RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Pírez, Pedro

La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad : una mirada político institucional

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Pírez, P. (2000). La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. Revista de ciencias sociales, (11), 45-68. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1150

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional

Pedro Pírez *

Este artículo se propone presentar algunas reflexiones destinadas a alimentar la discusión sobre la participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad (o gobierno local) y su organización institucional. En la sección I discutimos algunos de los conceptos centrales con la intensión de compartir con el lector una concepción particular de la participación; en la sección II introducimos el tema de su institucionalización; y por último en la sección III proponemos algunas conclusiones.

Estos aportes se ofrecen como formulaciones generales que tienen por detrás experiencias o casos concretos. Por tal motivo deberán ser adecuadas a las diferentes situaciones particulares en los que los analistas o actores sociales desarrollan sus actividades.

I. Nociones preliminares

1. La participación: ¿forma de compartir las decisiones o transferencia de la carga de las políticas sociales?

La participación, al igual que la descentralización, es un término que tiene más de una significación, tanto en el mundo de los conceptos y como, particularmente, en el de los hechos históricos. En el primero de esos campos las diferencias y con-

* Investigador del CONICET en el Centro de Estudios Avanzados de la UBA y profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

tradicciones se resuelven en forma teórica, en el segundo, por el contrario, se resuelven con base en las acciones y relaciones de los actores que definen los procesos.

Participar es tener o tomar parte de una actividad. Sobre esa base, y simplificando la cuestión conceptual, puede afirmarse que existen dos grandes significaciones de ese término. Una de ellas hace referencia a la integración (en el sentido de tener parte) de diferentes actores sociales (individuales o colectivos) en los procesos económicos, sociales y políticos en los que se deciden cuestiones que los afectan de una u otra manera. En esta significación, se hace referencia, en general, a la participación ciudadana democrática, regulada por las normas de cada sociedad y, en particular, a la integración (como tomar parte) de sujetos sociales en procesos de toma de decisión que superan las formas representativas de la organización política y permiten, a esos actores, un rol activo y directo en ellos. La participación es, así, la continuación de la pertenencia política más allá de la limitación que las formas representativas suponen para los representados.

La segunda significación de la participación, indica una situación muy diferente. En este caso es la integración (en el sentido de tomar parte) de los sujetos sociales (individuales o colectivos) en la producción de uno o varios procesos de distribución económica que los tienen como beneficiarios y, al mismo tiempo, como consecuencia de esa "participación", los tienen como ejecutores o productores. En este caso, más allá del reconocimiento de un derecho a recibir una distribución económica (generada por alguna forma de política social que reconoce un derecho de ciudadanía), es el reconocimiento de la dificultad o imposibilidad de que esa prestación distributiva sea efectivamente realizada debido, fundamentalmente, a la limitación de recursos por parte del organismo estatal responsable. En consecuencia, los beneficiarios son llamados a tomar parte en los procesos de producción de bienes y servicios, normalmente por medio de la aportación de su fuerza de trabajo y a veces también de insumos. Esto significa tomar parte en los procesos de ejecución de políticas, sea que las decisiones ini-

ciales sobre la utilización de recursos hayan sido tomadas con o sin la inclusión de los "beneficiarios-participantes de la prestación".

En este artículo nos referimos únicamente a la participación entendida en la primera de las significaciones mencionadas, es decir, como el ejercicio del derecho de ser parte de un colectivo y, en consecuencia, de tomar parte directa de los procesos que deciden cuestiones que afectan a dicha pertenencia.

2. Para qué puede servir la participación en la toma de decisiones

En nuestra organización político institucional, los procedimientos representativos constituyen la forma principal de la toma de decisiones. Más allá de las dificultades prácticas de la democracia directa, las formas representativas tienden a garantizar, de alguna manera, que se tengan en cuenta los principales agregados sociales desde el punto de vista de los intereses y valoraciones de una sociedad[1]. La representación se justifica en tanto que se supone puede lograr una suerte de síntesis de los intereses y necesidades en juego, de allí la superación de la relación de representación con mandato restringido y el papel institucional de búsqueda de los "intereses generales". Para que esto sea posible, además de requerir cierto comportamiento por parte de los representantes (dimensión ético-política) es preciso que se cumplan requisitos institucionales que deben tender a garantizar esas condiciones.

