

## Espacios públicos de concertación local en América Latina

Anthony Bebbington  
Gonzalo Delamaza  
Rodrigo Villar<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

En su búsqueda por aportar a la disminución de la pobreza y profundizar la democracia, los promotores del desarrollo de base han acudido a dos estrategias complementarias: a) el fortalecimiento de las capacidades de acción colectiva de las comunidades pobres y b) la promoción de espacios públicos e instituciones que faciliten la participación de las organizaciones de base en la deliberación pública y en la búsqueda concertada de soluciones a sus propios problemas (Villar, 2005:9). A pesar del vínculo entre las dos ideas, la investigación sobre el desarrollo de base se ha concentrado en la primera de ellas, en temas tales como la formación e impacto de las organizaciones de base y, los vínculos horizontales entre estas organizaciones y las alianzas con otros sectores de la sociedad. El aprendizaje sobre la formación de instituciones y espacios públicos en los que concertan las comunidades pobres y sus organizaciones de base con otros actores, ha tenido un desarrollo menor.

En América Latina han surgido en los últimos años diversos experimentos que pueden iluminar el potencial de diseños institucionales participativos en el desarrollo desde las bases y que pueden señalar los retos presentes en la institucionalización de prácticas deliberativas que faciliten la participación de comunidades pobres en la concertación pública. El interés investigativo por estos temas en la región o sobre la región igualmente esta creciendo<sup>2</sup>. Sin embargo, aún es muy limitado el conocimiento sobre los efectos de los diseños institucionales participativos en la vida asociativa de las comunidades pobres, y muy precario lo que se sabe sobre el papel de las organizaciones de base en la construcción y participación en espacios públicos de concertación local que benefician a las comunidades pobres (Houtzager et al, 2003:1).

Dada la importancia de los espacios públicos de concertación local en el desarrollo de base y en el enriquecimiento de la vida asociativa de las comunidades pobres, es necesario profundizar en el conocimiento sobre la capacidad específica de concertación de estas comunidades para actuar en los espacios públicos locales y su relación con las instituciones de interés público. Con este aprendizaje se podrá entender mejor las implicaciones que esta área de trabajo tiene para las propias comunidades, para las agencias de desarrollo nacional e internacional, así como para el conjunto de instituciones intermediarias que apoyan el desarrollo de base.

Este documento sintetiza los hallazgos principales del estudio de una selección de experimentos con la democracia local que se han llevado a cabo en los últimos años en América Latina<sup>3</sup>. La participación de las organizaciones de base en lo que llamaremos en adelante Espacios Públicos de Concertación Local (EPCL) fue el eje de la investigación que aquí presentamos.

En una primera sección haremos una breve descripción sobre la unidad de análisis de la investigación, los EPCL y explicaremos las razones que nos motivaron a asumir su estudio. La segunda sección la

---

<sup>1</sup> Con la colaboración de Cecilia Dastres

<sup>2</sup> Ver por ejemplo Dagnino, (2003); Avritzer, (2002, 2003); Abers, (2000); Fung, y Wrigth, (2003); Murillo y Pizano, (2003), Velásquez y González, (2003), Houtzager et. al, (2003), Durston, (2003), Diaz-Albertini, (2003); Blanco y Gomá, (2003).

<sup>3</sup> Ver Anexo N° 1 con las experiencias consideradas.

dedicamos a explicar el surgimiento y las condiciones para su desarrollo. La tercera sección se detiene en la dinámica y procesos de los EPCL. La cuarta sección está dedicada a los resultados que producen estos espacios de concertación. En la última sección se hacen recomendaciones a agencias de desarrollo para apoyar EPCL y la participación de organizaciones de base en los mismos.

## 1. CONCEPTUALIZANDO LOS EPCL

### 1.1 El alcance del estudio

"La democracia se construye desde abajo". Mientras no todos estarían de acuerdo con esta afirmación, es un compromiso que parece subyacer a las iniciativas de muchos actores: desde aquellos municipios que han instaurado procesos de planificación y presupuesto participativo, hasta aquellas ONG y agencias de cooperación quienes han priorizado a las organizaciones de base en sus programas de apoyo. Es también un compromiso que ha informado la investigación que resumimos en este documento.

La principal unidad de este análisis fueron los EPCL en donde se da la participación efectiva de organizaciones de base. Todas las palabras aquí son importantes para entender el alcance del estudio. Central al trabajo fue la noción de *concertación*. Es decir, nos interesaron aquellos casos donde las formas de movilización social habían traspasado la reivindicación y la resistencia o donde las iniciativas de la administración pública habían traspasado simples consultas con los sectores populares y estrategias de incorporación. Nuestro interés fue en aquellos casos en los cuales, yendo más allá de la consulta o la resistencia, los actores involucrados habían logrado sentar las bases para construir procesos de encuentro, negociación, deliberación y construcción de acuerdos entre diferentes tipos de actor, cada uno con sus distintos intereses.

Pero también nos interesó los casos donde estos procesos se habían dado en *espacios públicos*, o sea donde los procesos eran visibles, sujetos al monitoreo social y hasta cierto punto institucionalizados. No nos interesaron casos de deliberación que se habían dado en espacios más privados u ocultos. Aunque reconocemos que tales procesos a puerta cerrada también pueden tener efectos positivos – logran "lubricar" las ruedas pesadas de la administración pública - su misma calidad de ser cerrados refleja una falta de institucionalización. Siendo no-institucionalizadas, tales experiencias quedan débiles, sujetas a cambios de actitud o estrategia de los actores involucrados. La palabra *pública* tuvo otra resonancia también: tuvimos interés en los procesos y espacios donde de alguna manera se podría decir que se estaba creando ciudadanía y, por lo tanto, una nueva relación entre el estado y la sociedad.

Tercero nos interesaron aquellos espacios donde se había dado la *participación de organizaciones de base* que representan a poblaciones pobres y/o poblaciones que habían sido previamente excluidas de la deliberación sobre asuntos públicos. Esta calificación es importante, porque no es el caso que todos los EPCL con participación de organizaciones de la sociedad civil incluyan a las organizaciones de base de los pobres o excluidos. De hecho no hay equidad en el acceso de diferentes actores a estos espacios locales.

Finalmente, para volver a la primera frase del ensayo, el estudio tuvo mucho interés en los procesos a través de los cuales los EPCL habían sido *construidos*. Torres (2001), nota que las experiencias de innovación municipal en el Ecuador siempre han sido antecedidas por intervenciones importantes de la iglesia, de ONGs, de organizaciones de segundo grado, etc. El estudio compartió esta interpretación y partió de la propuesta que los EPCL no se construyen de un día para otro y que más bien ha habido importantes procesos sociales que los antecedieron y que han influido tanto en la posibilidad de su surgimiento, como en la calidad de su funcionamiento.

El presente documento surge de las elaboraciones realizadas por los conductores del estudio a partir de la acumulación y aportes del conjunto de documentos de trabajo y estudios de caso y del debate crítico acerca de los conceptos y hallazgos.<sup>4</sup>

## 1.2 Los EPCL y el contexto

Es importante no tener una definición romántica de los EPCL. De hecho, es importante que cualquier definición de estos espacios también capte el sentido de que ellos están siempre incrustados ("*embedded*") en la economía política en la cual existen. Esto implica que las diferencias de poder, de interés y de recursos materiales que caracterizan a la economía política, también están presentes en los EPCL. Decir esto no implica que queremos entenderlos como simples productos de la economía política, productos cuya función es reproducir las relaciones de poder que derivan de, y subyacen esta economía política. Pero sí implica que debemos tener muy presente la noción de que los procesos que se dan dentro de los espacios locales tienen algo que ver con la distribución de recursos y oportunidades en la sociedad.

En segundo lugar, esta observación nos hace recordar que los impactos materiales de los EPCL también están muy afectados por las dinámicas de mercados (las estructuras de precios, los valores de diferentes productos, etc.) que vienen definidas por la economía política. Las políticas nacionales e internacionales, sobre las cuales los participantes de los EPCL tienen poca influencia inmediata, influyen mucho en los efectos que éstos pueden tener. Nos interesa lo local, pero reconociendo que lo local siempre debe ser entendido en términos de su relación con otras escalas.

Tercero, los EPCL están incrustados en el entramado institucional existente. En algunos casos adaptan o innovan sobre la oferta institucional del estado, en otros, las propuestas de institucionalización buscan vincularse o influir en espacios donde se discuten políticas o programas sociales relevantes para la localidad y, en otros incluso, se busca crear una normativa que les de permanencia. De hecho su propio surgimiento y difusión está ligado al impulso a los procesos descentralizadores en América Latina a partir de los años ochenta. Estos procesos no tienen un sentido unívoco, ni responden a un mismo modelo de institucionalización política, lo que significa que sus impactos sobre los EPCL son también diversos.

Los EPCL difieren de la esfera pública en varios sentidos. Primero, y muy importante, tienen una manifestación física, mientras la noción de la esfera pública tiene pocos referentes espaciales. Los EPCL son espacios, que en algún momento tienen una manifestación física (aunque no son sólo físicos), son espacios territorialmente definidos donde actores con diferentes identidades e intereses se encuentran para discutir sus diferencias y buscar cómo concertar esfuerzos. No necesariamente concertan en todo, y de hecho en muchos casos pueden concertar en un solo tema y discrepar mucho en otros. Pero concertan por lo menos en algo.

Aunque son espacios definidos para buscar la concertación, los EPCL también se caracterizan por asimetrías de información, poder, conflicto etc.: "*La noción de espacio público no puede ya más limitarse a la visión liberal de un mercado de opiniones (...) La ciudadanía, definida por los principios de la democracia se constituye en la creación de espacios sociales de lucha (movimientos sociales) y en la definición de instituciones permanentes para la expresión política...*" (Vieira: 249 y 250, citado en M. Canto, Documento de Trabajo: 26). De hecho, los EPCL pueden también exhibir conflictos y confrontaciones. Nos interesa cómo estos espacios pueden volverse menos asimétricos, menos conflictivos y más consensuados (en términos relativos) de una manera que sea beneficiosa para grupos pobres, a la vez que factores de creación de un estado más humano. En muchos casos, avanzar en esta dirección requiere de una cierta

---

<sup>4</sup> Ver Anexo N° 2: La Capacidad de Concertación, el Desarrollo desde las Bases y las Instituciones Públicas: Documentos de Trabajo y Estudios de Caso. La Fundación InterAmericana respaldó financieramente el estudio y su Vicepresidente de Programas Ramón Daubón, así como la Especialista en Relaciones Externas Heidi Smith, apoyaron comprometida y permanentemente el trabajo.

nivelación de fuerzas y poderes entre los actores involucrados. Sin embargo, este consenso y la falta de asimetrías no son parte de la definición básica de los EPCL. Más bien, lo importante es que los participantes buscan concertar un poco más en algo.

La noción de lo "local" también tiene implicancias para la definición de estos espacios. Lo "local" puede ser un término muy vago, pero quizás el sentido básico aquí es que refiere a un espacio y a un conjunto de prácticas, que son accesibles para la mayoría de la gente. Lo local no es necesariamente municipal (aunque podría serlo). De hecho las innovaciones democratizantes a nivel municipal con frecuencia reflejan un "*scaling up*" (una expansión) de procesos de concertación - también pública y con el estado presente - que se habían dado anteriormente a escalas más locales todavía. Ahora, el nivel municipal es muy importante, pues de hecho cuando los EPCL están vinculados al municipio, hay mayor posibilidad de que el proceso pueda volverse más institucionalizado y visible. Sin embargo, no nos restringimos a los espacios municipales.

Dicho lo anterior, nuestra definición también supone algún grado de institucionalización. Esto no tiene que ser una institucionalización formal, basada en reglas, decretos de alguna instancia del gobierno o una formalización por el municipio. Más bien la institucionalización se refiere a la existencia de códigos, reglas, procedimientos escritos acordados y apropiados por un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales. Lo que marca la pauta para hablar de "institucionalización", es la apropiación social y el peso que tienen los códigos, reglas y procedimientos en la orientación de las prácticas deliberativas entre actores, sean esos códigos parte o no del acervo jurídico.

