades.....	127
6.4.3 Fases del proceso participativo del Cantón.....	128
6.4.4 Análisis del proceso participativo local.....	128
CAPITULO VII. Criterios y elementos para la construcción de tipologías que permitan definir modelos de gestión participativa municipal.....	129
7.1 Criterios Metodológicos.....	129
7.1.1 Marco Político.....	129
7.1.2 Marco institucional.....	130
7.1.3 Contexto.....	130
7.1.4 Actores.....	130
7.1.5 Resultados.....	131
7.2 Matrices para la gestión participativa municipal.....	131
7.2.1 Marco Político.....	131
7.2.2 Marco institucional.....	133
7.2.3 Contexto.....	135
7.2.4 Actores.....	136
7.2.5 Resultados.....	137
8. Conclusiones.....	138
9. Recomendaciones.....	142
10. BIBLIOGRAFIA.....	144

CAPITULO I. Política y participación ciudadana, conceptos relacionados.

1.1 La participación ciudadana en su relación con el Estado y la sociedad.

En los últimos años la categoría de participación ciudadana ha cobrado importancia e interés en las Ciencias Sociales. Para referirnos al ámbito de la participación ciudadana será necesario explicar su acepción, partamos del modo más simple, para Coraggio ‘participar’ significa “tomar parte de...”¹⁴. Sin embargo, la participación como término polisémico procede de una lectura combinada de las transformaciones en la sociedad, en la política y en la economía y su relación con el Estado, “*a la vez que sobre los discursos y las prácticas sociales bajo el término de ‘participación’ puede entenderse cualquier cosa*”¹⁵.

La lectura de este término ha sufrido varias modificaciones en la relación entre Estado y sociedad, pero no ha variado su noción práctica quizás en el sentido “democratizador” con la intención que fue creado. Si partimos desde su nacimiento en la antigua Grecia podríamos definir la participación ciudadana como el proceso mediante el cual la ciudadanía incide en los procesos de toma de decisiones (diseño y gestión de las políticas públicas locales) y en la democratización de la esfera pública local mediante el ejercicio de la deliberación¹⁶.

Desde la colonia, en el caso ecuatoriano, la ciudadanía tiene un proceso de construcción histórica con una tendencia a lo que Pérez Baltodano¹⁷ denomina “ciudadanía estatal” provocada por la “colonización” de la República por parte de los criollos. Este tipo de construcción de la ciudadanía, a diferencia de la sociedad europea, que condiciona el funcionamiento del Estado, se basa en la capacidad de algunos grupos y sectores para

¹⁴ Coraggio José Luis, Ciudades sin rumbo, Investigación urbana y proyecto popular. Centro de Investigaciones Ciudad, Quito. 1992.

¹⁵ Barrera Augusto, Sistemas de Gestión Participativa, Municipio de Quito, Ciudad, junio de 2001, pag 13.

¹⁶ Cunill Grau, Nuria (1991). El Programa Nacional de Solidaridad y la participación social : observaciones preliminares. Caracas: CLAD. Mimeo.

¹⁷ Pérez Baltodano Andrés, Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre el estado y sociedad en América Latina, Nueva sociedad, Caracas, 1997.

participar en la formulación de decisiones políticas públicas del Estado, quien se limita a integrar los intereses de los grupos dominantes de la sociedad.

Desde una lectura de Pérez Baltodano, esta nueva forma de organización social dio paso a la conformación de espacios territoriales soberanos y a la organización de sistemas políticos y económicos nacionales que se expresaron en regímenes *clientelistas y oligárquicos*¹⁸.

En la segunda mitad del siglo XIX se constituye una lucha por el establecimiento de estructuras de poder centralizadas dentro de cada uno de los países de América Latina. Es característica de este periodo la formación de ejércitos nacionales y cierto grado de consolidación del monopolio estatal del uso de la fuerza, y de la separación entre Iglesia y Estado y la eliminación o subordinación parcial de los poderes locales, contribuyendo de manera significativa al desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado.

Durante las últimas décadas del siglo XIX se intensifica *el sistema de organización oligárquica que constituyó un orden social basado en el control del poder estatal por parte de grupos minoritarios, y por la exclusión legal de las mayorías*¹⁹. Posteriormente se constituye *otra forma de sistema de dominación de tipo corporativista que establece un orden social en el cual la participación de la sociedad en los procesos de formulación de políticas públicas es restringida a aquellos grupos y organizaciones aceptados por el Estado*²⁰.

Ambos sistemas estuvieron vigentes mientras las relaciones -Estado y sociedad- tuvieron una fuerte orientación nacional. En este mismo periodo prevalece la fórmula positivista de “orden y progreso”. “Orden como la condición necesaria para facilitar un modelo de

¹⁸ (Sartori, 1984, pag 17). Citado en el Texto de Pérez Baltodano Andrés, Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre el estado y sociedad en América Latina, Nueva sociedad, Carácas, 1997.

¹⁹ Pérez Baltodano Andrés, Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre el estado y sociedad en América Latina, Nueva sociedad, Carácas, 1997

²⁰ Idem

progreso dependiente, y por lo tanto condicionado por una lógica externa en términos de financiamiento, mercados y tecnología²¹.

La institucionalización de estructuras corporativas produjo estructuras de derechos ciudadanos frágiles y parciales donde el poder para condicionar la acción del Estado radica en segmentos particulares de la sociedad legitimados por el Estado (corporaciones). La fragilidad social que producen las estructuras corporativas se reproducen con una condición de debilidad de la ciudadanía respecto a la extensión de derechos y privilegios²².

Este escenario histórico nos da la base para acercarnos a la actualidad del caso Ecuatoriano, el surgimiento y fortalecimiento de diversos movimientos sociales y políticos, encabezado por el movimiento indígena, que ponen en escena nuevas propuestas –quizás retomando algunas prácticas históricas- pues ellos articulan nuevas estrategias políticas de reconstrucción democráticas a través de la inclusión de la sociedad civil en espacios de toma de decisión pública para, de esta manera, asentar las bases para mejorar las malas condiciones de vida de amplias capas de la población ecuatoriana, en el escenario del modelo neoliberal mundializado.

En este sentido el concepto y ‘el que hacer’ en el ámbito de la participación, ha sufrido algunas transformaciones estructurales hacia fines del siglo XX, es a partir de la década de los ochenta que la crisis económica afecta de manera estructural provocando cambios sustanciales en el sistema económico y político. Estos cambios desafiaron a la integración social ya que la ciudadanía,- y con esta la participación- se enfrenta a situaciones cada vez más restringidas por diferencias de crecimiento socioeconómico. *“Estas diferencias, a su vez, presentan desafíos en tanto permiten reformular las prácticas sociales y abren espacios para fortalecer el tejido social, puede que este reto plantee condiciones favorables para que el eje de la política se desplace del ámbito estatal al ciudadano”*, como lo plantea Cunill Grau, Nuria²³.

²¹ Idem

²² Parafraseado, Perez Baldonado.

²³ Cunill, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD/Nueva Sociedad (Caracas), pag 73.

Aún cuando el Estado entra en crisis, se percibe que se abre un espacio para el surgimiento de nuevas formas de democracia directa o participativa fortaleciendo la articulación entre Estado y sociedad civil, entre otros mecanismos, a través del *diálogo*²⁴. En el escenario local el diálogo resulta un instrumento ubicado como uno de los ejes estratégico de la participación y como vehículo político de acercamiento entre los decisores políticos y la sociedad civil. En este sentido lo dialógico supone una construcción de sujeto colectivo que revela una actoría rescatada desde el escenario de participación ciudadana.