Sin embargo, las formas representativas no son suficientes (aunque sean necesarias). Esa insuficiencia se debe a la dificultad de ciertos intereses y necesidades, normalmente aquellos de la población menos favorecida en lo económico, sociocultural y político, de "hacerse presentes" en los ámbitos de toma de decisiones de manera de integrar la "composición de lugar" con base en la cual se toman decisiones que, supuesta-

[1] Pasamos, muy superficialmente, sobre el tan debatido tema de la representación política, a riesgo de manifestar una posición aparentemente ingenua.

mente, pretenden hacerse cargo del interés general. En consecuencia, es preciso, por lo menos en algunos casos, proceder a la toma de decisiones incorporando formas participativas.

La participación es necesaria cuando se trata, en primer lugar, de hacer emerger al conjunto concreto de intereses y necesidades que están en juego en una situación (de controversia o conflicto) que debe ser resuelta; en segundo lugar, cuando se pretende agregar esos intereses en la búsqueda de una posición final única; y, en tercer término, cuando se busca comprometer a los actores en las consecuencias de las decisiones que se toman. La participación es, así, un mecanismo necesario para hacer explícitos los intereses en juego o en disputa y para que ellos (por medio de sus actores sociales) definan (en algún grado) la situación. En tal sentido se trata de una "metodología" de gestión social aplicable en cuanto se afecta a actores concretos identificados o identificables.

Para comprender esto debe recordarse que las decisiones sociales, en particular cuando definen situaciones que comprometen a intereses diferentes y opuestos, tienden a resolverse en función de las relaciones de poder que existen entre las partes. De allí que, como hemos mencionado, la participación debe ser un proceso explícito que permita acercar intereses y posiciones de los actores que no tienen capacidad de influir en las decisiones que los afectan. En tal sentido debería encararse como un mecanismo (un método) tendiente a equilibrar la distribución desigual del poder social y político. De manera particular se trata de un mecanismo que tiende a neutralizar a la operación de los lobbies, en tanto que obliga a hacer explícitos los intereses, eliminando la opacidad en la que se basa la influencia de los actores más poderosos.

Los actores participantes, en el sentido que estamos usando en este texto, solamente son representativos de sí mismos o, a lo sumo, de cierto tipo de intereses, pero no arrastran una decisión por otros. Muy especialmente no debe confundirse participación con representación, de allí que no será de utilidad la institucionalización de mecanismos participativos para

la toma de decisiones que deben abarcar a sujetos de intereses ausentes de esos procesos.

La emergencia de los intereses en juego, en un proceso de toma de decisiones, que es la primera de las "funciones" de la participación, es la cuestión más simple: basta con garantizar la presencia y condiciones de expresión para todas las partes. Estas dos condiciones, como puede percibirse, no son necesariamente fáciles de alcanzar. La primera se refiere a las condiciones de la convocatoria: tanto en su cobertura, es decir, en garantizar que llegue realmente a todos los interesados, cuanto en la existencia de condiciones que faciliten responder a esa convocatoria: tiempos para recibir y organizar respuestas, lugares a donde dirigirse, facilidades de comunicación, comunicación de la información, etc. La segunda no es menos difícil: tiempos de información y reflexión, accesibilidad de los discursos, condiciones de discusión igualitarias, etc.

La agregación de los intereses hechos explícitos, como segunda "función" de la participación, es mucho menos simple que la anterior. Para entenderlo es posible comenzar preguntando qué se entiende por "agregar intereses". Una respuesta inmediata diría que se trata de resolver una situación de manera que no ocurra un sometimiento de unos intereses por otros sino que se llegue a un resultado que permita que todos ellos (obviamente con diferencias de grado que pueden ser muy importantes, según el tipo de cuestiones de que se trate) se reconozcan en la resolución. Ese resultado puede depender del tránsito de un proceso de "negociación". Una negociación es una relación entre dos o más actores que determinan sus comportamientos en función de lo que tienen en juego (como resultado de sus intereses y de su mutua referencia a partir de ellos). En esa relación se contrastan aspectos, situaciones o elementos comunes y contradictorios de quienes intervienen para que, mediante mecanismos de propuestas y contra propuestas, puedan resolverse las contradicciones logrando un nuevo estado que satisfaga a las partes. La negociación puede ser un proceso social de resolución de cuestiones con base en concesiones y compromisos

mutuos, pudiendo garantizar cierto grado de satisfacción para quienes intervienen en él[2].