### 1.3 ¿Por qué el interés en los EPCL?

Hemos dicho, a *grosso modo*, que nuestro interés se explica por un interés en la construcción –y la profundización- de la democracia local en América Latina. Sin embargo, el estudio tuvo intereses más específicos. Podemos dividir estos intereses en 3 categorías generales: lo normativo, lo político y lo teórico.

En el fondo, el estudio partió de un interés normativo. Reconocemos que no siempre los EPCL facilitan la participación ni la consecución de mejoras en la gobernabilidad. Pero es también cierto que *pueden* tener estos efectos y, dada esta posibilidad, nos interesan mucho. Este interés normativo es lo que da a la investigación su norte. En su trasfondo, la pregunta clave de la investigación era siempre la siguiente: ¿como los EPCL pueden volverse vehículos para la construcción de un estado más humano, abierto y justo?

En cierto sentido, los intereses políticos (en el sentido de "*policy*") dieron mayor especificidad a este compromiso normativo. Estos intereses se basan en algunos de los posibles efectos de los EPCL. Podemos discutir estos intereses en términos de hipótesis o apuestas.

La primera apuesta es que la participación de las "voces de los pobres" en los EPCL, contribuye para que se definan políticas y programas "pro pobres". La participación de las "voces de los pobres" en la deliberación pública contribuye para que:

- problemas relacionados con la pobreza y la exclusión entren en la agenda pública
- exista participación de los afectados en el diseño de las soluciones
- se distribuyan los recursos públicos de forma más equitativa. De hecho algunos de los mejores indicadores de que se ha promovido políticas más pro-pobres, se encuentran en los cambios en la distribución social y espacial de la inversión pública.

La segunda hipótesis es que la participación de las "voces de los pobres" en los EPCL contribuye a fortalecer la vida asociativa y a democratizar el poder local. Para citar de nuevo el ensayo de Torres (2001),

cambiar estas relaciones de poder local es, quizás, el desafío mayor para los actores locales que quieren promover la democracia. En este sentido, es posible plantear que pueda existir un círculo virtuoso entre el fortalecimiento de los EPCL, el fortalecimiento de la vida asociativa y el cambio de las relaciones de poder. Los incentivos para el desarrollo de estrategias de empoderamiento de sectores tradicionalmente excluidos, pueden ser reforzadas cuando existen espacios de deliberación y concertación pública, así como alianzas con actores gubernamentales y empresariales que les permiten a los ciudadanos pobres ser parte activa de la búsqueda de soluciones colectivas a sus problemas y necesidades (Daubón, 2001; Daubón and Saunders, 2002: 176– 191).

Un modo de vincular ambos temas anteriores, es analizar la relación entre desarrollo local y superación de la pobreza. Entre las múltiples estrategias para la superación de la pobreza incrementando el peso de las “voces de los pobres”, una muy significativa es la del desarrollo local. Evidentemente en la medida que los espacios locales están vinculados a dinámicas mayores que los determinan, se debe reconocer sus limitaciones. Sin embargo, múltiples iniciativas en diversos países muestran interesantes resultados en términos de desarrollo local, como una estrategia que incorpora efectivamente a los pobres como actores de la política pública y que permite avances y cambios a escala local.

Tercero, el estudio tenía como hipótesis que la participación de las “voces de los pobres” en EPCL puede contribuir a la gobernabilidad democrática y a la estabilidad de las instituciones. Unas instituciones públicas abiertas a la participación equitativa de las organizaciones de base contribuyen a generar confianza en la acción colectiva pública, a cualificar y ampliar las formas de participación social y a desarrollar formas de gobernabilidad democrática (Abers, 2000: 149-151).

La participación de organizaciones de base en procesos de concertación amplios, es prerequisite y condición de posibilidad para la formación de instituciones públicas confiables e inclusivas. En ese sentido, promover y fomentar un ambiente institucional y social favorable para el desarrollo de la acción colectiva de los ciudadanos pobres y excluidos, contribuirá a profundizar la democracia, la legitimidad y eficacia de las instituciones públicas y a ampliar las oportunidades para que los excluidos puedan expresar sus preferencias y participar en las decisiones que afectan sus vidas (Warren, 2001: 2–16; Abers, 2000: 5 –8). En este sentido, explorar los resultados concretos de los EPCL puede contribuir también al debate sobre calidad de la democracia (PNUD, 2004). Este se asocia normalmente a las reglas del sistema político (normas de la representación, partidos políticos, sistemas electorales, etc.). Sin embargo, cada vez más se reconoce la importancia de las dinámicas de participación sobre la adhesión a la democracia, la confianza y vitalización de las instituciones (Delamaza, 2005).

La importancia de este tipo de espacios de concertación no se limita a una posición normativa, es también un hecho cada vez más presente en diversos países, habiendo alcanzado diversos grados de reconocimiento legal y constitucional. Los diseños institucionales difieren y pueden compararse entre sí (Blanco, 2003; Font et al, 2000), mientras los entornos legales registran diversa presencia de lo que se ha comenzado a llamar instituciones socioestatales, algunas de las cuales operan en el nivel local (Hevia, 2004)

Pero, como se sabe, las apuestas por la participación no son compartidas por todos, particularmente dada la debilidad de los sistemas democráticos representativos en la región. Mientras algunos ven en estas dinámicas un complemento o adición a la representación delegada a través de las elecciones y los partidos, no siempre es explícita la forma y modalidades de dicha complementariedad. Adicionalmente, otros autores han puesto de relieve los riesgos que las estrategias participativas promovidas por las políticas públicas pueden entrañar para la salud de la democracia. Nos interesa examinar la presencia o ausencia de los aspectos problemáticos de la participación social en las experiencias concretas de EPCL. El trabajo de Manuel Canto sistematiza varias de ellas de la siguiente manera a partir de diversos estudios recientes

(Araujo, BID, Campero y Gray, Cavalcanti y Maia, Navarro C, Verdesoto citados en M. Canto, Documento de Trabajo, p.3):

- las políticas participativas propician la formación de élites participativas que sesgan las dinámicas “copando” los espacios que se definen para ella;
- genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas, ya que éstos tienen dificultad de hacerse presentes en las instancias participativas;
- se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales;
- sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes en desmedro de quienes, por diversas razones no acceden a las instancias;
- propicia la “informalización” de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada;
- limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas;
- las innovaciones institucionales participativas tienen como efecto la disminución de la confianza hacia las instituciones representativas.

Finalmente hay razones más teóricas para tener un interés en los EPCL. Son interesantes no porque satisfagan una fascinación populista con lo local y lo pequeño, sino más bien porque el analizarlos ofrece el potencial de entender los procesos a través de los cuales el estado y la relación estado-sociedad se construyen. Lo local es el espacio de la vida cotidiana y la vida cotidiana es donde se da la mayoría de las interacciones entre el estado y los ciudadanos. Esta cotidianeidad tiene importancia teórica. Tanto la literatura sobre “las formas cotidianas de la formación del estado” (Joseph y Nugent, 1994), como aquella sobre la llamada “governmentality” (un concepto de Foucault y elaborado para el tema del desarrollo por autores como (Ferguson y Gupta, 2002) y (Escobar, 1995)), demuestran cómo el estado y la sociedad se producen a través de las acciones cotidianas y rutinarias, tanto de burócratas y políticos, como de la población. De hecho, en cierto sentido estos conceptos grandes (estado, sociedad etc.) no existen independientemente de estas rutinas. Por lo tanto, lo local es un espacio clave (aunque no único) en la construcción del estado, de la sociedad, y de la ciudadanía. La existencia de los EPCL con participación de las organizaciones de base ofrece la posibilidad de procesos alternativos en la formación del estado.

Con estos antecedentes, este documento pretende ofrecer elementos para caracterizar mejor los EPCL; analizar las condiciones bajo las cuales se han formado y han surgido; discutir como funcionan en la práctica; elucidar algunas de sus cualidades; y discutir sus efectos, tanto en las esferas socio-políticas como en los procesos de desarrollo local. En el transcurso de este tratamiento, el documento también pretende responder a las hipótesis, o apuestas, que motivaron este trabajo al inicio.

## **2. EL SURGIMIENTO DE LOS EPCL Y LAS CONDICIONES PARA SU DESARROLLO**

### **2.1. Espacios locales innovadores**

En América Latina los EPCL se originan como innovaciones en el marco de una cultura política signada por rasgos adversos para la construcción de espacios públicos deliberativos: clientelismo y patrimonialismo político; relaciones entre estado y sociedad marcadas por la instrumentalización o directamente la confrontación mutua, etc. Su desarrollo y potencialidad dependerá - en parte - del modo como logren transformar algunas de esas variables contextuales.

El clientelismo representa, por ejemplo, una modalidad de relaciones asimétricas y no sometida al escrutinio público entre estado y sociedad, particularmente presente en el caso de los sectores populares.

El particularismo, la falta de normativas aceptadas y permanentes, una apropiación privada –aún parcial- de bienes y recursos públicos, están presentes en este tipo de prácticas. No adquiere una forma única, sino más bien evoluciona y se adapta a diferentes modalidades de gestión institucional. La introducción de los nuevos mecanismos de distribución de bienes públicos (subsidio a la demanda, concursos de proyectos, formas participativas de gestión) no necesariamente eliminan completamente los rasgos clientelistas, pues también pueden comenzar a funcionar al interior de las pautas clientelísticas.

Según lo anterior, el desafío de los EPCL, así como de otros diseños institucionales, no es tanto el de crear instancias acordes a un modelo preestablecido - como los Presupuestos Participativos o las Mesas de Concertación - sino el generar una dinámica continua de democratización en el nivel local, que aumente la incidencia relativa de los sectores tradicionalmente excluidos, así como introducir instancias de transparencia y control públicos para los mecanismos de asignación de bienes y servicios públicos.

De acuerdo al trabajo de John Durston, el clientelismo muchas veces “ataca de nuevo” y no se erradica de una vez y para siempre. Pero también, por otra parte, no se trata de un término unívoco, sino una cuestión de grados, de rasgos clientelistas mayores o menores inscritos en las relaciones políticas, detrás de los cuales también existe negociación, compromisos y formas de participación no necesariamente subordinadas (J. Durston, Documento de Trabajo: 15). Así, la “publicación” de las relaciones entre el Estado y el ciudadano representa una aspiración y un norte que aunque opuesto en dirección al “clientelismo”, coexiste en tensión permanente con éste en las situaciones concretas.

También los EPCL resultan una modalidad innovadora de participación respecto de las pautas de confrontación entre Estado y grupos populares, que también es una práctica bastante extendida, con momentos más o menos álgidos, dependiendo de las coyunturas políticas. En los últimos años puede mencionarse los casos del área andina, como Perú, Ecuador y Bolivia, pero también el sur de México, el nordeste Brasileño, etc. La práctica prevaleciente en esos y otros lugares es principalmente la organización y movilización popular contra el Estado, que a su vez aparece aliado de los grupos dominantes o como un agente de políticas de ajuste estructural que suscitan enorme oposición en la población afectada.

En el caso de Puno, estudiado en esta investigación, se muestran las dificultades de alterar una pauta de confrontación para dar paso a la concertación entre el sector público y la sociedad civil en el nivel local. Por una parte, los movimientos sociales desconfían de dichas instancias de concertación y no hay un enfoque claro y compartido de cuáles son los alcances reales que debe tener el EPCL. Más bien su legitimidad e impacto se va construyendo y evolucionando de acuerdo a la disponibilidad de los actores para participar o no en él. Por otra parte, como lo muestra el caso de las asociaciones populares en Belo Horizonte, la estrategia de participación en un espacio de concertación no debe inhibir otras formas de movilización social que muchas veces involucran confrontaciones con el mismo aparato público. Las organizaciones reivindican su autonomía, pues la experiencia parece enseñar, que con diferentes estrategias se logran distintos resultados y es necesaria la combinación de formas de acción.

Lo que queremos destacar aquí, al igual que en el caso del clientelismo, es que la práctica de la concertación pública en el nivel local es algo relativamente innovador, que modifica parcialmente las formas anteriores de relación entre estado y grupos sociales y que coexiste –a veces con gran dificultad- con las confrontaciones que han marcado esta relación en muchas situaciones concretas.