*“La ciudadanía ocupa un lugar central en esta búsqueda de superación de las limitaciones del Estado tecnocrático y del Estado liberal”*²⁵. En el Ecuador el término ha obedecido a la construcción de ciudadanía desde la participación democrática, en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos, pero sobre todo derechos sociales y económicos.

Estas aseveraciones se han traducido en el escenario local, donde la construcción de la ciudadanía desde la participación ciudadana adquiere otros matices de reflexión, menos centrados en la institucionalidad ó la forma de Estado, y dirigidos más bien a la promoción de políticas o soluciones concretas, como podremos observar en el capítulo seis, en la descripción de casos ecuatorianos.

1.2 Construcción del concepto de participación ciudadana

Consideramos que otra arista importante para realizar un acercamiento en la discusión sobre el concepto de participación ciudadana, en relación a la política social, es examinar la construcción del concepto a partir de la formación del Estado.

Para hacer un brevísimo intento de resumen y rescatar algunas nociones, que después nos servirán para relacionar el escenario de políticas sociales en lo local, desde la participación

²⁴ Lo dialógico presupone un intercambio de nociones, sentidos y símbolos entre dos partes, desde Habermas en su libro. Teoría de la acción comunicativa.

²⁵ Coraggio José Luis, Ciudades sin rumbo, Investigación urbana y proyecto popular. Centro de Investigaciones Ciudad, Quito. 1992.

ciudadana, cabe distinguir nuestra herencia cultural con algunos efectos traídos de la sociedad política del viejo continente.

En Europa el surgimiento del Estado provocó una nueva estructura de las relaciones de poder a partir del desplazamiento del sistema feudal²⁶ *se reestructuraron la relaciones del orden social y político para dar paso a la consolidación de un poder centralizado, capaz de regular el orden social en los nuevos espacios territoriales, con una nueva base de autoridad para justificar este poder. Las monarquías absolutas hicieron posible la consolidación de los nuevos espacios territoriales mediante el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado*²⁷.

En el estudio de Delher²⁸, en el escenario histórico, mas adelante, y después de la monarquía, el desarrollo de los conceptos de soberanía popular y gobierno representativo en los nuevos tipos de Estado europeos surgen como principios de un gobierno representativo y como expresiones de la constitución de un poder político democrático capaz de condicionar la acción del Estado. *“Desde esta perspectiva nace el aparato burocrático del Estado, sus expresiones organizacionales y sus procesos, pueden verse como una red gigantesca que comunica al Estado y la sociedad en un proceso creciente que facilita la constitución y reproducción del orden social y la democracia”*²⁹.

La formación de los Estados nacionales de América Latina y lo que resulta de herencia para el Ecuador quizás sea el resultado de un proceso histórico que integra los intereses de los grupos dominantes de la sociedad, que se expresan en regímenes *clientelistas, corporativistas*³⁰ y *oligárquicos*³¹. Para Baltodano, quien concuerda con la expresión de este

²⁶ Idem

²⁷ Ciatdo de Dleher Jean Paul: Hobbes , expresó mejor esta relación con el principio de soberanía que proporcionó al Estado la base para el desarrollo y la institucionalidad de esta capacidad.

²⁸ Ob.cit

²⁹ Delher, Jean Paul, Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano, entre 1830 y 1930, Historia y Región en el Ecuador, FLACSO, CERLAC, Corporación Editora Nacional, Quito, 1994.

³⁰ Corporativistas se refiere al orden social en donde la participación de la sociedad en los procesos de formulación de políticas públicas es restringida a grupos y organizaciones aceptados como legítimos por el Estado.

³¹ Hablar de un sistema de dominación oligárquico es hablar de la constitución de un orden social basado en el control sistemático del poder estatal por parte de un sector social minoritario, y por exclusión legal de las mayorías.

tipo de regímenes, con otras extensa clasificación, quizás esta tendencia sea debido a que *“los Estados en América Latina recrearon la experiencia europea condicionada por la desintegración social de la base territorial de los estados independientes y, por otra, los altos niveles de dependencia externa y soberanía doméstica de estos Estados. La afectación directa en el sistema político y democrático, por tanto de la construcción de políticas sociales y de definiciones como la participación ciudadana, vienen en línea directa con estos conceptos”*³².

Haciendo un recuento histórico de ambas lecturas, estos sistemas de dominación tuvieron vigencia durante un periodo histórico; en un primer momento predominaron los regímenes de dominación oligárquicos y corporativistas, y que en un segundo momento hasta nuestros días predomina un régimen de desarrollo transnacional. Sin embargo y paralelamente, *“durante este periodo la acción del Estado se orientó hacia el afianzamiento de la soberanía nacional como sistema y principio que otorga a los miembros de una sociedad nacional, la capacidad para controlar dentro de límites territoriales las principales causas y consecuencias de su propio desarrollo histórico”*³³.

Muy importante afirmación a la hora de aterrizar al modelo de gestión participativa municipal en el rol de los ciudadanos y los límites de la participación ciudadana en relación a la incidencia del Estado y del gobierno local.

En el periodo de desarrollo transnacional que llega hasta nuestro días, el Estado y específicamente el Estado ecuatoriano cobra un nuevo impulso marcado por algunos factores, como la crisis del boom petrolero, la expansión de las ciudades, el nuevo modelo económico, entre otros aspectos relevantes que provocan un resurgimiento de lo social sin perder su relevancia como instrumento y principio para la autodeterminación nacional, aunque en la práctica quizás se convierte en un objetivo secundario después del desarrollo económico y la competitividad.

³² Ob.cit

³³ Pérez Baltodano Andrés, Ob. cit.

En la actualidad y para hacer un esfuerzo de síntesis, el papel del Estado puede ser analizado a partir de tres perspectivas básicas que Liszt Vieira³⁴ resume de la siguiente manera:

1.3 Modelos de Estado y participación ciudadana³⁵

1.3.1 Modelo de Estado desde la acción gubernamental

- a) *“Una posición estadocéntrica, que entiende que es función indelegable del Estado asegurar el Bienestar social, formular y aplicar políticas sociales; la delegación de tareas tradicionales del Estado para el mercado o para organizaciones de la sociedad civil es vista como privatización y evasiones de responsabilidades inherentes a la función estatal, por imposición de la política neoliberal y de los ajustes”*³⁶.

Esta posición se centra en el *modelo de Estado desde la acción gubernamental* que corresponde a la concepción del Estado como centro, *tanto en lo social* como en lo económico y lo político³⁷. Los contenidos fundamentales de este tipo de Estado son prestación gratuita o subsidiada de servicios; protección laboral y redistribución fiscal; subsidio al consumo popular. Los objetivos son: cumplir los derechos, socializar el bienestar y redistribuir el ingreso entre los diversos sectores, el destinatario era el conjunto de la sociedad. Los instrumentos fundamentales: la legislación laboral con prestaciones obligatorias; legislación fiscal de carácter progresivo; subsidio al consumo popular.

Este modelo presenta ventajas y desventajas. Entre las ventajas parte del reconocimiento de los derechos sociales y de la universalización de las prestaciones: formalmente todo individuo tiene derecho a reclamar atención pública a sus necesidades; se intentaba integrar las acciones promotoras de la actividad productiva con las del desarrollo social.

³⁴ Vieira Liszt, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, editores Bresser Luis Carlos, Cunill Nuria, Paidós. CLAD, primera edición, Argentina, 1998.