No siempre la negociación es posible o no siempre logra resolver las controversias. Existen cuestiones que los actores sociales no están dispuestos a negociar, sea porque se consideran en posición de poder tal que les permite definir la controversia sin tener que atender a posiciones contradictorias o sea por motivos ideológicos o éticos. En estos casos la participación puede llegar solamente a la manifestación de los intereses en juego. Se trata de situaciones de negociaciones fracasadas o de manifestaciones diferentes de intereses o de conflictos entre actores sociales o entre éstos y actores estatales.

En esos casos, el actor estatal responsable deberá interpretar la situación y tomar una decisión. Para hacerlo tendrá ante sí, si por lo menos hubo participación en el momento de la emergencia de las posiciones, a todos los intereses en juego, debiendo "cortar" entre ellos.

Esa resolución, ese "corte", difícilmente podrá lograrse como una suma de los intereses en cuestión y requerirá de parte del responsable estatal introducir, dentro del juego de intereses particulares, la perspectiva del interés general[3].

La tercera función de la participación, comprometer a los actores en la consecución de las decisiones, es, en principio, una consecuencia de la aplicación el método mismo en la medida que tenderá a dotar a las decisiones de una legitimidad amplia, por un lado, y de lo que puede ser un "consenso activo" de los participantes por el otro.

Con base en lo anterior, es posible aceptar la hipótesis de que la expresión (en el sentido de emergencia) de los intereses puede contribuir a la realización de un proceso democrático de toma de decisiones para resolver cuestiones socialmente contradictorias.

Esas cuestiones, por ejemplo, se refieren a decisiones sobre el uso de recursos públicos a ser aplicables a cierta política social en la cual se conocen los beneficiarios y se deben decidir

[2] Esta noción de negociación está tomada de Pírez, 1986, pág. 90.
[3] Esto es retomado más adelante: ver 5.

formas de distribución entre ellos (sea en una perspectiva global, sectorial o territorial). De la misma manera cuando se incluye a los usuarios de un servicio para decidir sobre sus prestaciones u otras condiciones de gestión.

3. Reconocer la tendencia "antiparticipativa".

Para evitar posiciones en extremo ingenuas sobre la participación social, debe reconocerse en cada caso que las formas normales de procedimiento que generalmente impulsan las instituciones de los gobiernos locales, como de casi todos los organismos estatales, más allá de las intenciones que puedan tener sus ocupantes, tienen una fuerte carga antiparticipativa. De allí que normalmente debe actuarse contrarrestando esa tendencia.

A ese sesgo se suma la existencia de dificultades para participar por parte, justamente, de quienes lo necesitan para contrarrestar la influencia de los sectores de poder en las decisiones gubernamentales. Dificultades éstas de base socio-cultural y económica. Desde las posibilidades de comprender, definir y expresar de manera más o menos abstracta intereses particulares, las dificultades para acceder (social, cultural y territorialmente) a los procesos de participación y para relacionarse con los discursos técnico-formales con los que suelen presentarse las posiciones en juego. Entre las dificultades debe mencionarse a la existencia de tiempo (luego de las jornadas de trabajo y doméstica) para participar.

Además de lo anterior, no es poco importante la presencia de formas patrimonialistas y clientelares de gestión gubernamental que, sin lugar a dudas, deberán ser superadas para lograr procesos verdaderos de participación.

En suma, debe considerarse que la participación debe ser objeto de procedimientos de "promoción positiva".