## **2.2. Oportunidades para el surgimiento**

El surgimiento de los EPCL puede verse favorecido tanto por las oportunidades políticas que se abren “desde arriba”, como iniciativa institucional y oferta participativa del Estado; como asimismo, pueden ser impulsados “desde abajo”, como respuestas o expresión de la presión creciente de los sectores sociales, que buscan abrir instancias de diálogo, sustentados generalmente en propuestas de cambio político.

Generalmente, estos espacios requieren que ambas dinámicas –de arriba y de abajo- se encuentren en algún punto. Aunque las iniciativas estatales suelen ser más formales y permanentes y las impulsadas desde las sociedades civiles locales más específicas y transitorias, su carácter más o menos público, así como su alcance, no están determinados por su origen, sino por la manera como reformulan las pautas de relación entre Estado y grupos sociales en el ámbito local.

Los EPCL impulsados “desde arriba”, pueden ser vistos - en cierto modo - como la expresión de una corriente democratizadora, es decir, como parte de un proyecto político de cambio que instala ciertas reformas (como fue el caso de los Presupuestos Participativos en Brasil) o bien como un intento para brindar mayor legitimidad social a un sistema político en crisis (como parece haber sido el caso de Colombia y Bolivia). En este último caso, los riesgos de institucionalizar instancias de participación sin una contraparte social efectivamente fortalecida y competente, son mayores. Pero también las acciones con un sentido político democratizador se convierten en espacios públicos sólo si encuentran contrapartes y dinámicas locales adecuadas (o contribuyen a fortalecerlas). La evidencia parece indicar que un mismo mecanismo de participación o espacio de concertación funciona de manera distinta según sea la tradición previa tanto de acumulación de capital social como de capacidad institucional del Estado local.

En los casos en que la dinámica provino principalmente “desde abajo”, los EPCL no surgieron a partir de una reforma legal, sino como una iniciativa específica en una localidad determinada. En esos casos generalmente existe tras ellos una trayectoria de organización social, proyectos de desarrollo, movilización política, etc. El intento por instalar una instancia de este tipo responde a la voluntad de expandir la capacidad de acción de los movimientos sociales a un nuevo nivel o bien, a una opción explícita por institucionalizar demandas e incidir en el cambio en los mecanismos de gestión pública, como fue el caso de la planeación participativa en Medellín.

Si bien una dinámica de movilización social activa puede ser considerada como un factor positivo para el desarrollo de instancias de concertación, esta no es suficiente, por cuanto se trata de un encuentro de lógicas de acción y sujetos disímiles. Por ello, también existe riesgo si una contraparte social activa no logra espacios adecuados de institucionalización de demandas. En términos generales podemos esquematizar la dinámica de la participación social en este tipo de instancias del siguiente modo:

**CUADRO 1  
TIPOS DE PARTICIPACION**

	ENTORNO POLITICO FAVORABLE	ENTORNO POLITICO DESFAVORABLE
IDENTIDAD SOCIAL FUERTE	Participación Sustantiva	Participación Reivindicativa y/o contestataria
IDENTIDAD SOCIAL DEBIL	Participación Formal y/o instrumental	No Participación

Fuente: F. Velásquez, Documento de Trabajo: 6.

### 2.3. ¿Qué y cuánto se concierta?

No es fácil trazar un estándar común respecto a la forma orgánica y las modalidades de funcionamiento. En términos generales puede decirse que son espacios que reúnen a actores diversos cuyo “secreto” consiste en organizar de modo más democrático un diálogo asimétrico que puede tener distintos alcances. Como generalmente surgen para lograr finalidades determinadas, el nivel básico puede considerarse aquél en donde la materia de la concertación es principalmente la ejecución de acciones y obras u organización de la provisión de determinados servicios.

Una clasificación posible de la materia de la concertación puede ser relativa a los diagnósticos y la formación de la agenda pública, en la formulación de las políticas y la adopción de decisiones o bien en la gestión propiamente tal y puede diferir también en grados de intensidad de la participación que se requiere en ellas (Font et al 2000: 121). A su vez, el alcance puede ser solamente una comunidad pequeña o un barrio urbano o bien extenderse a toda una ciudad, como es el caso de los presupuestos participativos brasileños. Dependiendo de la división político administrativa, ésta puede alcanzar una comuna o distrito, pero de carácter periférico en la ciudad, como en Cerro Navia en Santiago de Chile.

Un nivel más avanzado se produce cuando las reglas de dicha concertación han sido previamente concordadas entre los actores participantes. Este es uno de los rasgos que tiende a hacer más fuertes a las instancias surgidas desde la dinámica local y no de la oferta participativa del Estado: generalmente en el primer caso ha habido ocasión de negociar las reglas de funcionamiento y acrecentar la participación según la realidad local.

Por último, un nivel más avanzado hacia la sostenibilidad de los EPCL es cuando también se materializa la renegociación concertada de las reglas a medida que evoluciona el proceso mismo de concertación. En muchas experiencias de Presupuesto Participativo, por ejemplo, este ejercicio de evaluación y reformulación, forma parte del ciclo anual y antecede a la presentación de un nuevo presupuesto<sup>5</sup>.

#### **2.4. El *scaling up***

Como los espacios locales no están aislados del entorno nacional y sus relaciones mutuas están reguladas (particularmente cuando participa la municipalidad), la posibilidad de que los EPCL se consoliden y lleguen a constituir expresiones de nueva ciudadanía, está relacionada con la fortaleza y profundidad de procesos institucionales mayores como la descentralización, la evolución de las políticas públicas, la modernización del Estado y el vínculo que los EPCL establezcan con ellos.

En el caso de los EPCL que operan en el ámbito municipal, el lazo con el proceso de descentralización es más estrecho. En los diferentes países éste ha ocurrido de diferente modo, redefiniendo funciones, atribuciones y posibilidades financieras de los municipios en los cuales ocurre la concertación. El asunto está en si el proceso descentralizador involucra o no redistribución de poder al interior del Estado y entre éste y la sociedad en diferentes planos. En cuanto a descentralización política - que se expresa en el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y la elección de sus autoridades - se trata de un proceso reciente en la región y que ha experimentado retrocesos en algunos países. En el plano administrativo, referido al traspaso de funciones y atribuciones a los niveles subnacionales, se juega gran parte de la autonomía para resolver, las capacidades para gestionar (que también dependen de la capacidad para recaudar) y, las articulaciones o desarticulaciones con los demás niveles de la administración (y entre los niveles subnacionales, como las asociaciones de municipios y los gobiernos metropolitanos). Por último, la descentralización fiscal, que se expresa en la capacidad local de recaudación y de las transferencias que se reciben. Mientras mayor es la primera, menor es la dependencia de las segundas y mayor la autonomía local.

Desde el punto de vista de la profundización democrática, también se ha argumentado que la descentralización involucra una redistribución de poder entre el Estado y los ciudadanos, reconectándolos de mejor forma. Seele destaca cinco argumentos básicos. Tres se refieren a la relación entre ambos en el nivel local, donde los ciudadanos viven: mayor *accountability* por cercanía; capacidad de respuesta más adecuada a los contextos locales y mayor compromiso cívico de los habitantes (Seele, 2004). Pero también

---

<sup>5</sup> “En Porto Alegre y en Belo Horizonte, las normas básicas de funcionamiento (del Presupuesto Participativo) son fruto de la composición de fuerzas políticas y del aprendizaje en el proceso. Ambas experiencias son consideradas procesos abiertos (es decir no completamente “lacrados” por el diseño previo del gobierno) y poseen una dosis importante de autorregulación (...) y decisión sobre el presupuesto” (C. Filgueiras, Documento de Trabajo: 18).

una de las razones relacionadas con el sistema político en su conjunto resulta decisiva respecto de la actual demanda ciudadana y es el componente de mayor pluralismo y diversidad, que se ha expresado en casos como el español en el nuevo rol de las “autonomías” y en países como México, Brasil, Estados Unidos, Nicaragua y Bolivia en regulaciones “ad hoc” para los municipios indígenas, en función de sus normas tradicionales, sin sujetarlos a una normativa única.

### 3. DINÁMICA Y PROCESOS DE LOS EPCL

#### 3.1. ¿Quiénes participan?

La conformación de los EPCL es diversa, pero las experiencias que hemos analizado surgen con participación de los más pobres, lo que plantea en primer término si esa participación se traduce o no en resultados de inclusión social (ver punto 4). En cuanto al proceso, interesa principalmente plantearse dos situaciones: lo que ocurre cuando se establece una concertación entre actores con fuertes asimetrías de poder entre sí y, la concertación de actores populares o excluidos con organismos públicos locales (como el municipio), pero donde no participan aquellos actores de mayor poder. Una cosa es que en estos espacios se produzca la deliberación pública y otra muy diferente es que desaparezcan las relaciones de poder. Lo relevante es, en primer término, que este tipo de concertaciones son relativamente nuevas en América Latina. La concertación tradicional era la que ocurría entre las elites y de éstas con el Estado. En este sentido, estamos en presencia de una innovación significativa en la política de la región. No es evidente entonces, como ésta evolucionará y eso es precisamente en lo que busca avanzar este estudio.

La participación puede darse de forma directa e individual – como el caso de los Presupuestos Participativos - o por medio de la representación de una amplia variedad de organizaciones sociales, como las Mesas de Concertación, llegando en comunidades pequeñas a porcentajes significativos de la población participando directamente. No siempre la participación en estos espacios es bien acogida por los liderazgos tradicionales, especialmente cuando aquellos han desarrollado una mediación clientelar entre municipio y pobladores o campesinos. Existe una preocupación significativa por ampliar la participación más allá de las organizaciones o los líderes tradicionales. Incluso se plantea también el requerimiento de incorporar a los sectores medios, que tradicionalmente no utilizan los medios de la participación colectiva para negociar con las autoridades municipales.

Cuando se privilegian instancias de concertación no siempre se excluye la movilización reivindicativa y confrontacional, pero la articulación entre ambas no es fácil para los movimientos populares. Particularmente aquellos sectores de mayor exclusión, cuyas demandas rebasan claramente las posibilidades presupuestarias y de gestión política del municipio, se ven requeridos de articular estrategias complejas que amplíen su espacio de negociación más allá de las posibilidades de la administración local, lo cual a veces redundando en fuertes confrontaciones con ella. Es que los resultados de los EPCL en materias como vivienda social, empleo y otros, son limitados.

Por otra parte, siempre que existen relaciones de poder, se pueden constituir elites que controlan dichas relaciones. Ello también ocurre en los espacios de participación. Aquí no se trata de oponer deliberación a relaciones de poder, pues *“el asunto de la democracia es si promueve el acceso de los más a las decisiones y si con ello contrarresta las tendencias de las élites a excluir. Al parecer, los mecanismos de participación y deliberación podrán jugar más su papel incluyente en la medida en que se mantenga la demanda social por participar y se renueven las manifestaciones del poder que fuerzan a las élites a abrir los espacios, estableciéndose así los equilibrios a través de rediseños institucionales incluyentes”* (M. Canto, Documento de Trabajo: 13).