³⁵ Estos modelos descritos a continuación son autoría de List Viera, algunos párrafos sobre el análisis de estos modelos son producto de la reflexión y análisis de las clases de FLACSO, de Carlos Arcos, Nataly Cely y Betty Espinosa, del periodo de la maestría de Desarrollo Local, comprendido entre el 2002-2004

³⁶ Viera Liszt, Ob.cit

³⁷ Idem

La principal desventaja es que quienes tienen mayor acceso a mejores servicios son los que tienen mayor capacidad de negociación política, principalmente las grandes corporaciones, entonces la seguridad social corre el riesgo de convertirse en instrumento de intercambio político y, por tanto, los más necesitados son, a la vez, los menos favorecidos; otra desventaja puede reflejarse en la mala calidad de los servicios, al no haber competitividad entre los prestadores. Adicionalmente, las grandes agencias gubernamentales operan con una enorme burocracia que incrementaba significativamente los costos.

1.3.2 Modelo de Estado de compensación del ajuste económico

b) *“Una posición mercadocéntrica, según la cual el Estado debe privatizar las funciones que pueden ser asumidas por el mercado con mayor eficiencia y optimización de recursos. La transferencia hacia el mercado de empresas económicas o actividades sociales antes desarrolladas por el Estado es una característica central de los gobiernos neoliberales que promueven la integración económica con el proceso de globalización”*³⁸.

La posición mercadocéntrica puede ser analizada desde *el modelo de compensación del ajuste económico*³⁹. Este modelo parte del supuesto que el ajuste económico hacia el mercado acarrea costos sociales que es necesario compensar a través de la política social. Entonces el objetivo fundamental viene a ser la compensación de los costos sociales del ajuste económico para aquellos sectores que sufren de una manera más aguda: los llamados grupos vulnerables o los que se encuentran en una situación de extrema pobreza.

Este modelo pone énfasis desde una visión de desarrollo del capital humano, entendiéndolo como: dotar de capacidades básicas a la población pobre para que sea capaz de competir en el mercado (dado que se considera que la ausencia de estas capacidades básicas es el origen de la pobreza). Sus contenidos están relacionados con la dotación de bienes básicos a los grupos en extrema pobreza (alimentación, salud, educación), así como también recursos para el desarrollo de la capacidad productiva autorganizada de aquella población pobre que es

³⁸ Idem

³⁹ Idem

viable económicamente, y la inversión en infraestructura social (salud y educación básicamente).

Para las acciones relacionadas con desarrollo de capital humano se posibilita también la concesión de servicios a grupos autorganizados de quienes anteriormente eran empleados (cooperativas de maestros que se hacen cargo de las escuelas, de médicos y enfermeras que se encargan de las clínicas), así como también de la iniciativa privada, por ejemplo, los bancos pasan a administrar los fondos de retiro.

Este modelo apunta a la focalización y la eficiencia del gasto, se parte del supuesto que el gasto dirigido a toda la sociedad es ineficiente porque subsidia a quienes no lo necesitan, pretende desarrollar la capacidad productiva de aquellos grupos que por no estar en situación de pobreza extrema son viables económicamente.

Los instrumentos básicos son: la selección de grupos para focalizar la atención, sea por edad (niños, ancianos), por género (mujeres), por ingreso (los que están por debajo de la línea de pobreza), en algunas ocasiones se elabora un censo para establecer el grupo de acción focalizada, o bien subsidios directos al consumo (a la demanda más que a la oferta), esto es transferencia directa de recursos - a través de vales o vauchers - para apoyar el consumo y que las personas favorecidas puedan decidir libremente con quien adquirir sus productos.

El instrumento para apoyar la capacidad productiva es el proyecto, los usuarios potenciales de estos apoyos elaboran propuestas y licitan por recursos públicos, para ello tienen que demostrar la factibilidad de su proyecto. Para las acciones tendentes al desarrollo del capital humano los gobiernos planifican su gasto utilizando como criterio fundamental el costo/beneficio, varias de las responsabilidades del gobierno central son transferidas a los gobiernos regionales y locales.⁴⁰

⁴⁰ Estas notas son tomadas de la materia de Políticas Públicas del FLACSO del periodo 2002-2004 de las clases con Carlos Arcos y de las clases con Nataly Cely.

En cuanto a los agentes que intervienen tenemos al gobierno que establece las políticas, toma las decisiones y las ejecuta. En cuanto al financiamiento de las acciones se hace con recursos públicos, pero también con fondos provenientes de la banca multilateral, de la cooperación internacional y de la ayuda filantrópica nacional, también se hace intervenir al grupo beneficiado, ya sea a través del aporte de mano de obra o en metálico. En la implementación, se posibilita la participación de ONG's, particularmente en las acciones de asistencia y de desarrollo de la capacidad productiva, quienes funcionan como prestadores en el primer caso o como asesores en el segundo.

Las ventajas que tiene este modelo están asociados al mayor nivel de especificidad que tienen sus acciones, así como al involucramiento de múltiples actores (ONG's, comunidades, iniciativa privada, gobiernos locales), propiciando su corresponsabilidad en las labores de proyectos sociales. También se señala que tiende a la desburocratización de las acciones, generando mayor agilidad y eficiencia.

Entre las desventajas que tiene este modelo están: la dotación de recursos a grupos específicos aumenta la probabilidad de uso clientelar de los mismos, toda vez que el funcionario de la administración central, o incluso local pueden otorgar la aprobación de los proyectos basándose en criterios de intercambio político. La focalización puede generar disminución de la calidad en los servicios a población abierta ya que se descuidan las formas anteriores de prestación vía ministerios de gobierno. Este modelo puede dar lugar a la atención de problemas específicos de manera aislada, por lo que se dificulta el establecimiento de políticas locales que tiendan a aprovechar de manera integral los recursos disponibles.

Otra dificultad es que el traslado directo de dinero, en el sistema de compensación directa o subsidio directo, implica a su vez varias dificultades: i) el establecimiento del censo, del cual pueden quedar excluidos muchos de los que responderían a los criterios de selectividad establecidos, dada la dinámica de la pobreza, que en épocas de crisis se exagera, con lo que la eficiencia de la focalización (dirigir la ayuda a quien realmente lo necesita) queda cuestionada por varios motivos: el traslado se hace a través de una agencia privada que

cobra un porcentaje por servicio, a veces el costo técnico de hacer una buena selección representa un gasto alto y muchas veces el bono es cobrado por personas que el sistema no logra filtrar.

También hay asimetrías de información, el consumidor no cuenta con información insuficiente (el lugar en donde encuentra el mejor producto relativo al menor precio posible), situación que para alguien en situación de extrema pobreza, con niveles educativos nulos o bajos y con escaso acceso a medios de comunicación, es muy poco probable; y, que tiene acceso al lugar en donde puede optimizar sus compras sin que esto le signifique nuevos costos (transporte, tiempos), cosa igual de improbable.

Lo anterior puede ser también válido cuando se piensa en el ejercicio de responsabilidades por parte de los gobiernos locales, no sólo en el plano de las capacidades gerenciales, sino también en lo que hace a la situación política, toda vez que esta posible descentralización de recursos y decisiones (que no es tampoco los más frecuente) pueda dar lugar al fortalecimiento de cacicazgos y oligarquías locales. La participación de otros agentes se ve limitada en tanto que participan solamente en la ejecución de los programas, pero no en su diseño, decisión y evaluación.

Hay que añadir que algunos de los problemas mencionados no son restricciones propias del modelo, sino dificultades que los modelos también presentarían según el caso, *“lo que sí se puede afirmar es que la lógica y la práctica del modelo de ajuste parece poco capaz de superar estas restricciones, por lo que a partir de su crítica y de sus realizaciones se abre la posibilidad de avanzar en la construcción de otro modelo que aproveche las oportunidades que plantea el actual y que supere sus restricciones a través de ubicar como referente el desarrollo social integra”*⁴¹.