II. La institucionalización de la participación

La participación como todo proceso de gestión local tiene ciertas condiciones para poder desarrollarse. En este caso pode-

mos considerar condiciones sociales, en particular la existencia de ciertos actores sociales y condiciones político-institucionales que se refieren, básicamente, al tipo de gobierno local.

No es posible pensar en procesos de participación, obviamente, sin actores sociales que tiendan a ser parte de los procesos de toma de decisiones que los afectan. Más aún, sin que esos actores logren una cierta capacidad de organización y de presencia social y política. Actores sociales autónomos que se orienten, representativamente, por la defensa de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades. Cuando decimos actores necesariamente debemos pensar en una heterogeneidad social. Claramente lo expresa la experiencia de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales de Córdoba que desde la sociedad civil incluyó a organizaciones comunitarias de base (representadas por una suerte de federación –la UOBDS) y a diferentes organizaciones no gubernamentales de desarrollo que trabajan con esas OCBS. En Córdoba, detrás de esos actores había un importante nivel organizativo alcanzado por las villas y barrios carenciados que, junto con las ONGS llevaban trabajando unas dos décadas. (Baima de Borri et. al, 1999).

Además del nivel de organización de los actores sociales, de su conformación en colectivos de acción, es relevante el papel que pueden cumplir los individuos que cubren cargos de dirección y representación en esas organizaciones. Desde su capacidad para negociar, por ejemplo, hasta su madurez como dirigentes sectoriales y políticos en sentido más amplio. (Ibid.)

Es interesante, en este sentido, referirse a la experiencia de la ciudad de Barcelona que muchas veces ha sido considerada en América Latina como un ejemplo de participación (y descentralización locales). No puede entenderse el proceso de participación sin tener en cuenta que comenzó en la lucha contra el franquismo: "el fet de la no existéncia legal dels partits polítics va fer que l'activitat política del moment es desenvolupés en el si de les entitats de l'época i, molt especialment, de les associacions de veïns. Això, juntament amb la lluita contra l'intent d'aprovació del Pla General Metropolitá, altrament dit Pla Comarcal, que es doná a Barcelona i la seva área metropolitana

en els anys 70, doná un pes determinant al movimient asociatiu." (Alcober, 1999). Es decir, sobre la base de un movimiento asociativo desarrollado, fuerte, con conciencia de su papel político, es posible pensar en procesos de participación importantes.

En relación a las condiciones político-institucionales, en un estudio realizado hace más de diez años[4] llegamos a la conclusión de que los procesos participativos en la gestión municipal en América Latina se producían durante el gobierno local de partidos que la favorecían y promovían. Gobiernos que eran considerados "progresistas" y, más aún, cuyos ejecutivos (intendentes, alcaldes, prefeitos) eran favorables a la participación de la población y que, en consecuencia, convocan a procesos en ese sentido garantizando el respeto de la autonomía de las organizaciones sociales[5]. Además, esas experiencias tendían a ser lábiles, dejando de existir, por lo general, cuando esa condición fundamental ya no se daba. Esto es, la participación aparecía en este sentido dependiendo de condiciones políticas, y aún político-personales, más que institucionales y casi como un "don" más que como el reconocimiento de un derecho.[6]

Esta segunda condición que encontramos en la mayoría de los estudios locales de nuestra región, marca en realidad, la falta de formalización de los canales y procedimientos de participación local, y en consecuencia, indica que, para que existan procesos continuos de participación es preciso alguna institucionalidad que los sustente.

Podemos volver al ejemplo barcelonés: allí con la democratización posterior al franquismo, los dirigentes vecinales más

[4] Herzer, H. y P. Pírez, 1989.

[5] Esa característica es también mencionada en el caso de la Mesa de Concertación de Córdoba en los funcionarios que iniciaron la experiencia (Baima de Borri, M., et a., 1999).

[6] Lo dice claramente Graciela Palomeque: "...con el cambio de la administración provincial, también cambió nuestro destino, ya que se cierra el diálogo, no se reconoce el espacio generado y pasa de la participación y el consenso a la confrontación y la protesta..." (1999).

significativos "s'incorporaren com a regidors en els governs locals a partir de les llistes de les esquerres i, consequentment, una de les seves prioritats fou l'articulació de mecanimsmes de participació i descentralització en les politiques municipals" (Ibid.). En este caso, el peso de los actores contribuyó, decisivamente, además, a la institucionalización de los procesos participativos.