### 3.2. Etapas de la concertación local

No existe un estándar común sobre la secuencia y etapas en el desarrollo de un EPCL, pero en las experiencias concretas se pueden reconocer procesos recurrentes que pueden ser jerarquizados, según el grado de complejidad e institucionalización que involucran. En el nivel más básico están aquellos procesos orientados principalmente a la asignación de prioridades para la inversión pública, que representan principalmente una ampliación de quienes participan en la formación de una decisión. Este proceso aporta en mayor conocimiento y diagnóstico de la realidad, mejor contraste con las demandas de la población, selección entre alternativas frente a recursos escasos legitimando así las decisiones, etc.<sup>6</sup>

Un nivel de mayor complejidad está representado por los procesos de planeación participativa, cuyo marco temporal es más amplio y que supone un diálogo menos puntual y específico entre autoridades y ciudadanos. Sin embargo la planeación no siempre es vinculante con la política pública, de modo tal que sus resultados son más inciertos y en la medida que no se cumplen, debilitan las instancias participativas. Otro aspecto vinculado a esto, es que el proceso institucional formal no siempre es garantía de la obtención de resultados, aún cuando cuente con una normativa establecida. Los procesos informales que influyen en la toma de decisiones a veces son más fuertes y por cierto, menos públicos. La experiencia indica que el impacto de los EPCL está en gran medida relacionado con la voluntad política del liderazgo local y, por otra parte, con el grado de articulación de dichos procesos de planeación con el conjunto de procesos que la administración está desarrollando. Es muy frecuente que esa articulación sea baja, pues el diseño institucional no es coherente. En el caso específico de la planeación, un factor crítico parece ser cuando los planes concertados chocan con la escasez presupuestaria de los municipios y administraciones locales. Una implementación efectiva requeriría una articulación “hacia arriba” que muchas veces no existe.<sup>7</sup>

Un tercer nivel se refiere directamente a la toma de decisiones sobre proyectos e iniciativas específicas. En este caso, los Presupuestos Participativos han dado pasos concretos para establecer una secuencia de toma de decisiones que combina los mecanismos de participación directa con la selección de delegados y la negociación con las agencias públicas. Si bien la suscripción formal de los acuerdos es relevante, también lo es el control sobre los delegados en el momento de la negociación, pues allí otra vez pueden reproducirse prácticas de cooptación y clientelares que sustraen la decisión del proceso participativo.

El proceso de control sobre la implementación, la evaluación del proceso y la reformulación de nuevas etapas, incluyendo las reglas de la concertación, involucran un proceso continuo y más complejo que indica un grado de maduración de los procesos. Posibilitan también incorporar el aprendizaje como componente de la concertación, aumentando el peso de la deliberación, la argumentación, el desarrollo de instrumentos de información, etc., por sobre las meras negociaciones corporativas. En localidades pequeñas y aisladas, internamente homogéneas, este proceso puede descansar principalmente en el acuerdo social tras el EPCL, sin sanción jurídica del proceso. En entornos de mayor complejidad, generalmente involucra negociaciones y establecimiento de acuerdos formales, reconocidos por los diversos actores involucrados.

Finalmente, podemos mencionar el surgimiento de nuevas agencias mixtas, donde la participación está considerada como un componente regular de la administración. No siempre este tipo de agencias – como consorcios intermunicipales, agencias de desarrollo municipal o regional – están bien conectadas con las dinámicas de participación local previamente establecidas.

---

<sup>6</sup> Como lo expresaba un analista brasileño: “Todos los presupuestos son participativos, no existe un presupuesto sin participación. Toda la cuestión está en cuantos y quienes participan en la elaboración presupuestaria”. Peter Spink en Tercer Encuentro de Innovación en Ciudadanía. Santiago de Chile, Octubre 2002.

<sup>7</sup> Esto puede reflejar una disminución de los recursos estatales o bien, que las asignaciones en los niveles más centrales se realiza sin considerar los procesos participativos del nivel local.

### 3.3. Concertación y gestión local efectiva

Al ser los EPCL también instrumentos de gestión - y no sólo expresiones de movilización - su dinámica y resultados dependen mucho de las competencias adecuadas de los actores para la tarea que emprenden. Por una parte, las atribuciones en el caso de las autoridades locales, lo cual depende, como hemos visto, de la profundidad y coherencia de los procesos de descentralización. Una vez que las atribuciones existen, es necesaria también la concurrencia de la voluntad política persistente. El caso de Medellín muestra los avatares que experimentó el proceso de planeación participativa de acuerdo a los cambios en el respaldo político en diferentes administraciones de la ciudad (F. Velásquez y E. González, Documento de Trabajo).

Por otra parte el financiamiento es, obviamente, un factor crítico en la efectividad de los EPCL. Por un lado, la proporción de recursos que se ponen a disposición de las instancias participativas, que tiene relación con la disponibilidad general de los mismos en el nivel local<sup>8</sup>. Por otro, la desproporción que muchas veces existe entre la demanda social y las posibilidades de financiamiento de las soluciones requeridas<sup>9</sup>. En el caso de Cerro Navia, se observa que la complejidad y sofisticación de proceso de participación puesto en práctica, con la consecuente destinación de tiempo y recursos tanto de dirigentes sociales como de funcionarios públicos, contrasta con el escaso porcentaje del presupuesto municipal que se ha logrado incorporar dentro del presupuesto participativo (C. Ochsenius, Documento de Trabajo: 28).

Es decir, no cualquier EPCL sirve para cualquier cosa: depende del tipo de bienes y de la suficiencia de los recursos involucrados. En el caso de la vivienda en Belo Horizonte se experimentó la dificultad de introducir la participación colectiva en la asignación de bienes "privados" como la vivienda, en contextos de gran escasez financiera.

En términos más generales, es necesario considerar que también el privilegio de los escenarios locales como lugares de decisión sobre asuntos públicos relevantes, surgen como un efecto del "abandono" progresivo por parte del Estado de sus políticas de protección social, propias del neoliberalismo y los ajustes estructurales. Si ese abandono es radical, la insuficiencia de recursos, instrumentos y atribuciones no puede remontarse desde esta nueva concertación, pues ésta refuerza los procesos participativos y la corresponsabilidad, pero no altera la estructura de la distribución de recursos públicos. Si en cambio, hay políticas y vínculos "hacia arriba", un nuevo arreglo institucional puede producir algunas reformas relevantes en el sentido de una mayor inclusividad social.

El problema de la efectividad en lograr cambios concretos, también se relaciona con el alcance de la concertación. En el caso de comunas pobres o marginales, se plantea con igual o más fuerza que la concertación intralocal, la necesidad de negociar adecuadamente con las instancias del poder público (que asignan los recursos, que toman decisiones de regulación que afectan a las comunas, etc.), así como concertar con actores económicos extralocales que influyen en la inversión urbana, la creación de empleo, etc. En el caso de Cerro Navia, por ejemplo, los avances son mayores en la participación social de los habitantes organizados de la comuna que en la obtención de mayores recursos de la política pública o en modificar proyectos de inversión (como autopistas urbanas, centros de negocios y otros) que marginan a la comuna de sus eventuales beneficios económicos y de empleo (C. Ochsenius, Documento de Trabajo,: 26).

Otro aspecto importante es la capacitación de los funcionarios públicos, relacionada no tanto con materias técnicas, sino con habilidades de diálogo, negociación de prioridades, manejo de conflictos, etc. Diversas agencias "técnicas" han debido contratar personal con experiencia en "educación popular", vale decir,

---

<sup>8</sup> Generalmente los municipios con mayor concentración de pobreza, son también "municipios pobres", que gastan sus escasos recursos en gasto corriente, con poca disponibilidad para la inversión.

<sup>9</sup> Ver por ejemplo, el caso de Belo Horizonte respecto de la demanda por vivienda y el presupuesto participativo sectorial y la población de calle y las soluciones locales que ha podido obtener (C. Filgueiras, Estudio de Caso).

capaces de relacionarse adecuadamente con poblaciones excluidas y movimientos sociales, como parte del proceso de formación de las decisiones.

Por último, se ha debido innovar en instrumentos de medición de necesidades y priorización social, que también forman parte del proceso decisional, en diversos momentos. Son instrumentos relevantes para la administración, en la medida que otorgan un marco de racionalidad técnica a las decisiones. Su legitimación, sin embargo, debe hacerse en el propio marco del proceso participativo, si efectivamente se quiere reducir las asimetrías en el diálogo. En general, se requiere perfeccionar los instrumentos de gestión haciéndolos adecuados al proceso. Tanto en lo referido a índices socioeconómicos, como a planes, mejor coordinación institucional, mayor continuidad de las políticas y programas, etc..

Sin embargo, los factores críticos relativos a la gestión no se limitan a la administración, sino que desafían también a la propia organización social. Por una parte, en cuanto a las capacidades de gestión existentes en las organizaciones, pero también, en cuanto a la fortaleza de las redes que ellas animan. En los casos en que se nombran delegados o se confían decisiones directas a las organizaciones, se vuelve decisivo que no sean los dirigentes los que actúen autónomamente, reproduciendo “hacia abajo” los mecanismos clientelares. Así como los EPCL plantean importantes reformas al aparato público, también suponen democratizar las organizaciones sociales. Este problema se plantea especialmente en los espacios urbanos donde la delegación de poder en dirigentes o representantes, dado el mayor número de personas involucradas, es más frecuente. En pequeñas comunidades rurales, en cambio, aún son posibles las instancias de reunión cara a cara y la actuación de los delegados está también, mucho más cerca de las bases, como es el caso por ejemplo, de Toribío en Colombia.

#### **4. LOS RESULTADOS DE LOS EPCL**

Otro campo de interés en el estudio fueron los resultados en diferentes aspectos de la vida socio política de la localidad. Para analizar estos resultados seguimos las hipótesis planteadas en la primera parte de este documento pero ahora formuladas como preguntas.

1. Contribuye la participación de las “voces de los pobres” en los EPCL a fortalecer la vida asociativa y a la “democratización del poder”?
2. Contribuyen a generar confianza en la acción colectiva pública y a desarrollar formas de gobernabilidad democrática?
3. Contribuye la participación de las “voces de los pobres” a afectar la distribución de recursos públicos en favor de los pobres y mejorar su calidad de vida?

Las respuestas a estas preguntas hay que valorarlas en el contexto en que se desarrollan los procesos de concertación, pues como comentamos en las secciones anteriores estos procesos están incrustados en historias de larga duración y en entramados institucionales particulares.

Los entornos políticos e institucionales, como dice Fabio Velásquez en su trabajo, alteran los “costos” y la “rentabilidad” de la acción colectiva, de manera que estimulan o frenan la participación (Documento de trabajo:6). Como lo muestran los diferentes casos analizados, el contexto institucional importa. En algunos casos facilita y en otros genera condiciones adversas para la concertación pública. Los procesos históricos y la economía política por su lado, afectan la cultura política, la conformación, la legitimidad de los actores y, la distribución de poder.

Veamos a continuación algunos resultados para cada una de las áreas de interés.

#### 4. 1. Fortalecimiento de la vida asociativa y democratización del poder

El proceso de formación y desarrollo de los EPCL tiene importantes efectos sobre la vida asociativa pues transforma las relaciones entre las organizaciones y las agencias locales de gobierno, así como entre las mismas organizaciones. En el estudio nos interesó indagar si las “voces de los pobres” eran parte del proceso de concertación y si los EPCL contribuyeron a crear dinámicas organizativas “positivas” entre organizaciones (ampliando las posibilidades de coordinación, alianzas y otras formas de capital social puente), o si más bien, fomentaron rivalidades y conflictos entre las organizaciones. También nos interesó saber si en ese proceso de transformación, se fortaleció la vida asociativa autónoma o si quedaba supeditada a las decisiones gubernamentales y, si la dinámica organizativa contribuyó a la democratización del poder. Veamos por partes lo que encontramos.

**4.1.1. ¿Participan los pobres y excluidos?** Dado que hicimos un esfuerzo explícito en encontrar casos donde participaran grupos de población pobre y previamente excluidos en espacios de concertación, lo que podemos constatar es la posibilidad de su existencia. Esa constatación no nos permite concluir que en general los EPCL incluyan a las poblaciones pobres en la deliberación, pero sí nos permite decir que es posible instituir EPCL que generen las condiciones para que poblaciones pobres y previamente excluidas participen en estos espacios públicos.

Lo que nos muestran los casos, es que para que la inclusión se de, se requiere de estrategias deliberadas y dinámicas sociales previas que faciliten la formación de las capacidades en estas poblaciones para participar. Veamos algunas de estas condiciones.