⁴¹ Idem

1.3.3 Modelo emergente de Estado

c) *“Una posición sociocéntrica, que sustenta que el papel del Estado debe ser redefinido en función de la dinámica de los actores de la sociedad civil presentes en la esfera pública, a partir de una perspectiva societaria; lo que importa es garantizar el interés público y no el hecho de la propiedad de ser estatal, , privada e inclusive pública no estatal, debiendo una nueva relación Estado-sociedad abrir camino para la democratización no solo política, sino también social y económica”⁴².*

Puede relacionarse con el modelo emergente que se desprende en lo fundamental de las experiencias de las OC's en su intento por participar en la conformación de lo público, por lo que existen áreas que aún no están suficientemente desarrolladas, lo que genera, entre otras limitantes, varias de carácter técnico y aún político. El objetivo de este modelo es potenciar la capacidad autogestora, productiva y participativa de los pobres⁴³.

El modelo emergente reconoce que es tal la situación de miseria actualmente existente que hace necesaria la atención asistencial (condiciones mínimas de sobrevivencia), pero que ésta debe de realizarse con la participación de los destinatarios. Plantea el establecimiento de políticas que potencien la capacidad productiva de los sectores pobres (tanto de bienes comercializables como de satisfactores de su propio consumo), tendiendo a la autonomía en las decisiones, todo lo cual coadyuva a la generación de liderazgos sociales para que los sectores empobrecidos contribuyan al desarrollo integral, participando en el conjunto de decisiones públicas que los afectan. Plantea a la vez la reivindicación de derechos sociales para toda la población.

Los destinatarios son toda la población pobre (particularmente la que puede organizarse), las comunidades rurales y urbanas, y la población en general que se suscribe en el marco de beneficios de derechos y garantías sociales. Los agentes son, en primer lugar los propios destinatarios de las políticas, las OC's que estando formadas por profesionales atienden

⁴² Idem

⁴³ Parafraseado, List Viera, Ob.Cit.

también como consecuencia a sus propios intereses en tanto que en las acciones se profesionalizan y alcanzan niveles de participación en las decisiones públicas. Las organizaciones sociales, los agentes gubernamentales, particularmente las autoridades locales, las iglesias (en tanto que promotoras de organización y de acciones sociales), la iniciativa privada, en tanto que se adhiera de manera concreta a políticas de desarrollo social incluyente. Todos los cuales deben de actuar en un marco de complementariedad a partir de acuerdos específicos, no se descarta el gran pacto nacional, pero se piensa que éste tendría que surgir a partir de experiencias exitosas en lo local.

Los instrumentos son: mecanismos de financiamiento al alcance de comunidades y de organizaciones sociales y civiles; asesoría en la elaboración y desarrollo de programas de bienestar; establecimiento de políticas integradas y no sólo de proyectos específicos; participación de los diversos agentes en todo el ciclo de las políticas de desarrollo social (desde la agenda hasta la evaluación); marco legislativo adecuado para la participación y concretización de los derechos sociales; alianzas locales, regionales, nacionales y aún internacionales entre los diversos agentes intervinientes.

Este modelo por ser inacabado tiene limitaciones ya que no cuenta con marcos suficientes que establezcan cómo esta política social se relacionaría con las organizaciones clasistas, particularmente las de trabajadores urbanos, y sectores específicos como la población femenina tercera edad o grupos con discapacidades. Se señala la necesidad de aumentar la participación de los gobiernos locales pero esto no parece ser suficiente. Por otra parte, si bien se reconoce la necesidad de la intervención gubernamental, no está suficientemente claro cómo se relaciona de manera sistemática el gobierno con las OC's, ni la manera como éstas podrían participar en los espacios gubernamentales. Por lo que se puede terminar cooptando la relación con las organizaciones sociales, los planteamientos se ubican más en la alianza política, sin que este claro como pueda trascender a otros planos, como el de las acciones complementarias.

Las limitantes fundamentales están por los mecanismos de la acción complementaria de los diversos agentes participantes y en menor grado por el lado de los instrumentos que hagan

posible el potenciamiento de la capacidad productiva de lo población pobre y/o en extrema pobreza.

1.4 Democracia

Desde una lectura más política, la participación está estrechamente vinculada a la gobernabilidad y la democracia; en este sentido se habla de la necesidad de fortalecer partidos y movimientos políticos, actores sociales y las instituciones democráticas.

En el último medio siglo, la democracia, en el sentido moderno de la palabra ha cobrado fuerza como idea política, como aspiración y como ideología. La causa principal quizás sea el desplazamiento *de la sede ciudad-Estado al Estado nacional*⁴⁴. Algunos teóricos plantean, sin embargo, que existe hoy la posibilidad de que se creen asociaciones políticas aún mayores y más abarcadoras: supranacionales.

Para fines de esta tesis entenderemos a la democracia como *“la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. La democracia política aparece como un tipo de régimen, es decir una mediación institucional entre Estado y sociedad, encargada de resolver los problemas de cómo y quién gobierna la sociedad, de las relaciones entre Estado y la gente y de canalización de demandas y conflictos sociales”*⁴⁵.

Los principios de soberanía popular, libre elección de gobernantes, a través del sufragio universal, separación de poderes, Estado de derecho y Vigencia de derechos humanos, ciudadanía, pluralismo político, entre otros, son constitutivos del régimen democrático⁴⁶.

Además, la gobernabilidad permite un escenario favorable para que las instituciones y organizaciones estatales sean capaces de implementar de manera exitosa y estable sus planes, políticas y objetivos, al mismo tiempo que pueden obtener el consentimiento de la

⁴⁴ Dahal, R.A, La democracia y sus críticos, Paidós, Buenos Aires, 1991.

⁴⁵ Garretón Manuel, Democracia y democratización, Cf, Videoteca de Ciencias y Humanidades, colección conceptos, Centro de Investigaciones interdisciplinarias en C. Humanidades, Universidad autónoma de México.

⁴⁶ Parafraseado de Dhal. Ob.cit

ciudadanía. La gobernabilidad permite un ambiente favorable para una gestión eficaz del aparato estatal, en la aplicación de instrumentos para el manejo de la política pública; la cohesión y la mutua sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias, los intereses civiles y el Estado.

Desde una perspectiva histórica de la democracia y desde su nacimiento con los griegos clásicos hasta la época actual, la democracia fue considerada por los ilustrados y educados como uno de los peores tipos de gobierno y sociedades imaginables. *“Era más o menos sinónimo de gobierno de la plebe, y eso era, por definición una amenaza a todos los valores centrales de una sociedad civilizada y ordenada”*.⁴⁷

*Con los siglos dejó de entenderse a la democracia con sinónimo de gobierno de la plebe*⁴⁸. Democracia, en todo caso, sería una especie de gobierno elegido por el pueblo en el que, en sus orígenes, los representantes daban cuentas⁴⁹ de sus acciones al soberano. Pero el concepto es mucho más complejo. Estados Unidos, Francia o Gran Bretaña, dada su tradición histórica, se podrían denominar países democráticos, tomándolos como referencia podríamos relacionarlos con la concepción, generalmente aceptada, de democracia como "gobierno elegido por el pueblo." Se podría incluso relacionar el concepto en base a otros principios de manera que la democracia en su sentido teórico incluiría los principios de libertad, igualdad y representación.

*“En la Grecia clásica existía el sorteo como garantía de la igualdad, la participación ciudadana en la política era considerada un honor y una obligación, pero en cualquier caso: los ciudadanos en Asamblea no ejercían todas las funciones del gobierno pero si formaban parte de la Política. Ciertos cometidos, en particular los de naturaleza ejecutiva, eran delegados en magistrados”*⁵⁰. No todo era democracia directa. Hoy, por el contrario, la participación ciudadana en política es ínfima. La normativa actual sólo la reconoce a través

⁴⁷ Carolina Furrenza, et al.(en Arblaster), La Filosofía del Derecho Social, Enciclopedia, Madrid España, 1996, p.16.