En consecuencia, si se pretende promover el desarrollo de formas participativas para la toma de decisiones locales es necesario generar mecanismos institucionales adecuados. Tal institucionalización debe, en primer lugar, definir los ámbitos de participación y, en un segundo lugar, tener en cuenta tres momentos fundamentales:

a) antes: procedimientos para identificar los sujetos de participación en cada uno de los procesos (sujetos pertinentes de la participación) y para lograr que los mismos accedan a ellos;

b) durante: procedimientos para garantizar una participación real de todos y cada uno de los sujetos identificados; y

c) después: los procesos posteriores a la toma de decisiones y que pueden ser entendidos como control y evaluación de la ejecución de dichas decisiones. En este caso, se deben generar procedimientos para garantizar la participación en dicho control y evaluación.

1. Los ámbitos institucionales de participación

La decisión sobre los ámbitos institucionales de participación en un gobierno municipal debe tener en cuenta tres niveles de organización de las cuestiones locales: el nivel *global*, que se refiere a la totalidad de la sociedad local integrada en el municipio de que se trata y a sus procesos sociales, económicos, culturales, políticos, etc. y a los actores que se definen en cada uno de ellos; el nivel *sectorial* que constituye una discriminación analítica que identifica las dimensiones fundamentales de lo global y que articula actores y procesos en torno a los "sectores" que lo componen. La discriminación sectorial es, por

cierto, una cuestión de hecho sobre la que tienen influencia los criterios pragmáticos de planificación y gestión locales (servicios sociales y urbanos, actividades económicas locales, actividades de reproducción de la población, etc., etc.); por último, el nivel *territorial* que, dentro de la totalidad de lo global discrimina por ámbitos espaciales en el territorio municipal en razón de la significación social, económica, política o cultural de las áreas de ese territorio.

Con base en esos niveles será posible organizar formas participativas de la población local. Aún a riesgo de promover cierto ritualismo en la participación, y a modo de ejemplo, es posible mencionar que, en algunas de sus combinaciones, podrían encontrarse las siguientes articulaciones.

a) Participación en el ámbito global, como sería la postulación de un consejo municipal para que, complementando el papel del Concejo Deliberante, se incorporen criterios participativos amplios en las decisiones de algunas cuestiones que afectan a la totalidad de la sociedad y el territorio municipales (políticas sociales, dimensiones ambientales, desarrollo local, etc.). En este caso se pretende complementar el funcionamiento de los mecanismos de representación, en el sentido de hacer más rico el proceso de toma de decisiones.

b) Participación sectorial: es el caso de la institucionalización de decisiones participativas en relación, por ejemplo, a un tema clave del municipio, como puede ser el transporte, con la creación de un consejo municipal de transporte que incorpore a los usuarios, a los prestadores del servicio y a los funcionarios municipales. Suele utilizarse la institución de las audiencias públicas para la toma de ciertas decisiones en algunos servicios o pueden ser instituciones permanentes como son los consejos o comisiones que se han puesto en marcha en muchas ciudades. Un ejemplo de participación sectorial es la exigencia de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires de aplicar el "procedimiento de doble lectura" para la sanción de los códigos de planeamiento urbano y de edificación, el plan urbano ambiental, concesiones sobre el dominio público y otras decisiones (art. 89).

c) Participación en el ámbito territorial: para un área

específica de la ciudad (un barrio, un conjunto de barrios) se institucionalizaría la incorporación de los vecinos en la toma de las decisiones que afectan a las condiciones de vida y de actividad en el territorio. Se trata de la institucionalización de "consejos participativos de barrio", con presencia de los vecinos (individuales y organizados) y de los funcionarios municipales responsables de los asuntos que se tratan.[7]

d) Participación territorial sectorial: se trata de una combinación de los criterios b y c, que permite institucionalizar la participación sectorial organizada territorialmente. Puede tratase de un consejo barrial de transporte, por ejemplo, o un consejo barrial destinado a la toma de decisión de algún tema que afecta particularmente al territorio además de incidir en otros territorios municipales (la seguridad, el medio ambiente, etc.). Esa participación sectorial territorial puede completarse hacia lo sectorial general en la medida que las decisiones se articulen con las de las demás divisiones territoriales de la ciudad, integrando una política sectorial general. Un caso particular de articulación de lo territorial y lo sectorial es el proceso de presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre (Brunet, 1999).