- *Esfuerzo deliberado en la creación de mecanismos para promover y facilitar la inclusión.* Varios de los casos estudiados han complementado su apertura a la participación pública con estrategias de información, promoción y facilitación que contribuye a la inclusión. Parecería que la consigna es que hay que llegar donde están los pobres y no solamente esperar a que los pobres lleguen a los EPCL. Un buen ejemplo son las caravanas de prioridades establecidas en el presupuesto participativo de Belo Horizonte para conocer demandas y necesidades a nivel de las subunidades territoriales y a su vez, motivar que los dirigentes barriales amplíen su percepción de los problemas de otros barrios antes de sentarse a negociar. Las divisiones territoriales utilizadas para facilitar la deliberación en sub unidades también facilitaron la participación de las poblaciones pobres a través de sus organizaciones vecinales.
- *Dinámicas sociales previas que faciliten la participación.* En los diferentes casos analizados, existe una importante historia previa de movilización y organización social que permite una readaptación de la energía social a las oportunidades políticas existentes. Los EPCL facilitan el encuentro y negociación entre los actores, pero sería imposible pensar en ellos si no existiera algún tipo de contraparte social en el momento de instituirse. Hay una historia de organización social que antecede y está presente en la dinámica de estos espacios y sin ella, los diseños participativos y la oferta estatal pueden convertirse en letra muerta.
- *Reglas del juego que incentivan la inclusión.* Los incentivos presentes en los EPCL contribuyen de manera relevante a la dinámica participativa. Tener claro que la deliberación conducirá a definiciones con efectos posteriores predecibles, es un importante incentivo para participar. El que los participantes del presupuesto participativo en Belo Horizonte puedan predecir que sus voces realmente determinarán la distribución del presupuesto, incentiva positivamente la participación. Por el contrario, la incertidumbre sobre si el ejercicio de planeación participativa en Medellín sería incorporado por la administración municipal o si el ejercicio de concertación en la mesa de Puno sería tomado en cuenta, generó dificultades para mantener activa la participación. La efectividad del proceso y la constatación

de resultados, por parte de la población, operan como importantes estímulos a la participación (Filgueiras, C. , Documento de Trabajo: 15)

**4.1.2. Articulación horizontal entre organizaciones y el papel de los agentes externos.** La formación de estructuras de coordinación - como la Red de líderes deportivos, culturales y recreativos (REDCOR) o la Red de Planes Zonales o el Comité de Veeduría Zonal en el caso de Medellín; la Red de Mesas de Concertación Interinstitucional de las provincias del norte de Puno, o el fortalecimiento de asociaciones de actores específicos como en el caso de ASMARE en Belo Horizonte - son parte del proceso de los EPCL. Estas redes jugaron un papel de intercambio de información y aprendizaje, así como de articulación de fuerzas para aumentar la visibilidad de los temas e incrementar la influencia en el proceso de concertación.

En este proceso de coordinación y de fortalecimiento de las organizaciones locales, encontramos la presencia de agentes externos que jugaron un papel catalítico y formativo de primer orden, con lo que contribuyeron de manera importante a la articulación horizontal. Este tipo de agentes pueden ser ONGs, como en el caso de la Corporación Región en Medellín, o de la Fundación Impulsa en Cerro Navia; la Iglesia y sus ONGs aliadas en los casos de Puno y Guamote; organizaciones asociadas o federadas, como las federaciones indígenas en Guamote; o entidades del gobierno municipal como la Secretaria de Desarrollo Social y la Superintendencia de Limpeza Urbana, que conjuntamente con la Red de Intercambio de Tecnologías Alternativas jugaron un importante papel de fortalecimiento de las organizaciones de base en el caso de Belo Horizonte.

Entre las estrategias para el fortalecimiento de la vida asociativa utilizadas por estos agentes externos, encontramos: Estrategias de formación de líderes, como las escuelas de líderes en Medellín y Cerro Navia; generación de capacidades institucionales, como el realizado por el Instituto de Educación Rural-Juli en Puno y la Escola de Participacao en Belo Horizonte; apoyo técnico e informativo para el desarrollo de los distintos espacios de encuentro y deliberación; sensibilización de los ciudadanos al proceso de deliberación; facilitamiento en el establecimiento de puentes entre organizaciones y las instituciones, e interlocución directa con los gobiernos municipales.

Así como se destaca la importancia de los agentes facilitadores en la dinámica de los EPCL, también surgió en algunos casos el tema de la potencial dependencia de las organizaciones sociales respecto a los agentes facilitadores, al no tener éstos una buena estrategia de interacción. Como se anota para el caso de Medellín: *“lo que deja como lección la experiencia de la planeación zonal es la necesidad de que esos agentes se inserten en el proceso con un diseño previo –hasta donde sea posible- de estrategias y mecanismos que permitan el fortalecimiento de las capacidades autónomas de la base social, de manera que ésta asuma poco a poco el manejo de la iniciativa y el agente facilitador pueda reducir su presencia paulatinamente”* (Velásquez, F. y González, E. Estudio de Caso:41).

Ahora bien, el proceso de articulación y creación de vínculos entre las organizaciones no fue lineal en ninguno de los casos. Por el contrario, estuvo lleno de altibajos, retos y dificultades derivadas de la asimetría entre las organizaciones en términos de poder, capacidades y recursos.

Por otro lado, las diferentes aproximaciones e intereses de las entidades externas también estuvieron presentes. Como lo muestra Bebbington en el caso de Guamote, las diferentes “clientelas” que cada entidad intermediaria moviliza, tiene un efecto fuerte en la dinámica de los EPCL: *“La profundidad del proceso dependió mucho del apoyo de estas ONG. Movilizaron el financiamiento, dieron apoyo técnico, empujaron cuando el proceso perdió momentum etc. Pero, a la vez, las ONG no siempre pensaban en una sola línea. En ciertos momentos unos tenían más fe en el alcalde mientras otros empujaron para que delegue mayores facultades al PI y el CDL. Tales diferencias son, quizás, inevitables. Pero se prestaban también al manejo clientelar de otros dirigentes indígena”* (Bebbington, A. Estudio de caso: 14).

**4.1.3 La democratización del poder y las élites participativas.** La formación de élites participativas es un tema recurrente en la literatura actual de la participación, como nos lo recuerda Manuel Canto en su trabajo para este estudio. En relación a los EPCL, la pregunta es si logran contrarrestar este fenómeno de las élites participativas y contribuir a la democratización del poder. Los casos nos ofrecen algunas lecciones en ese sentido.

En todos los casos analizados hay aspectos públicos del proceso de concertación, abiertos al conjunto de los ciudadanos (tipo asambleas, cabildos abiertos, etc.) y, otros momentos del proceso que exigen algún tipo de delegación a representantes de las organizaciones o de la ciudadanía (tipo comités, mesas temáticas, grupos de trabajo, etc). El balance entre esa apertura al público y la delegación juega un papel central en la formación de las élites. La demanda interna de rendición de cuentas por parte de los miembros de una organización a su representante, así como la demanda externa orientada a la rendición de cuentas e información continua a la ciudadanía, parece tener un peso determinante en limitar el fenómeno de las élites participativas.

La renovación continua de liderazgos, la apertura constante del proceso de concertación a nuevos participantes, la fluidez de la información sobre los procesos de toma de decisiones y sobre los resultados de las mismas, así como la transparencia y publicidad, parecen ser factores importantes que contribuyen a disminuir las posibilidades de la formación de las élites participativas.

Para este proceso de democratización del poder y del proceso participativo, el estudio sobre Guamote llama la atención acerca de la importancia de la “ciudadanización” de la población, haciendo énfasis en que la concertación no puede limitarse a los representantes de organizaciones, sino que requiere la demanda ciudadana y la fluidez de información hacia la población de la localidad donde se desenvuelve: *“En la medida en que no se dé un proceso de “ciudadanización” de la población - dice Bebbington - es muy probable que más allá de las élites participativas no existan actores cuyas demandas e insistencias pudiesen llevar a una consolidación y profundización de los procesos de concertación. En pocas palabras, el énfasis en las organizaciones corre el riesgo de perder de vista la importancia de la construcción de conciencias políticas y cívicas a nivel de los individuos”* (Estudio de caso: 3-4). La falta de apropiación ciudadana parecería limitar fuertemente la capacidad democratizadora de los EPCL.

“La vulnerabilidad de los espacios se agrava a consecuencia de la segunda debilidad. Según varias fuentes, la población de las comunidades de Guamote aún no se ha adueñado de los dos espacios. No obstante los esfuerzos por parte de ONG que habían apoyado al modelo por promover la educación ciudadana en las comunidades, el nivel de entendimiento del modelo y de la función del Parlamento Indígena y el Comité de Desarrollo Local sigue bajo, y desigual. Cuando están ausentes tales presiones desde una ciudadanía aún no formada en sentido real, la concertación que se da en los espacios sigue siendo una concertación entre dirigentes y cúpulas en la cual factores personales y partidarios pesan mucho. Aquí la debilidad de las organizaciones de segundo grado es otra vez un factor importante, porque en la medida en que se han debilitado, el nivel de interés de su membresía también se ha debilitado. En consecuencia, hay poco control social sobre el comportamiento de sus dirigentes. La concertación, entonces, es muchas veces (en el mejor de los casos) una concertación entre dirigentes sin vínculos orgánicos o de control social con sus respectivas bases”.

(Bebbington, A. Estudio de caso, 2005: 13)

El diseño institucional juega también un importante peso en la democratización del poder y en la posibilidad de contrarrestar la formación de las élites participativas. Por ejemplo, el conjunto de espacios de deliberación en el caso del presupuesto participativo en Belo Horizonte (la elección de representante en asambleas, la distribución de recursos combinando criterios de participación y de pobreza, la participación ciudadana en la evaluación y recreación de las reglas del juego, etc), han contribuido para garantizar la apertura del proceso y la participación ampliada de la ciudadanía. Por el contrario, la dependencia de las instituciones participativas de la alcaldía - en el caso de Guamote (Parlamento Indígena y el Comité de Desarrollo Local) - ha limitado la democratización del poder. En el caso de Cerro Navia, su dependencia del

liderazgo de la alcaldesa y lo poco institucionalizado de sus reglas, disminuyeron también el potencial democratizador.

“La dependencia del gobierno local hacia las modalidades de acceso a recursos de las agencias centrales, para reforzar sus propios instrumentos y dotaciones de profesionales destinados a la gestión social, base de su apoyo electoral, le plantea el pie forzado de hacer “calzar” su base social de apoyo con los “grupos-meta” centralmente definidos: niños, mujeres, jóvenes, discapacitados, adultos mayores, microempresarios. Ello genera dinámicas de exclusión, rivalidad y desafección en los sectores de la comunidad, reforzado por la modalidad de fondos de mini-proyectos que colocan a la población en una situación de competencia por los mismos recursos escasos y obliga a los hechos a superponer y multiplicar iniciativas y beneficiarios puntuales (clientelismo). Lo anterior, sumado a la discrecionalidad o la opacidad técnica en los mecanismos de selección de los proyectos, no sólo fragmenta el tejido social comunitario sino también aumenta la dificultad de manejar los vínculos de cooperación entre alcalde y base social, poniendo en riesgo la legitimidad de la iniciativa y a sus conductores en el territorio. Las dificultades anotadas han tratado de ser enfrentadas perfeccionando los mecanismos de asignación mediante la introducción de la llamada “nueva gestión territorial” participativa (NGT)”.  
(C. Ochsenius, Estudio de Caso: 17)

Como nos recuerda Velásquez y González, el peso del diseño institucional o de otros factores en el ámbito de la estructura de oportunidades políticas y de participación, está mediado por la capacidad de movilización ciudadana y no determina linealmente la dinámica de los EPCL. Al respecto, los autores nos comentan: *“A medida que esos escenarios se fueron agotando o que las autoridades locales los fueron suprimiendo, las organizaciones fueron creando otros (mesas de trabajo, redes sociales, foros públicos, la escuela de liderazgo) que les han permitido mantener viva su interacción y, además, proyectarse hacia el escenario mayor de la ciudad en su conjunto. En ese sentido, la Red de Planes Zonales debe ser vista como una iniciativa importante, no ya de planeación, sino de movilización ciudadana en torno a temas, discusiones y propuestas de ciudad en las que se pretende que la voz ciudadana tenga cabida en los debates públicos e incidencia en las políticas gubernamentales. Escenarios como este y otros permiten el encuentro, la confrontación y la generación de iniciativas y, por tanto, aseguran una cierta sostenibilidad de la participación ciudadana”* (Estudio de caso: 33).