⁴⁸ Cuando se rompen los vínculos de mandatos imperativos en Inglaterra en el Siglo XVII y en Estados Unidos en el XVIII (Bernard Manin, 1998, p. 202)

⁴⁹ Como se observa desde sus orígenes el concepto de Democracia va ligado a la redición de *cuentas*. Esto es, la toma de decisiones y el control de lo que se hace con lo que es de todos.

⁵⁰ Ob.Cit, (Bernard Manin), 1998, p. 12

de la iniciativa popular de ley, en las elecciones y en Reglamentos municipales de participación, cuando los hay.

Debido a la teórica imposibilidad de ejercitar el poder por el pueblo aparece la democracia representativa. Sin embargo, decir que hay un "gobierno del pueblo" es dudoso, la mayoría de países que eligen a sus representantes son electos por un 30 o 40 por ciento, y un alto porcentaje de abstención electoral, por muchas razones, también de carácter teórico difícilmente podría decirse que los electos en votaciones representan un "gobierno del pueblo"⁵¹.

Es por esta razón que algunos teóricos hablan de una "crisis" de la democracia representativa, y se puede decir, también, que se esta negando, ante los datos de representatividad electoral de los partidos, el principio que la fundamenta. Sin embargo, *"si el pueblo promete, pues, simplemente obedecer, se disuelve por ese acto, pierde su cualidad de pueblo: desde el momento en que hay un dueño, ya no hay soberano, y a partir de aquí se destruye el cuerpo político"*⁵². Si el pueblo no participa, las elites de los partidos se adueñan del funcionamiento del sistema democrático representativo.

Cuando el político obtiene su legitimidad por el consentimiento, esto es por los votos en las urnas, que los ciudadanos no acudan a votar plantea serias dudas a los representantes y al sistema democrático representativo en sí. *"Esta creencia de que el consentimiento constituye la única fuente de autoridad legítima fue compartida por todos los teóricos del derecho natural, desde Grocio a Rousseau"*⁵³. Así, Locke⁵⁴ describió tal concepción: *"al ser los hombres, como ya se ha dicho, todos libres por naturaleza, iguales e independientes, ninguno puede sacado de esa condición y puesto bajo el poder político de otro sin su propio consentimiento"*⁵⁵.

⁵¹ Idem

⁵² Ob. Cit. (Rousseau), 1998, p. 68

⁵³ Cita tomada del Segundo Tratado sobre el Gobierno civil. Capítulo VIII J. Locke, 1990. Alianza Ed

⁵⁴ Idem

⁵⁵ Segundo Tratado sobre el Gobierno civil. Capítulo VIII J. Locke, 1990. Alianza Ed.

“Cuestión que se remarca con una tradición medieval ya que, el uso de la elección iba acompañado de la invocación a un principio de origen romano: *quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* (lo que a todos afecta, debe ser tratado y aprobado por todos). Bajo esta frase hicieron numerosas convocatorias de asambleas y cortes”⁵⁶. La comparación teórica de la democracia actual con la de la Grecia clásica u otras nos permite observar las ventajas y desventajas de ambas para tratar, de este modo, de incorporar aquellos mecanismos participativos más óptimos para nuestro presente.

Para algunos teóricos contemporáneos la naturaleza representativa de los gobiernos actuales no se cuestiona a pesar de la abstención electoral, el cinismo político, el desatendido control social sobre las políticas públicas, y aunque el mecanismo es imperfecto genera un consenso lo suficientemente amplio como para funcionar sin quebrarlo. Sin embargo, hay factores que desestabilizan el sistema democrático representativo desde su base social.

No obstante, según Almond y Verba “una baja participación política se considera positivo para el Estado capitalista por cuanto garantiza unos adecuados niveles de estabilidad socioeconómica”⁵⁷. Sin embargo, Powell rebate a estos dos autores. Demuestra que con alta participación política no ha existido inestabilidad democrática.

El debate es extenso, para Paramio⁵⁸ los problemas no se encuentran tanto en la Democracia como sistema sino en la actividad política y en el propio sistema de partidos. Describe la situación introduciendo “la frustración y la desafección política como un creciente problema de agregación de preferencias”⁵⁹. En su análisis describe que la programática inadecuación de los partidos políticos ante la nueva realidad social es un factor crítico que está incidiendo, según su punto de vista, en el alejamiento ciudadano de la Política. Para ello, se debería rediseñar el contenido de los programas electorales ajustándolos a la realidad social y metapreferencial ciudadana, incorporando nuevos colectivos a los partidos en función de las opciones políticas que se deseen incentivar.

⁵⁶ Ob. Cir. (en L. Paramio), 1998, p. 81-93.

⁵⁷ Recogido por Eva Anduiza, 1999, p. 5

⁵⁸ Ob. Cir. (en L. Paramio), 1998.

⁵⁹ Ob. Cir. (en L. Paramio), 1998, p. 81-93.

Otro problema aparece ser las instituciones democráticas. La crítica a las contradicciones que se dan entre lo normativo y lo real respecto de las Instituciones democráticas es amplia. De hecho, G. Jáuregui también profundiza en sus estudios sobre esta cuestión *"Los sistemas democráticos se ven obligados a mantener un difícil equilibrio derivado de las tensiones provocadas entre una estructura social y tecno-económica burocrática y jerárquica, y un orden político formalmente asentado en la igualdad y la participación"*⁶⁰. Existe un desfase entre las Instituciones y la sociedad civil. *"La selección de representantes y tomas de decisión pública no han cambiado desde hace doscientos años."*⁶¹

Jáuregui apunta hacia una salida, e intenta introducir un *índice de democraticidad* para establecer comparaciones y avanzar en la profundización de la democracia⁶². *"En realidad, la creencia en la que viven los pueblos en los regímenes llamados democráticos, de participar efectivamente en las decisiones acerca de los gastos públicos y de controlarlos efectivamente, es una de las grandes ilusiones creadas en el presente"*⁶³. Y si no se participa en las decisiones acerca de los gastos públicos, el índice de democraticidad tendería a cero.

Así, señala Jáuregui que la actual Democracia constituye una opción por exclusión en la que *"no se vive la democracia, simplemente se la soporta"*⁶⁴. Es imperativo afrontar los retos de actualizar el contenido de los fines democráticos, llevando a cabo una transformación de sus instituciones y abriendo camino a la toma de decisiones ciudadanas.

Tocqueville⁶⁵, señalaba que los problemas que se derivaban de una sociedad democrática obedecen a que no hay mecanismos adecuados de participación ciudadana. Para él, *"la igualdad teórica generaba en los individuos el sentimiento de creerse validos por sí mismos. De dicho individualismo se derivaría una preocupación sólo por su entorno personal y*

⁶⁰ Bell. 1982, p. 23ss. Tomado de G. Jáuregui, 1996, p.3

⁶¹ Ob. Cit. (en B. Manin), 1998, pg 14.

⁶² Ob.cit. (Jáuregui)0, 1996, 23

⁶³G. Jauregui cita a Fasciani (1996)

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Enciclopedia de La Democracia en América, Vol. II, Deabates, Introdcción a Tocqueville (1833)

*material que haría peligrar a la libertad misma*⁶⁶. También John Stuart Mill señaló el peligro de la pérdida de libertad en modo similar a Tocqueville. Ambos, sugirieron crear mecanismos de participación para garantizar la libertad y no permitir que se crease una clase especializada de "políticos." *"Capaces, añadían hace dos Siglos, de crear una "Democracia tutelar" que ejerciera una tiranía sutil y encubierta de la que ni los propios ciudadanos se dieran cuenta. Para evitar esta "tiranía sutil" proponían que los ciudadanos participasen en los Jurados Populares, la existencia de una prensa libre"*⁶⁷, esto puede traducirse a los asuntos del Gobierno Local.