Un caso particular de participación en la gestión urbana es el que se puede dar en una ciudad metropolitana, esto es, en una ciudad que cubre territorialmente a más de una unidad municipal. En la actual discusión sobre los procesos metropolitanos de gestión, en particular desde la perspectiva de la gobernabilidad, se está haciendo hincapié en la generación de formas institucionales que permitan a la población de esas ciudades participar en las decisiones sobre cuestiones que superan los límites territoriales municipales y, por ende, exceden a las atribuciones o jurisdicciones de esos gobiernos locales (Bourne, 1999). En este caso no nos referimos a la participación de la sociedad en las decisiones que toman los municipios que integran áreas metropolitanas sino la posibilidad

[7] Es evidente que este caso supone, necesariamente, algún proceso de descentralización de la toma de decisiones en el gobierno de la ciudad.

de que la población metropolitana participe en decisiones que superan a esos gobiernos. Una primera situación se da cuando existe alguna forma de autoridad o institución de gestión metropolitana; otra diferente cuando no existe esa diferenciación institucional y las decisiones son tomadas por los niveles más centrales de la organización estatal, sea los gobiernos provinciales o el gobierno federal. En el caso de la ciudad metropolitana de Buenos Aires existen solamente dos instituciones de naturaleza metropolitana: el CEAMSE y el Mercado Central (Pírez, 1994). En ninguna de ellas está prevista la participación de la sociedad. Más aún, ni siquiera participan los gobiernos municipales comprendidos en su área de actuación. Sin embargo, sería importante comenzar a pensar en la necesidad de incluir la participación social allí, en dos instituciones que deben cumplir un papel central en relación a la calidad de vida de la población como una manera de legitimar el derecho de la población metropolitana a participar en las decisiones que afectan a su vida cotidiana y se toman fuera de los ámbitos municipales.

Se mencionó ya el riesgo de introducir el ritualismo en las experiencias de participación. Esto implica la importancia de garantizar la flexibilidad de las formas organizativas y, a la vez, reconocer la existencia de ámbitos particulares en torno a los cuales articularlas.

Ese reconocimiento de ámbitos es importante ya que se encontrará lo que puede entenderse como "legalidades" particulares que identificarán sistemas de actores para cada uno de ellos. En este sentido puede pensarse que un ámbito sectorial en torno a un servicio urbano particular (transporte, por ejemplo) supone un conjunto de actores vinculados por las diferentes fases que integran el proceso de prestación-gestión del servicio y que se relacionan en razón de intereses y necesidades específicas que, en definitiva, tienden a determinar las condiciones del servicio mismo (Pírez, P y G. Gamallo, 1994).

Estas formas participativas no tienen, por lo general, capacidad de toma de decisiones[8] sino que, como es el caso en Bar-

celona, "són òrgans consultius –no decisoris- destinats a fer propostes i a consensuar i validar les polítiques municipals" (Alcober, Pere, 1999).

2. La institucionalización de la participación en sus tres momentos fundamentales

2.1. Los *momentos previos* a la toma de decisiones

I) Los asuntos a decidir de manera participativa. De acuerdo a lo mencionado, convendrá realizar procesos participativos de toma de decisiones cuando deban resolverse cuestiones en las que sea necesario lograr la expresión de los diferentes intereses en juego y, con esa base, de su agregación; de manera particular en asuntos con cierta entidad de conflicto social. En este sentido puede sugerirse una formulación que, en principio, puede parecer contradictoria: promover la participación en escalas limitadas y, a la vez, no limitar la participación a cuestiones de baja importancia social. Lo primero significa que será de mayor utilidad realizar procesos participativos para tomar decisiones en cuestiones bien delimitadas que para resolver, por ejemplo, criterios generales. Pero a la vez, la participación no debe limitarse a la decisión de cuestiones poco relevantes mientras las importantes se deciden no participativamente. Puede decirse que debería ser al revés: más que decidir en qué esquina de la plaza se coloca el reloj, participar en la decisión de destinar un terreno a uso público.