#### **4.1.5 Cambios en la cultura política. De la transacción privada clientelista a la negociación pública.**

Leonardo Avritzer en sus trabajos sobre el presupuesto participativo (PP) en Porto Alegre y Belo Horizonte aporta interesantes datos para analizar algunos impactos a nivel de las prácticas políticas. El porcentaje de participantes en el PP que previamente a su existencia utilizaban la mediación de políticos para conseguir recursos públicos era de 41% en Porto Alegre y 60% en Belo Horizonte. Con el PP, los que reportan acceder a los bienes públicos a través de ese mecanismo de concertación son 89.6% en Porto Alegre y 60.3% en Belo Horizonte (Avritzer, 2002:10).

La metodología del Presupuesto Participativo, como otras, han contribuido a la transformación de la transacción privada típica del clientelismo en negociaciones públicas. Como dice un autor citado por Filgueiras: *“La participación popular en el Presupuesto Participativo “retiró de los concejales la principal moneda de cambio con los electores, traducida en la política clásica de clientela, que era la atención personalizada de demandas políticas”* (Dias, citado en Filgueiras, C., Documento de Trabajo: 28). Ahora bien, la misma Filgueiras señala que no hay evidencia suficiente para sostener que el Presupuesto Participativo cambió definitivamente la relación clientelista y que se podría recaer en esas prácticas si no se mantienen los suficientes cuidados e incentivos para evitarla (Filgueiras, C. Documento de trabajo: 28)

Por su lado, Bebbington, en su análisis de Guamote, muestra el peso que los nuevos clientelismos pueden tener en la dinámica de los EPCL y señala el peso que tiene el contexto de pobreza y la limitada “ciudadanización” de los EPCL en el mantenimiento de estos clientelismos. En sus palabras: *“En un contexto de pobreza, el clientelismo no es costoso. Cuando se da una situación – como aquella reciente en Guamote – donde existen dos ó más dirigentes indígenas con distintas bases de clientes y distintas*

*identificaciones partidarias, los mismos EPCL se convierten en otro campo de batalla entre estos bloques de poder. Si los EPCL no son fuertes (y no eran), y si la población no insiste en defender estos espacios para defender la ciudadanía (y no lo hacían), los EPCL son muy vulnerables. El problema del clientelismo en Guamote no es solo un problema inter-étnico o entre indígenas e instituciones dominantes. En tal contexto, la densidad de la sociedad civil (Fox, 1996) depende de mucho más que de la existencia de las organizaciones de segundo grado. Depende de la identidad de ciudadanía” (A. Bebbington: Estudio de Caso: 17).*

Atrás, hemos señalado algunos elementos de la democratización de la sociedad en relación al fortalecimiento de las organizaciones y de la ciudadanía misma. En el próximo apartado, analizaremos algunas contribuciones de los EPCL en la democratización de la gestión pública. La transformación de la cultura política requiere tanto la democratización de la sociedad como la democratización del estado y parece existir un círculo virtuoso entre los dos procesos.

## **4.2. Democratizando la gestión de lo público**

La democracia se construye desde abajo pero está inscrita en contextos institucionales y políticos más amplios. Como se ha mencionado en páginas anteriores, si la democracia no tiene una contraparte social y una dinámica cívica que la sustente, no es posible profundizar en ella. Pero a su vez, la construcción de la democracia local requiere de procesos de cambio institucional al nivel del gobierno local que expresen la democratización del poder y amplíen la gobernabilidad democrática.

**4.2.1. La vida asociativa y los gobiernos locales o la articulación vertical.** La articulación entre voluntad política, liderazgo local, oferta institucional, existencia de recursos y dinámica social, es un buen predictor de éxito y eficacia de los EPCL. Pero no suele ocurrir que todos los factores estén alineados. Así que buena parte del proceso para el desarrollo de los EPCL exitosos, consiste en alinear los diferentes factores y generar una buena articulación vertical.

Los casos de Medellín y Puno muestran los altibajos de ese proceso de alineación y de articulación vertical. En ambos casos, el entusiasmo inicial de los gobiernos no se mantuvo igual durante las diferentes administraciones. Por el contrario, hubo administraciones opuestas a la planeación participativa en el caso de Medellín y tensiones entre las mesas regionales y la política nacional en el caso de Puno. En ambos casos, esto sucedía a pesar de la existencia de una normativa jurídica favorable. La falta de voluntad política en un momento del proceso, desestimuló algunas organizaciones de la sociedad civil en su participación en los EPCL, pero no al punto de terminar con el proceso. En ambos casos también, se buscaron alternativas para mantener los espacios ganados y la concertación entre actores, pues el proceso había demostrado la validez del diálogo entre sociedad civil y gobierno para buscar soluciones colectivas a problemas sociales. La nueva administración en Medellín ha retomado el interés por la participación, lo que ha dado un nuevo dinamismo al proceso, mientras que en Puno la mesa regional está actualmente en un proceso de relegitimación de sus liderazgos y renovación de su agenda.

En el caso de Belo Horizonte la voluntad política se ha mantenido durante todo el proceso del presupuesto participativo pues es parte de un proyecto político mayor. Dado el nivel de institucionalización en el que se encuentra y la percepción de efectividad que tiene en la población, se generarían altos costos políticos si no le diera continuidad al proceso. En el caso de Cerro Navia, la participación ha contribuido a generar réditos políticos y eso contribuye para mantener el apoyo a los EPCL. Parecería entonces, que para lograr un círculo virtuoso donde se mantenga la voluntad política, se debería lograr que el apoyo a los mismos tenga consecuencias electorales positivas.

El nivel de confianza para el trabajo coordinado con la administración local o el capital social vertical es un activo de gran importancia para la acción colectiva, pero es un activo vulnerable que se desgasta si no se

hace un uso positivo del mismo. Como lo muestran Velásquez y González, en el caso de Medellín: *“El plan zonal fue una oportunidad para que muchos líderes y organizaciones cambiaran su mirada sobre la administración municipal y estuvieran dispuestos a entablar un diálogo que enriqueciera la formulación del plan. Se crearon niveles de confianza que anteriormente no existían e, incluso, aumentó la credibilidad en las entidades estatales por parte de sectores hasta ese momento resistentes a una relación de diálogo con las autoridades municipales. Cuando vino el distanciamiento entre unos y otros, esa confianza y esa credulidad se redujeron sensiblemente. En la actualidad una buena parte de los líderes tienen muy bajas expectativas con respecto a la planeación zonal y al presupuesto participativo que la actual administración ha propuesto como nuevo escenario de concertación* (F. Velásquez y E. González: Estudio de caso: 35).

Por otro lado, la confianza en el diálogo institucional y en la participación en los EPCL no significa que los actores sociales no acudan a estrategias diferentes a la deliberación para el logro de sus propósitos. La participación en espacios públicos no descarta la acción directa de las organizaciones. La combinación de prácticas de movilización social y deliberación estuvo presente en varios de los casos y se deriva de la dificultad de resolver el conjunto de problemas sociales vía la concertación. Como lo muestra el caso de Puno, el estrechamiento de un espacio que inicialmente fuera evaluado como abierto, puede llevar a confrontaciones fuertes para resolver los intereses en juego.

“La confrontación no ha perdido su legitimidad social como mecanismo de reivindicación política en Puno, todo lo contrario; frente a la desidia del gobierno central y el estado nacional, existe el convencimiento entre los ciudadanos de que solo rompiendo la ley se pueden hacer escuchar. No se trata de que la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza anule los conflictos y los reclamos ciudadanos, más aún en una región con una historia de luchas sociales tan intensas como Puno. Creemos, sin embargo, que la Mesa no alcanza a canalizar suficientemente las demandas de la población, y se perfila más como un agente de solidaridad y de educación ciudadana para los más pobres antes que el espacio donde debatir las estrategias concretas de lucha contra la pobreza. Esta situación se torna más dramática con las escasas atribuciones presupuestales y legales que le da el gobierno central y los partidos en el Congreso. Dicho de otra forma, la Mesa de Concertación no tiene el poder suficiente para hacer que el Estado cumpla y ejecute lo acordado con la sociedad organizada. Más aún, la Mesa no tiene siquiera el poder suficiente para garantizar que el Estado se siente a concertar, ya que esto depende de presiones y de la voluntad política de las autoridades, no de un mandato legal.”  
(Panfichi, A. Estudio de caso: 29)

#### **4.2.2. La construcción del “nosotros”: Coproducción de un futuro compartido, aprendizaje social y confianza en la acción colectiva.**

Los EPCL no son espacios autónomos o autárquicos. Se inscriben en el entramado institucional presente en la localidad y, en muchos casos, son la expresión de las adaptaciones o innovaciones locales de políticas nacionales. En todos los casos que estudiamos, encontramos una dinámica de coproducción local que produce reglas del juego con algún nivel de estabilidad; espacios institucionales con cierta formalidad y en algunos casos, nuevas normativas legales. Lo común en todos los casos, es que las nuevas reglas y la institucionalización modifican las formas de relación entre los actores sociales y el Estado, a través de su inserción progresiva en la escena pública, en la deliberación política y en la toma de decisiones (Velásquez, F., Documento de Trabajo: 7).

Esta coproducción y el proceso de institucionalización de los EPCL puede tener varios caminos, sin que podamos concluir que el origen mismo del proceso de institucionalización determina el efecto del EPCL en la democratización de la vida pública y la estabilidad institucional. A veces en este proceso de institucionalización, una política nacional tiene un efecto catalizador. Este es el caso de Puno, donde la dinámica previa de concertación en mesas distritales promovidas por actores de la sociedad civil, se conjuga con una política nacional que promueve las Mesas de concertación contra la pobreza. En otros casos, como en Medellín, la Constitución Nacional de 1991 abrió una ventana de oportunidad para la planeación participativa que la concretan las dinámicas sociales promovidas por diversas ONG en la

planeación zonal de la ciudad. En Belo Horizonte, la voluntad política más que la legislación o la presión de los movimientos sociales, están en el origen de la institucionalización del presupuesto participativo. En Guamote, una dinámica social de reestructuración del poder y el peso del movimiento social indígena son los factores que conducen a la institucionalización.

Es gracias a esta coproducción y ampliación de la institucionalidad pública donde se generan las condiciones propicias para una mayor gobernabilidad democrática. La ampliación de lo público, presente en este proceso de institucionalización, amplía la visión territorial del conjunto de los actores sociales, crea conciencia de la interdependencia entre sujetos sociales y las agencias gubernamentales, hace más clara la necesidad de negociar con otros para avanzar en las causas propias y, permite ir más allá del particularismo de la demanda ampliando así, la percepción positiva de la acción colectiva.

Los planes participativos del nivel local, las prioridades establecidas colectivamente y la elaboración de presupuestos participativos, permiten no solamente incorporar las preferencias ciudadanas a la gestión pública, sino ampliar la conciencia social de interdependencia, superar las intervenciones puntuales aisladas y ubicar los proyectos y demandas particulares en contextos más amplios. En estos procesos se crean identidades colectivas, se forman visiones compartidas del territorio o, como dicen Velásquez y González, se construye el “nosotros” entre los diferentes actores participantes (Estudio de caso, 2005:4).

**4.2.3. Las necesarias adecuaciones de la gestión pública en el proceso de institucionalización.** El proceso de institucionalización de la participación requiere de su contraparte en la gestión pública. La capacidad de gestionar las decisiones surgidas en los EPCL es fundamental para la continuidad y profundización de estos experimentos. Para lograr esa capacidad de gestión, se requieren importantes adecuaciones en las agencias gubernamentales, como bien lo muestra Cristina Filgueiras para el caso de Brasil.

“La participación de los ciudadanos y vecinos en instancias coordinadas por el poder público, tiene fuertes repercusiones sobre el aparato administrativo, en la forma como los individuos y grupos pasaron a hacer sus demandas al Estado y en la restricción de la acción de los políticos como mediadores. (...) Las transformaciones internas incluyen en general muchos componentes, entre ellos: creación de nuevas instancias en la estructura del poder municipal; necesaria coordinación entre las estructuras existentes; designación de personal y recursos; mejora de las instancias de planificación; perfeccionamiento de la información para monitoreo de las inversiones, producción de información técnica, ejecución de las obras decididas; capacidad para alterar rutinas administrativas, modernizar los sectores, formar a los funcionarios en la lógica democrática y participativa, adopción de nuevos instrumentos de gestión y planificación; adquisición de capacidad del ejecutivo de administrar conflictos, establecer negociación entre partes, hacer la articulación entre planificación y presupuesto”.