Se han abierto desde entonces espacios de participación de los ciudadanos como en los denominados Jurados Populares, en especial en Europa. La prensa libre sigue siendo una utopía, junto a otras deformaciones del sistema; sin embargo, las asociaciones civiles crecen. *"Desde hace doscientos años no hay cambios en la selección de representantes y en la toma de decisiones públicas"*⁶⁸

Como hemos observado desde los griegos hasta Tocqueville se ha tenido conciencia de la participación ciudadana como medio de hacer efectiva la democracia y de esta manera, disminuir al máximo los posibles conflictos derivados del alejamiento de las elites dominantes sobre los ciudadanos dominados. De una u otra manera, la participación ciudadana ha sido y es una constante histórica en las democracias representativas.

Desde el siglo XVIII la idea de democracia no habría tenido futuro real si su sede no hubiera pasado al Estado nacional. Es en el Contrato social (1762) *"con Rosseau que nace la idea de posibilitar a los ciudadanos a que se reuniesen a fin de ejercer su soberanía en una única asamblea popular"*⁶⁹. Sin embargo, no fue hasta más de un siglo después que el Estado moderno democrático nace con la idea de contribuir a democratizar a los Estados nacionales, en un sistema político de representación de gran tamaño.

⁶⁶ Idem

⁶⁷ Esta propuesta de hace dos Siglos sigue hoy siendo una demanda. Gurutz Jauregui, 1996; Jiménez de Parga, 1997 y Bernard Manin, 1998, p. 204, también proponen la necesidad de una prensa libre, no manipuladora, para profundizar en la Democracia.

⁶⁸ Ob cit. (Bernard Manin), 1998

⁶⁹ Idem

A medida que los movimientos apoyaba una mayor democratización cobraban fuerza y procuraron hacer que las legislaturas se volviesen más “representativas” ampliando el sufragio, modificando el sistema electoral de modo que los votantes estuviesen mejor representados y asegurando que las elecciones fuesen libres e imparciales.

Cabe destacar que en Europa y América los movimientos de democratización del gobierno de los Estados nacionales partieron de modificaciones específicas de instituciones ya existentes. El gobierno representativo se insertó en la idea democrática simplemente a raíz de la inercia y la familiaridad con las instituciones existentes, se destacó entonces que las asambleas ciudadanas debían ser reemplazadas con un gobierno representativo. Pero la representación alteraría la naturaleza misma de la ciudadanía y del proceso democrático.

Cuando hablamos de representación hablamos también de los límites de la democracia participativa. Como consecuencia directa del mayor tamaño, algunas formas de participación política quedan disminuidas. La idea fundacional de democracia griega era que los ciudadanos compartiesen creencias y acuerdos bastante similares sobre el bien común y actuasen en congruencia con sus creencias. Ahora la diversidad, la heterogeneidad lealtades y creencias de un gran conjunto de ciudadanos diversos hace más difícil esta idea de democracia, es por esto que nace el concepto de poliarquía.

Dhal⁷⁰ define a la poliarquía como la clase de régimen político cuyo desarrollo de un conjunto de instituciones políticas distinguen la moderna democracia representativa de todos los restantes sistemas políticos, ya se trate de regímenes no democráticos o de los sistemas democráticos anteriores.

En las poliarquías la ciudadanía se ha expandido hasta incluir todos los derechos individuales y los derechos políticos primarios⁷¹. Además, ha estimulado que la gente se

⁷⁰ Behn, Robert Dhal. (1998). The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability. Mimeo..41

⁷¹ Derechos que trascienden con mucho aquellos a los que accedían los ciudadanos en los regímenes democráticos y republicanos anteriores.

preocupe por contar con esos derechos. Sin embargo, comparada con otras opciones históricas y actuales resuelve el problema de la inclusión del ciudadano del voto aunque no logre cumplir con un real proceso democrático.

Es indudable que para muchos autores la democracia representativa ha producido un conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas; sin embargo, actualmente, se habla de crisis de las instituciones representativas, algunos de sus síntomas serían la abstención electoral, la crisis de confianza en las instituciones y los partidos, la incapacidad de procesar nuevas demandas y retos existentes.

1.5 Sociedad civil

Entendemos al concepto de sociedad civil desde una aproximación política ya que implica poder⁷². La sociedad civil esta formada por organizaciones corporativas y por entidades públicas no estatales del tercer sector, con poder derivado de su riqueza, de su conocimiento, o de su capacidad organizativa.

Desde una perspectiva histórica la sociedad civil era vista por los filósofos iluministas como sinónimo de sociedad política en oposición a la sociedad o estado de naturaleza. A partir de Hegel la sociedad civil se opone al Estado, englobando el mercado⁷³. *“En los últimos años la sociedad civil es entendida como una tercera esfera entre el estado y el mercado esta constituido por los empresas y los consumidores existe algo de verdad en esta posición, ver la sociedad civil organizada ponderada de acuerdo con el poder que tiene los diversos grupos e individuos”*⁷⁴.

Está integrada por todo tipo de individuos, grupos y organizaciones sociales, capaces de conformar, alterar o impulsar la opinión del público, ejerce influencia, para injerir en las acciones del gobierno, *“pues presionan desde el interior del sistema político en un complejo sistema de flujos comunicativos entre la esfera pública y la sociedad civil”*⁷⁵.

En los siglos XIX y XX en Europa la capacidad de regulación social del Estado corresponde a lo que Foucault llama *“el descubrimiento de la idea de sociedad”*⁷⁶ Es a partir de este descubrimiento que el liberalismo se desarrolla como mentalidad de gobierno. El descubrimiento de la “idea de sociedad” significó el cambio de la idea de un poder estatal centralizado y posibilitó una nueva manera de crear y mantener el orden social, basada en el

⁷² Tomamos el concepto de N. Bobbio: Se entiende sociedad civil como la esfera de relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. Citado por Salazar, G. y Pinto, J. Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad y ciudadanía. LOM edic. Stgo, 1999. p. 93

⁷³ Nota tomada de la Clase de Guillaume Fontaine.

⁷⁴ Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria (1998). Entre el Estado y el mercado : lo público no estatal. En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, eds.. Buenos Aires: CLAD; Editorial Paidós.

⁷⁵ Idem

⁷⁶ Citado de Barry, Osborne and Rose, 1996, p9. Ver también Foucault, Michell. Vigilar y castigar. España siglo XXI.

uso del aparato administrativo del Estado. Para Hegel⁷⁷ *la sociedad civil abarca todo lo que existe fuera del espacio privado (familia) pero que no involucra el Estado.*

Como lo expresa Dagnino Evelina⁷⁸, desde esta perspectiva, *“la institucionalización del orden social requiere el diseño y control por parte del Estado de procesos orientados a transformar inputs en outputs. Es decir el desarrollo de la capacidad del Estado para gobernar a la “distancia” a través de un “poder relacional”*⁷⁹ Para que las políticas y los programas formulados y ejecutados por el Estado tengan el efecto social deseado y los efectos se institucionalicen es necesario reproducir o cambiar una estructura de relaciones sociales. Es aquí que la visión hegeliana *“donde la sociedad civil se atribuye a derechos particulares, desde el ámbito social, da un giro al concepto y se convierte en un proceso impulsado en dos vías paralelamente desde el Estado y desde la sociedad civil”*⁸⁰.

Desde esta perspectiva el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado estuvo acompañado por el desarrollo de la capacidad política de la sociedad civil, es a través de una red o entramado de relaciones sociales en que los espacios públicos logran estar independientes del control estatal e injerir en la esfera pública, en el gobierno. Esta trama se mantiene hasta el día de hoy, con importantes variables que son funcionales según el contexto en el cual se producen.