II) Se deben diseñar y ejecutar procesos para *identificar*, *sensibilizar* y *movilizar* a los sujetos (individuales o colectivos) que serán afectados por las decisiones o aquellos cuyos intereses están en juego en esas decisiones. Esto significa que la participación no puede considerarse como algo dado (recordar la norma "antiparticipativa"), sino que debe ser entendida

[8] Este tema volvemos a retomarlo más adelante.

como un *objetivo a lograr.*[9] Esa primera identificación de los reales participantes (sujetos pertinentes de la participación) será la manera que garantizará incluir realmente a los actores de participación superando un círculo de ya sensibilizados o allegados a las autoridades que convocan. Es tal vez redundante decir que esta condición debe ser realmente incluyente y democrática.

III) Los participantes podrán ser identificados en relación a su pertenencia en algunos de los ámbitos institucionales mencionados y se definirán en tres categorías: *ciudadanos*, que corresponden con el ámbito global y en ciertas condiciones con el sectorial; *usuarios* que corresponden con un ámbito sectorial; y *vecinos*, que corresponden con un ámbito territorial;

IV) Garantizar la difusión de la información pertinente a la cuestión que debe ser decidida. Deben garantizarse procesos de contacto con los afectados tanto desde un punto de vista social (los diferentes grupos de intereses, por ejemplo) como territorial (los miembros de los distintos barrios). En este caso el uso de los medios masivos de comunicación, si bien puede garantizar una cobertura mínima general, puede no ser suficiente para el objetivo de llevar el tema que se debe tratar a la conciencia de los sujetos afectados. En este momento se debe lograr que se conozcan los términos fundamentales de cada cuestión, de manera que todos estén en las mismas condiciones, relativas por cierto, para decidir su participación en los procesos de decisión y para articular sus posiciones respectivas.

V) Garantizar tiempos suficientes para que los actores convocados conozcan la situación a discutir y puedan elaborar suficientemente sus posiciones.

[9] En realidad, esto debería formularse de esta forma: no debe considerarse como algo dado la participación de los intereses no dominantes o no predominantes en alguna cuestión, mientras que por lo general si no se toman medidas se tenderá a decidir con la participación parcial de quienes tienen una posición más fuerte en el conjunto de la sociedad de que se trate.

VI) Se debe evitar presentar los temas a decidir en lenguajes especializados y en jergas profesionales o aún de círculos sociales. Esa "traducción" debe garantizar la verdadera comunicación a la que se refiere el punto anterior.

VII) Garantizar que se acerquen a los procesos participativos todos los intereses en juego, no necesariamente todas las personas concretas afectadas, tratando que no queden fuera los más relevantes, por lo menos. Esto supone la necesidad probable de un proceso de selección si la respuesta es superior a las condiciones materiales de realización de los procesos.

2.2. Los *momentos de la realización* de los procesos de toma de decisiones.

I) Realizar las reuniones participativas en forma accesible a la totalidad de los actores que deben participar. Esto supone elegir días y horas en los cuales es posible dedicar tiempo a esas actividades y, además, su realización en lugares específicos de la ciudad, de fácil acceso para la totalidad de los convocados. Esto está asociado al ámbito de participación, sea este global, sectorial o territorial.

II) Institucionalizar un ámbito o escenario de comunicación que permita la expresión libre de las partes, la discusión y que favorezca las conclusiones abarcadoras.

III) Garantizar el uso de un lenguaje comprensible para la totalidad de los participantes.

IV) Permitir una irrestricta presentación de las posiciones. Ello podrá significar que el procedimiento sea relativamente lento pero que los resultados, por otra parte, sean más reales.

V) Garantizar la producción de síntesis periódicas de la discusión y finalizar con una redacción que recoja sintéticamente las presentaciones y los resultados de la discusión.