(Filgueiras, C., Documento de Trabajo: 29)

La falta de voluntad política en los casos en que estos procesos no están institucionalizados, limitan de manera importante la acción coordinada de las diferentes dependencias públicas, el flujo adecuado de información y la movilización de los recursos humanos y financieros necesarios para el buen desarrollo de los EPCL.

“Desde el punto de vista de las condiciones socio-políticas, la experiencia del plan zonal muestra, en primer lugar, la importancia de que la institucionalidad municipal adquiera un compromiso explícito y decidido con el plan, en el sentido de que se abra al diálogo con la ciudadanía, asigne recursos de diversa índole (humanos, económicos, de infraestructura, de información) que faciliten el proceso, defina una estrategia de acción coordinada de las distintas dependencias vinculadas al plan y esté dispuesta a construir acuerdos que tengan incidencia en el contenido y en la ejecución efectiva de las políticas públicas. La experiencia de la ZCO muestra que no todas esas condiciones se dieron a lo largo de todo el proceso, en tanto el compromiso de la administración municipal fue muy variable: en un comienzo se articuló a la dinámica del plan, luego los nexos fueron más débiles hasta abandonarlo y actualmente plantea nuevas reglas de juego que no necesariamente son acogidas por todos los actores interesados. Esta “volatilidad” en el comportamiento de la administración municipal tuvo efectos negativos sobre el proceso, en particular

sobre su capacidad para llenar las expectativas de la población en la zona, centradas en la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida y tener una voz en las decisiones públicas. Como bien lo señaló una de las personas entrevistadas, cuando las organizaciones sociales se quedaron solas con el plan “era como remar contra la corriente”, es decir, desplegar un gran esfuerzo de organización y movilización sin obtener resultados efectivos. Actualmente, la administración del Alcalde Fajardo hace un importante esfuerzo por recuperar los espacios de diálogo con la comunidad y por reconstruir confianzas perdidas; habrá que ver en el futuro si ese intento resulta exitoso. (Velásquez, F y González, E. Estudio de caso: 39)

### 4.3. Pobreza y cambios en la calidad de vida.

Esta última sección la dedicaremos al análisis de las relaciones entre los procesos de concertación y los cambios en la calidad de vida. La democratización de la vida local es un fin en sí mismo y como lo hemos visto en las secciones anteriores, un importante resultado de los EPCL, pero el éxito de estos espacios está también relacionado con su capacidad de afectar la calidad de vida de la población. Incluso, es posible afirmar que la legitimidad misma de los EPCL en el mediano y largo plazo, depende del impacto que tengan en la disminución de la pobreza y en el mejoramiento de los niveles de vida de la localidad (Bebbington, A. Estudio de caso: 2).

Los EPCL pueden afectar la calidad de vida de las poblaciones de bajos recursos, en dos formas. Por un lado, es posible que la distribución de recursos públicos se oriente a inversiones sociales en bienes colectivos que beneficien a las poblaciones pobres. Por otro lado, los procesos de concertación pueden conducir a orientar procesos de desarrollo local inclusivos que contribuyen a la disminución de la pobreza y la inequidad. A continuación analizaremos los resultados sobre el impacto de los EPCL en estas dos vías de la justicia redistributiva.

**4.3.1. Distribución de los recursos públicos.** ¿Es suficiente que los EPCL sean inclusivos para que tengan algún tipo de efecto de justicia redistributiva? La información con la que contamos no nos permite conclusiones muy fuertes al respecto, pero sí nos dan algunas pistas.

En el caso del presupuesto participativo en Belo Horizonte, es claro el efecto positivo de los procesos de concertación en la redistribución equitativa de recursos públicos. El uso de herramientas como el índice de calidad de vida urbana (IQVU) y la elaboración de un mapa de exclusión, como parte de las reglas de distribución, sumado al establecimiento participativo de prioridades, permitió distribuir los recursos municipales con criterios de equidad y reorientar las inversiones teniendo en cuenta parámetros de vulnerabilidad social (Filgueiras, C. Estudio de caso, 2005: 8). Sin embargo, como lo señala Filgueiras, a pesar del impacto positivo del presupuesto participativo en el acceso a bienes colectivos y el equipamiento de servicios públicos urbanos para poblaciones que carecían previamente de ellos, el cuadro de inequidad social no se ha alterado de manera sustancial (Filgueiras, C. Estudio de caso: 20-21).

En el caso de Guamate, como lo señala Bebbington, los cambios en la inversión pública fueron significativos: *“El EPCL produjo importantes inversiones públicas en el cantón. Ramírez (2001) estima que en los últimos años de los 90 se manejaron 25 mil millones de sucres<sup>10</sup> - un monto impresionante cuando se compara con los 180 millones de sucres por año manejado por el municipio antes de 1992. Además, el balance de la inversión municipal cambió sustancialmente, y los antiguos sesgos pro-urbanos y pro-mestizos fueron remplazados con sesgos rurales é indígenas. Fue un periodo de nuevas iniciativas – aunque los indicadores de pobreza no parecen haber mejorado”* (Bebbington, A. Estudio de caso: 14).

En los otros casos estudiados, los EPCL no tuvieron mayor efecto en la distribución de los recursos públicos. En Medellín, Puno y Cerro Navia, a pesar de que la participación ha tenido efectos muy

<sup>10</sup> Un cálculo hecho antes de la dolarización.

importantes en diversos aspectos de la vida local (mayor solidaridad, generación de capacidades, mayores niveles de convivencia), los resultados a nivel de la distribución del presupuesto son muy precarios.

Factores como la voluntad política y las características del diseño institucional, han limitado la efectividad del ejercicio participativo en la distribución de los recursos públicos. La capacidad ciudadana no siempre tiene la fuerza y eficacia para contrarrestar las dinámicas de poder existentes o el cálculo político presente en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos públicos. Y esa eficacia es aún menor cuando las decisiones de los EPCL no son vinculantes.

Ahora bien, el hecho que los EPCL no tengan impacto en la distribución de los recursos públicos, no significa que no tengan impacto en la calidad de vida. Por ejemplo, en el caso de Medellín, dado que el proceso se realizó en un ambiente de inseguridad y violencia fruto de la presencia de diversos actores armados en conflicto por el control territorial, el EPCL contribuyó a la creación de condiciones para la convivencia pacífica, lo cual fue altamente valorado por la población. Al decir de Velásquez y González: *“A partir de la información acopiada es muy difícil precisar el impacto que tuvo el proceso de planeación zonal sobre las cifras de violencia homicida que se estaba viviendo en estas comunas y en toda la ciudad, pues ellas dependen de una gran cantidad de factores sobre los cuales la planeación zonal no posee influencia. Sin embargo, el hecho de propiciar escenarios de discusión, conocimiento y debate frente al flagelo de la violencia fue un avance significativo y logró concitar voluntades frente a la necesidad de frenar este tipo de actuación y de fortalecer a la comunidad para enfrentar, de manera pacífica, las acciones de los diferentes grupos violentos y de cimentar formas alternativas de resolver los conflictos en los diferentes grupos. Adicionalmente, se logró que los actores armados respetaran las actividades que se pusieron en marcha alrededor del plan zonal”* (Velásquez, F y González, E. Estudio de caso: 31-32).

**4.3.2. La pobreza y los cambios en la calidad de vida.** La capacidad de afectar los presupuestos públicos a favor de las comunidades pobres es importante pero insuficiente para disminuir la pobreza de forma sostenida. La concertación y la redistribución de recursos públicos requieren estar acompañadas de formas de inversión que dinamicen la economía local si se quiere revertir los contextos de pobreza. Y en este proceso de dinamización de la economía local, los casos que analizamos no muestran resultados prometedores. Incluso en casos como el de Guamate, donde la concertación condujo a cambios importantes en las relaciones de poder, el cantón sigue siendo uno de los más pobres del país. En palabras de Bebbington: *“A la vez de ser un centro de experimentación con nuevas formas de administración local y nuevos nexos entre la sociedad civil y el estado local, Guamate es también un centro de pobreza. Ha sido, y sigue siendo, uno de los cantones más pobres del país. Según varias fuentes, 90% de la población es pobre (Rocha, 2004 citando Larrea et al., 1996 y INFOPLAN, varias) y es el quinto cantón más pobre del país (Ramírez, 2001). La desnutrición crónica de los niños menores de 5 años llega a 86% (Ramírez, 2001). Dicho de otra manera, los experimentos con formas de concertación pública local aún no han tenido mayor impacto en los niveles de pobreza y las estrategias de vida de sus moradores. Este limitado impacto en la economía local, junto con aparentes retrocesos en el proceso de democratización local durante los últimos años, exigen una mirada algo más cauta que aquella que ha caracterizado otras interpretaciones de lo que ha pasado desde 1992, el año en que se eligió el primer alcalde indígena del cantón”* (Bebbington, A. Estudio de caso).

## 5. REFLEXIONES FINALES

La apuesta a los procesos de concertación se orienta, como hemos señalado, a superar los rasgos más negativos del clientelismo político que le resta a la gestión su carácter público, así como a canalizar demandas y aspiraciones que de otro modo tienden a expresarse como confrontación directa, muchas veces con resultados de violencia. A su vez el estado, disminuido en sus capacidades por las reformas neoliberales de los años ochenta, resulta incapaz de resolver las demandas sociales, quedando en

ocasiones “asfixiado” por ellas, lo que repercute ciertamente sobre la estabilidad democrática, ya que el sistema político se va alejando de los requerimientos que la sociedad plantea.

La concertación ha sido una práctica reservada muchas veces para las elites, pero en este caso se está hablando de la participación de los sectores populares, ya sea en forma directa o a través de sus organizaciones. La práctica resulta doblemente innovadora: a) por la nueva presencia social e institucional que adquieren estos sectores hasta ayer sólo considerados como “beneficiarios” de los programas sociales, cuando no simplemente como un “problema” persistente y de difícil solución. b) por el tipo de prácticas que la concertación requiere, que normalmente no están en el repertorio previo, ni de los funcionarios y autoridades públicas, ni tampoco de las organizaciones de base y sus integrantes.

La pregunta que queda es entonces ¿contribuyen los EPCL a resolver algunas de las dificultades que enfrentan en América Latina hoy los procesos de desarrollo de base y de profundización de la democracia? ¿La participación de las organizaciones de los sectores pobres y marginados ayuda a encaminar de mejor forma el desarrollo local? Considerando que, adicionalmente, estamos hablando de dinámicas de orden local y no de grandes reformas nacionales, las condicionalidades de dicha contribución resultan, sin duda, mayores.

Por otra parte, desde el punto de vista de la intervención social y las propuestas de cambio, los desafíos de plantearse la creación o fomento de espacios públicos en el nivel local con consecuencias positivas para el desarrollo de base son más complejos que las estrategias previas de fortalecimiento de organizaciones de base o movimientos sociales esencialmente autónomos (o lo que actualmente se denomina como fortalecimiento de la sociedad civil o desarrollo del tercer sector). Esto, en virtud de la importancia que adquieren factores extra-locales respecto de las posibilidades reales de que estos EPCL tengan impactos en el desarrollo.

En primer término, se advierten las durísimas consecuencias de la evolución económico social de la mayor parte de los países de América Latina, que ha profundizado la exclusión de importantes sectores de la población como campesinos, pobladores de la periferia urbana, grupos étnicos, jóvenes, etc. Por otra parte, en la medida que se buscan impactos institucionales y perdurables en el tiempo, esta estrategia obliga a considerar factores del funcionamiento político administrativo, así como los avances y retrocesos del proceso de descentralización. De muchas maneras, estos macro-procesos condicionan las posibilidades reales de impacto.