El desarrollo de la sociedad civil facilitó el desarrollo de un sistema que conectan al Estado, con estructuras de organización social que este puede utilizar para facilitar sus funciones sociales de regulatoción, y la sociedad civil organizada fue capaz de utilizar los circuitos de reproducción del Estado para articular y presentar sus propias demandas.

⁷⁷ Citado de Barry, Osborne and Rose, 1996, Ob.cit

⁷⁸ Dagnino, Evelina, 1998. "Culture, Citisenship and Democracy. Changing Discourses and Practices of the Latin American Left. En : Culture of Politics, Politics of Culture. Revisioning Latin American Social Movements. Sonia Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar Editores. West View Press. USA, London.

⁷⁹ Cohen, define al poder relacional como la capacidad que poseen algunos actores para asegurar resultados cuando el alcance de estos resultados depende de las acciones de otros actores.

⁸⁰ Citado de Barry, Osborne and Rose, 1996. Ob.cit

En América Latina la sociedad civil tiene la apariencia de ser estructurada con baja capacidad de regulación social, y por la conformación de estructuras de derechos ciudadanos frágiles y parciales. “*La colonización del Estado por parte de los criollos inicia el desarrollo de una tendencia histórica estructural que se manifiesta en un modelo de ‘ciudadanía estatal’ en los países de la región*”⁸¹. El Estado desde esta perspectiva no representa sino que integra los intereses de los grupos dominantes de la sociedad. Las sociedades políticas que surgen en el continente americano durante la primera parte del siglo XIX son sociedades políticas que se sostienen sobre la base de una estructura administrativa colonial.

Para Baltodano⁸², *el esfuerzo por lograr la integración social de la base territorial del Estado durante esa época representó el inicio de la constitución de un sistema de dominación capaz de reproducir y manejar las relaciones asimétricas de poder social*. Con el desarrollo de la capacidad de regulación social se logra la constitución del orden y la articulación de mecanismos para alcanzar el progreso; sin embargo, es un orden precario el que se alcanza.

Es solo en el siglo XX con la inserción de los países de América Latina dentro del sistema económico internacional que se establecen circuitos de reproducción entre Estado y sociedad que *hace posible la transmisión de demandas sociales y en algunos casos la reconciliación de estas demandas con la acción del Estado*⁸³.

Desde los años 60 los movimientos sociales caracterizados como la mayor expresión hasta ese entonces de sociedad civil, jugaron un papel importante en la mayoría de transiciones del autoritarismo. Desde ese entonces la sociedad civil cobra un papel importante en la vida activa, participativa y asociativa de la cual depende la continuidad de la democracia.

El apoyo para una fuerte sociedad civil y para una ciudadanía social y activa toma fuerza en el espectro político en la década de los 80 y 90. “*Pero en las condiciones de la reforma*

⁸¹ Pérez Baltodano. Ob cit.

⁸² Idem

⁸³ Idem

*neoliberal las ideas de ciudadanía activa y participación devinieron también en herramientas políticas mencionadas tanto en ONGs como en el Banco Mundial, como una vía para enfrentar los problemas políticos y sociales estableciendo un sentido compartido más amplio de responsabilidad social, y bases más firmes para la legitimidad política*⁸⁴

El discurso de la CEPAL más bien se acerca al desarrollo de más redes comunales y lazos de solidaridad social como contrapeso a la *alineación y anomia* causadas por los persistentes niveles de desempleo y fragmentación laboral⁸⁵. Sin embargo, en este escenario, *“la sociedad civil ha pugnado por tener acceso limitado a los bienes públicos, a la asistencia social o al bienestar. La carencia de cohesión social y la exclusión quizás sean síntomas de la falta de participación efectiva en las actuales sociedades”*⁸⁶.

Otros autores han identificado una tendencia a lo que llaman “individualización de lo social” cuando la provisión del bienestar no es más vista ni como derecho universal, ni como objeto de demanda colectiva. *“La pluralización de los sistemas de bienestar, la erosión del poder de las organizaciones colectivistas tales como las uniones sindicales, el desplazamiento hacia la privatización y la focalización, tienden todos hacia una mayor fragmentación del cuerpo social”*⁸⁷.

La sociedad civil en el contexto actual cobra relevancia en la medida en que posea solidez para problematizar y procesar públicamente todos los asuntos que afecten a los ciudadanos; sin embargo, una conformación de voluntades democráticas si no tiene los canales de expresión institucionalizados constitucional y jurídicamente se debilita.

“La participación efectiva de la mayoría de la población en formas de ciudadanía democrática requiere de un acceso de todos a los recursos de la sociedad y modalidades de

⁸⁴ Maxine Molyneux, “The social effects of the transition in the States”, UNRISD background paper, 1995.

⁸⁵ CEPAL. www.cepal.org.

⁸⁶ Idem

⁸⁷ Vieira Liszt, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, editores Bresser Luis Carlos, Cunill Nuria, Paidós, CLAD, primera edición, Argentina, 1998.

organización y participación política que estén enraizadas en las condiciones culturales propias de esa sociedad”⁸⁸.

El fortalecimiento de la sociedad civil en América Latina donde existen graves problemas estructurales de pobreza y desigualdad no puede favorecerse apelando sólo a reformas jurídicas y políticas institucionales. Los obstáculos a la participación de la sociedad civil son varios de carácter político-institucional y otros de carácter económico y cultural.

La tesis final estaría cercana a la propuesta de Cunill y Brazer Pereira que sostienen que *“en la medida que se amplie la esfera pública a través de lo público no estatal, se fortalecen el estado y la sociedad civil y de esta manera la propia democracia”...“Este fortalecimiento de la sociedad civil no puede ser definido como un programa desde el Estado sino a la inversa, desde la perspectiva de la sociedad se da sentido a la propia transformación del Estado”⁸⁹.*

1.6 Ciudadanía

El debate sobre la ciudadanía se actualiza con el pensamiento moderno ya se sitúa en la relación entre la sociedad y el Estado. El individuo y las comunidades en su relación de derechos con el Estado vincula a la noción de ciudadanía en su relación con la comunidad política a la cual pertenece.

Desde la década de los 80 se produce un “redescubrimiento” académico del término ciudadanía, con T.H Marshall quien hace análisis comparativos e históricos del desarrollo del Estado. El significado de ciudadanía, sin embargo, ha variado a través del tiempo. El cambio del significado ha estado claramente sujeto *“al ideal clásico que contenía tres*

⁸⁸ Cunill Grau, 1997.

⁸⁹Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria (1998). Entre el Estado y el mercado : lo público no estatal. En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, eds.. Buenos Aires: CLAD; Editorial Paidós..

elementos centrales: la igualdad, el cumplimiento de la ley, y la participación en la vida política”⁹⁰.

Con el liberalismo político se desarrollan nuevos argumentos que parten del balance entre las libertades civiles y las libertades individuales. En el siglo XX, sin embargo, la idea clásica fue atacada desde la izquierda por el marxismo y desde la derecha por el nacionalismo. *“Desde el Estado benefactor hay una nueva concepción de derechos de la ciudadanía que hace hincapié en los derechos sociales como un complemento necesario de los derechos políticos”*⁹¹.

El liberalismo radical es quien provee los debates más recientes sobre ciudadanía y, en otros momentos una tendencia post-marxista de la teoría democrática, retoma el debate. *“La noción y el interés por la participación ciudadana se ha venido vinculando, o concibiendo como un componente de diversos proyectos sociales y políticos, especialmente neoliberales, y también desde algunas tendencias comunitaristas de los movimientos sociales”*⁹².