Los resultados evidenciados son mixtos. Por una parte se puede afirmar el que el problema de construir, expandir y consolidar la concertación no es sólo un asunto de cambios legales y normativos y que éstos, cuando ocurren, deben expresar un grado de flexibilidad mucho mayor que lo habitual en las normativas nacionales, de tal modo de abrir espacio a la iniciativa local, fortaleciendo así a los actores de esas iniciativas. No parece ser tanto la letra de la ley lo importante sino que la efectividad política de los mecanismos que se ponen en práctica, junto a la exigibilidad de los acuerdos y avances de la concertación.

Por otra parte dos factores se repiten a lo largo de la investigación, como determinantes en gran medida de los resultados que estos espacios y prácticas son capaces de obtener: la voluntad política y el diseño institucional. La primera es relevante para la continuidad de los esfuerzos, para la superación de los diferentes obstáculos que estos procesos enfrentan permanentemente, así como para ir sumando más actores, fortaleciendo las capacidades de presión “hacia arriba”, etc. Por cierto, el excesivo peso de este factor de voluntad política es también un indicador de una institucionalización aún insuficiente de los EPCL. Esto pone de relieve el componente de apoyo y compromiso ciudadano que es también parte de la voluntad política, esta vez no de la autoridad sino de los propios participantes y personas vinculadas a estos espacios. Lo que queremos decir es que la capacidad de concertación también puede leerse como un cambio en la cultura política de los actores de la misma, lo que supone tiempo para desarrollarse. Es un

cambio no hacia prácticas puramente virtuosas o puramente deliberativas, sino solamente hacia introducir en la práctica social un componente de concertación que posee alta potencialidad para contrarrestar en parte las dificultades usuales.

La coherencia y adecuación de los diseños institucionales es un factor que incide directamente en la efectividad de la concertación y es quizás también uno de sus nudos críticos. Como la institucionalidad pública no está pensada para favorecer la concertación con actores no estatales, ni menos para dar lugar de decisión a los grupos subordinados de la sociedad, muchas de las dinámicas locales ven limitado sus alcances producto de incoherencias en la cadena de decisiones públicas, lo que se revierte en debilitamiento de las propias instancias de concertación. En términos operacionales gestionar concertadamente no es igual que hacerlo de modo sectorial o en base a definiciones puramente jerárquicas al interior de una institución. El desarrollo de múltiples capacidades, actitudes y destrezas nuevas es así un desafío que muchos de los actores involucrados en estos espacios están asumiendo como una necesidad de primer orden. Esto involucra al mismo tiempo, modificaciones de pautas de acción social y política de largo arraigo tanto en las poblaciones como en los agentes institucionales. Es el caso del clientelismo, la falta de participación en decisiones públicas y otras prácticas.

Una última reflexión se refiere a que en términos de resultados de superación de la pobreza y cambio en las condiciones de vida, los EPCL tienen aún poco que exhibir. Factores extra locales “duros” impiden muchas veces un impacto más profundo de estas acciones. Ello indica la necesidad de estudiar más específicamente esta temática, vinculando los temas de la concertación con los desafíos del desarrollo económico local y el diseño de estrategias productivas viables en los territorios.

A pesar de las condiciones adversas, las experiencias de concertación local están desarrollándose y ganando en importancia. Sus expresiones son muy diversas, pero están presentes en múltiples iniciativas de distinto origen. La concertación parece ser hoy una metodología de acción social de vasta aplicación y los desafíos se concentran en convertirla en una concertación verdaderamente pública y donde los grupos excluidos tengan peso real. La posibilidad de que se conviertan en una contribución significativa al desarrollo y la democracia dependerá en gran medida de los avances que logren en las áreas que hemos destacado en estas reflexiones finales.

## BIBLIOGRAFIA

- Abers, Rebecca. 2000. *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, London.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *New Public Spheres in Brasil. Local Democracy and Deliberative Politics*. Tomado de [http://www.democraciaparticipativa.org/English/Arquivos/Avritzer\\_newpspheres.htm](http://www.democraciaparticipativa.org/English/Arquivos/Avritzer_newpspheres.htm)
- Avritzer, Leonardo. 2003. Sociedad civil, espacio público y poder local: Un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre. En Dagnino, Evelina (Coordinadora). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. Universidad Estadual de Campinas y Fondo de Cultura Económica.
- Blanco, Ismael, 2003: *Presupuestos Participativos y Democracia Local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. Biblioteca Virtual Top, [www.top.ar](http://www.top.ar)
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard, 2003: *Gobiernos Locales y Redes Participativas: retos e innovaciones*. En: Reforma y Democracia N° 26. CLAD, Caracas.
- Carroll, Thomas. (Editor). 2002. *Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas-indígenas en la Sierra Ecuatoriana*. Rispergraf. Quito-Ecuador
- Dagnino, Evelina (Coordinadora). 2003. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. Universidad Estadual de Campinas y Fondo de Cultura Económica.
- Daubón, Ramón. 2001. Todas las Voces. En *Construyendo la Democracia desde las Bases*. Organización de Estados Americanos y Fundación Interamericana.
- Daubón, Ramón and Saunders, Harold. 2002. Operationalizing Social Capital: A Strategy to Enhance Communities "Capacity to Concert". En *International Studies Perspectives*, 2002, 3.
- Delamaza, Gonzalo. 2002. *Tercer Sector y Capital Social en América Latina. ¿Hacia donde va la investigación?* En POLIS Volumen 1 N° 1.
- Delamaza, Gonzalo, 2005: *Sociedad Civil, Iniciativas Locales y Desafíos para las Políticas Públicas*. En: Colección Ideas N° 34. [www.chile21.cl](http://www.chile21.cl)
- Díaz-Albertini, Javier. 2003. Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de sociabilidad. En *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Michigan State University. Santiago de Chile.
- Durston, John. 2003. Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina. En *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Michigan State University. Santiago de Chile.
- Escobar, A. 1995. *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*. Princeton. Princeton University Press.
- Ferguson, J. y Gupta, A. 2002. Spatializing status: towards an ethnography of neoliberal governmentality. *American Ethnologist* 29(4): 981-1002
- Filgueiras, Cristina, 2002. Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil. En: Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela: *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Instituto de Asuntos Públicos / LOM Ediciones, Santiago de Chile
- Font, Joan et al 2000. *Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica*. Tercer Premio del XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Caracas. [www.clad.ve.org](http://www.clad.ve.org)
- Fox, J. 1996. How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico, *World Development*, 24(6): 1089-1103.
- Fung, Archon and Wriqth, Erik Olin. 2003. *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Democracy*. The Real Utopias Project. Verso. London, New York
- Hevia, Felipe, 2004. *Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina*. CIESAS, inédito.

- Houtzager, Peter P., Gurza Lavalle, Adrián, and Acharya, Arnab. 2003. *Who Participates. Civil Society and the New Democratic Politics in Sao Paulo, Brazil*. Institute of Development Studies. University of Sussex. Brighton.
- Joseph, G. and Nugent, D. 1994 *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham. Duke University Press.
- Murillo, Gabriel y Pizano, Lariza. 2003. *Deliberación y construcción de ciudadanía. Una apuesta a la progresión democrática del nuevo milenio*. Universidad de los Andes. Bogotá
- Narayan, Deepa et al, 2000. *Voices of the poor. Can Anyone Hear Us*. The World Bank. Oxford University Press.
- PNUD, 2004 La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. En <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>
- Torres, V.H. 2001 ¿Los municipios son agentes del cambio social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador. en A. Bebbington y V.H. Torres (eds.) *El capital social en los Andes*. Quito. Abya Yala.
- Seele, Andrew, 2004: Exploring the Link between *Decentralization and Democratic Governance*. En: Tulchin, J. And Seele, A.: *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Velazquez, Fabio y González, Esperanza. 2003. Qué ha pasado con la participación *ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. Bogotá
- Villar, Rodrigo. 2005. *Niveles de intervención en el desarrollo de base*. Cuadernillo 1. Construir Juntos. Una propuesta para hacer desarrollo de base. Programa de Construcción de Capacidades Institucionales. RedEAmérica
- Warren, Mark. 2001. *Democracy and Association*. Princeton University Press. Princeton and Oxford
- World Bank, 2001. *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Oxford University Press

## **ANEXO N° 1 Experiencias de Espacios Públicos de Concertación Local**

1. Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil: Asambleas abiertas por barrio, región y zona; Foro de Delegados; Consejo Municipal de PP
2. Presupuesto Participativo en Belo Horizonte, Brasil: Asambleas abiertas por barrio, región y zona; Foro de prioridades regionales; Comisión de acompañamiento y fiscalización del PP; Caravanas de prioridades
3. El Presupuesto Participativo de Villa El Salvador, Perú: Mesas temáticas; Comités de desarrollo territorial
4. Gobierno descentralizado y presupuesto municipal en Montevideo, Uruguay: Centro comunal zonal; Junta Local; Concejo vecinal
5. Proyectos de Desarrollo Rural Integral: PROZACHI, Guatemala: Consejos de desarrollo municipal
6. Proyectos de Desarrollo Rural Integral: PRODECOP IV, Chile: Consejos de desarrollo local
7. Municipio indígena de Guamote, Ecuador: Comité de Desarrollo Local; Parlamento Indígena y Popular
8. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Puno, Perú: Mesas de Concertación Interinstitucional; Comité Ejecutivo de la Mesa de Concertación
9. Plan de Desarrollo de la Zona Centro Oriental de Medellín: Consejo de Planeación Municipal; Consejos Consultivos Comunales; Comités Comunitarios de Desarrollo Integral; Asamblea Zonal; Consejo Asesor; Comité de comunicaciones; Mesas de trabajo
10. Nueva Gestión territorial y presupuesto participativo de Cerro Navia, Santiago, Chile: Mesas territoriales; Diálogos ciudadanos; Consultas Temáticas; Mesas de Concertación; Asambleas Territoriales; Comisión de delegados para el presupuesto Participativo.
11. Planeación participativa local, Bogotá, Colombia: Consejo de Planeación Local; Encuentro Ciudadano
12. Presupuesto participativo de Pasto, Colombia: Consejo Territorial de Planeación; Juntas Administradoras Locales; Cabildos; Precabildos
13. Asambleas para la construcción de planes de vida, en Toribío. Colombia: Cabildos sectoriales (gobierno, salud, medio ambiente, mujer y familia)
14. Consejos de Cultura, Bogotá, Colombia
15. Consejos Gestores de Políticas Públicas en el estado de Curitiba, Brasil.
16. Consejos de salud del municipio de Cuquío en México
17. Congresos de Ciudad en Belem do Pará, Brasil.
18. Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México

## **ANEXO N° 2 La Capacidad de Concertación, el Desarrollo desde las Bases y las Instituciones Públicas: Documentos de Trabajo y Estudios de Caso**

### **Documentos de Trabajo – Septiembre 2004**

John Durston

Los Espacios Locales Rurales de Concertación, los Campesinos y los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado

Cristina Filgueiras

Instituciones Públicas Deliberativas y Concertación Local en Experiencias de Participación Ciudadana en la Decisión Presupuestaria

Manuel Canto

Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local

Fabio Velásquez

Los Diseños de Planeación y Participación, las Organizaciones de Base y la construcción de Espacios Públicos de Concertación Local. Una mirada a partir de caso colombiano.

### **Estudios de Caso – Marzo 2005**

Carlos Ochsenius

Estrategias Focalizadas y Participativas de Superación de la Pobreza y Desarrollo de la Concertación Pública Local. El caso de Cerro Navia, Chile.

Aldo Panfichi y Juan Luis Dammert

Participación Política, Concertación y Confrontación en Espacios Locales. El caso de la Mesa de concertación para la Lucha contra la Pobreza del Departamento de Puno, Perú.

Cristina Filgueiras

Los Excluidos y los Procesos de Concertación Pública Local. El caso de Belo Horizonte, Brasil.

Fabio Velásquez y Esperanza González

La Planeación Zonal como Espacio Público de Concertación Local. El Plan de Desarrollo de la Zona Centroriental de Medellín, Colombia.

Anthony Bebbington

Comunidades Indígenas, Desarrollo Local y Concertación Pública. El caso de Guamote, Ecuador