A través de un proceso histórico, el desarrollo del principio de ciudadanía se guía e inspira por la igualdad a la par del desarrollo de un sistema económico capitalista que generaba desigualdad. Sin querer ser reduccionistas podríamos decir que desde el siglo XVIII se puede visualizar el surgimiento y la institucionalización de los derechos civiles, en el siglo XIX se observa el surgimiento y la institucionalización de los derechos políticos y desde el siglo XX que surgen los derechos sociales y se acuña fuertemente el concepto de ciudadanía con esta connotación.

El surgimiento de los derechos sociales y de la política social son, por lo tanto, el resultado del desarrollo de la capacidad de regulación del Estado⁹³; y a la par la ampliación del principio de ciudadanía hizo posible el condicionamiento de la acción del Estado por parte de la sociedad civil. La ciudadanía ocupa un lugar central en la búsqueda de un nuevo

⁹⁰ ROCHER Guy, Introducción a la sociología general, Barcelona; Editorial Herder, 1994

⁹¹ Maxine Molyneux, “The social effects of the transition in the States”, UNRISD background paper. 1995.

⁹² Reuben Soto Sergio, *Política Social vínculo entre Estado y sociedad*, editorial de la Casa de Costa Rica, 2000.

⁹³ Idem

paradigma que deberá superar las actuales limitaciones del Estado tecnocrático y del Estado liberal.

Una ciudadanía compuesta por derechos, reducida en términos políticos a la práctica limitada por el voto, refleja una visión empobrecida de lo social. Los críticos post-modernos han atacado su racionalismo universalista a la vez que niegan la validez y utilidad del concepto en su totalidad. Se dice que un mundo globalizado el ciudadano ha sido reemplazado por el consumidor. *“La elaboración de ciudadanía como instrumento de política y como lenguaje político ha generado un extenso campo de disputas teóricas, los críticos radicales del liberalismo se han concentrado en la noción utilitaria de ciudadanía liberal, cuestionando el derecho de defender solamente el principio de derechos individuales haciéndolo prevalecer sobre cuestiones de responsabilidad social”*⁹⁴.

*En los estudios contemporáneos se observa que las concepciones normativas de ciudadanía contienen un “privilegio” en relación con clases, razas y géneros*⁹⁵. La literatura Latinoamérica privilegia el término como una preocupación por “el derecho a tener derechos”, más que por los derechos sociales y la política social. Sin embargo, estos han comenzado a aparecer en debates recientes sobre estrategia para reformas democráticas y sobre el papel apropiado del Estado en la “era del neoliberalismo”.

Hoy no es suficiente el concepto tradicional de ciudadanía, el enfoque de derechos hace una contribución importante ya no se limita a los temas de representación, de la transparencia y de la participación política, hay que agregarles otros con los problemas de reconocimiento un ciudadano de los “sub-ciudadanos”⁹⁶ (mujeres, niñez, migrantes, minorías sexuales) y que no se limita al fenómeno de reconocimiento estatal. El enfoque de derechos amplía el concepto de ciudadanía a uno de carácter multidireccional: le da una apropiación de carácter

⁹⁴ Ludwing Guendell. La política social, los procesos de integración social y la construcción del sujeto colectivo, en Fernández Oscar, comp. Política social y descentralización en Costa Rica, San José. UNICEF 1998.

⁹⁵ Nota tomada de clases con Mauro Cerbino, de la maestría 2002-2004. FLACSO en la cual afirma esta expresión para aclarar que “para algunos requiere la eliminación de la universalidad y ser reformulado para promover principios como localismo, pluralismo y diversidad”.

⁹⁶ Término acuñado desde el enfoque de derechos vinculado a la ciudadanía activa del ejercicio de la libertad en todos los espacios de la vida social.

universal, integral e indivisible que debe tener el reconocimiento de la ciudadanía; el reconocimiento de la ciudadanía no se limita a su jurisdicción sino que implica un reconocimiento social que abarca todos los ámbitos de la vida; y le da el atributo de ciudadanía visible y exigible para que esta sea plena.

Para que la ciudadanía activa según Ludwing⁹⁷ se cumpla en el marco de estos derechos tengan un ejercicio pleno deben cumplirse por lo menos ocho condiciones: la existencia de una cultura política basada en el reconocimiento universal de los derechos humanos; la condición ética que debe materializarse en el marco legal e institucional de reconocimiento explícito de los derechos políticos y sociales a todas las personas y sin ningún tipo de exclusión; la promoción de un sujeto de derechos auto-consciente, referido a la promoción de derechos; la existencia de políticas públicas dirigidas a proteger, promover y atender los derechos humanos; la existencia de una administración de las políticas sociales y de políticas locales descentralizadas que garantice una planificación social democrática; la existencia de espacios públicos de concertación con el Estado; la existencia de mecanismos de representación política basados en una democracia representativa y de rendición de cuentas que obligue la transparencia y el ejercicio pleno de representación; y, la democratización del saber técnico que evite la supremacía del experto de la definición de las políticas sociales y en el proceso de toma de decisiones.

El objetivo principal de este nuevo enfoque de ciudadanía y de la construcción de una nueva política pública es el reconocimiento y fortalecimiento del sujeto social, para propiciar una ciudadanía activa que garantice el pleno ejercicio de derechos, en condiciones óptimas, para propiciar su *empoderamiento*⁹⁸ social.

1.7 Lo Local o “Glocal” como espacio de participación

La importancia de las autoridades y los espacios de poder locales es un fenómeno aparentemente contradictorio con el de la globalización. Algunos autores, como Saskia

⁹⁷ Ludwing Guende, Ob.cit

⁹⁸ En inglés “empowerment”, que significa entregar o dar poder a alguien.

Sasen, los consideran paralelos, al ver que frente a la creación de un mercado global y la penetración cultural, se van al mismo tiempo promoviendo las identidades locales, los espacios de relación o de “capital social” en las microregiones, e incluso el resurgimiento de los “nacionalismos de los pueblos” en Europa del Este, ó de las identidades regionales o étnicas en América. En este sentido se habla de la “glocalización”.

En parte por la disminución de los Gobiernos Centrales, derivados de las tendencias de descentralización y nueva gestión pública, las autoridades seccionales han ido recuperando ó ganando espacios de actuación en temas de políticas sociales que antes no se tenían. Así por ejemplo, el tema de género, o la protección de la infancia, se entienden actualmente como de responsabilidad primordialmente local, y subsidiariamente de los gobiernos centrales en lo que tendría que ver con la definición de políticas nacionales.

Paralelamente se ha venido dando un cambio de función de los espacios de poder locales, que pasan de la administración de los territorios a ser promotores de políticas. En el Ecuador, desde la década de los 90, cada vez son más las autoridades locales que asumen los temas de educación, salud, desarrollo económico local, como ámbitos de responsabilidad en las localidades.

A estos dos temas, del cambio de funciones y de la asunción de políticas sociales, se ha añadido la tendencia a la participación en lo local, para configurar lo que en el Ecuador se denominan los “gobiernos locales”. Así se autocalifican un grupo de municipios y consejos provinciales, en los que encontramos cuatro características:

- Intentan ser motivadores o líderes del desarrollo de la jurisdicción (no sólo administradores del territorio)
- Cuentan con una visión y planificación estratégica
- Establecen espacios de participación con la comunidad y coordinación con los entes públicos y privados, como mecanismo de gobernabilidad
- Asumen la gestión de nuevas competencias (con o sin descentralización) si las consideran necesarias para el desarrollo local (temas de desarrollo económico, promoción social, género, infancia, juventud, etc.).

Los espacios de poder local, especialmente las Municipalidades y los Gobiernos Intermedios, se han convertido en el escenario principal de la participación ciudadana, permitiendo de esta manera que la función pública del espacio estatal se desplace al ámbito local.