VI) Identificar las formas institucionales más adecuadas para la realización de los procesos que se organicen. Tener en cuenta las ventajas de organizaciones formales (como audiencias públicas o consejos) y no formales (convocatorias ad hoc).

VII) Identificar y utilizar tecnologías adecuadas para desarrollar las reuniones garantizando la participación y la producción de resultados.

2.3. Los momentos posteriores a la toma de decisiones

I) Garantizar que, más allá de la naturaleza institucional de los procedimientos de participación, las presentaciones que se realicen sean tenidas en cuenta[10] en las decisiones finales que se adopten.

II) Comunicar de manera especial a los participantes en los procesos participativos las decisiones finales que se adopten o el resultado de las gestiones que se realicen.

III) Producir y difundir la evaluación de los procesos de participación.

IV) Garantizar procesos continuos de evaluación en los casos en que haya resultados susceptibles de ser evaluados a través del tiempo, reproduciendo los procedimientos de la toma de decisiones.

3. Los actores sociales y la participación

Será preciso identificar el tipo de actor social que constituye el interlocutor más adecuado para integrarse en procesos de par-

[10] Tener en cuenta no quiere decir necesariamente aceptar totalmente una propuesta. Pero significa que la decisión final sería diferente si esa propuesta no hubiese sido presentada.

ticipación para la toma de decisiones. Esto no significa realizar políticas de exclusión de actores o intentos de limitar la presencia en los procesos participativos, sino que, en una participación amplia, deberán garantizarse ciertas presencias en el entendido de que constituyen actores necesarios. No por su representatividad sino por estar involucrados, ya que no existe la posibilidad de decidir desde fuera sobre la representación sin que se corra el riesgo de caer en procesos de cooptación o en relaciones clientelares.

Una primera discriminación en este sentido se refiere a la participación de individuos o de organizaciones. En este segundo caso se trata, obviamente, de individuos que representan a organizaciones.

La participación de organizaciones será seguramente fundamental en la medida que constituyen agregados de intereses, de necesidades y de "posicionamientos" sociales sobre las cuestiones a decidir.

Solamente se participa de aquello de lo que se forma parte, valga la aparente redundancia. Esto significa que, para ser parte legítima de un proceso de toma de decisiones se debe "formar parte" de la "cuestión" sobre la que se toman esas decisiones, siendo la participación en el proceso de decidir un reconocimiento de ese ser parte.

Se es parte de una organización civil en la medida que se ha ejercido voluntariamente el derecho de asociarse, se es parte de una organización política en tanto que las instituciones jurídico políticas reconocen derechos (a los individuos o colectivos) de pertenencia (ciudadanía, vecindad, carácter de usuario, etc.). En consecuencia, toda participación en los procesos de toma de decisiones debe ser el reconocimiento (formal, institucional) de una unidad de pertenencia.

Debe reconocerse la necesidad de la participación de actores que operan en razón de diferentes lógicas sociales y que, en consecuencia, tendrán distintas posiciones y estrategias. Al respecto puede diferenciarse cuatro tipos de lógicas y, por ende, de actores:[11]

I) la lógica de la ganancia: se trata de actores económicos (empresas de diferente tamaño e importancia);

II) la lógica de la necesidad: define a los actores que se mueven para la satisfacción de sus necesidades y que no pueden hacerlo dentro del/los mercado/s. Se trata de las diferentes organizaciones de base (OB) territoriales o sectoriales, en las que se articulan los sectores populares en la búsqueda de satisfacer sus necesidades.

III) la lógica pública: se trata de actores no estatales que, sin buscar la ganancia, tienden a producir bienes y servicios con sentido público como las cooperativas u otras formas organizativas de lo que ahora se denominan organizaciones públicas no estatales (OPNES).[12]

IV) la lógica del conocimiento: se trata de actores que ponen su capacidad para la realización de diagnósticos, propuestas y evaluaciones al servicio de los actores que se integran en los procesos participativos. En general se trata de ONGs de desarrollo o de organizaciones académicas como las universitarias.

4. La organización institucional municipal y la participación

La mayor parte de las experiencias participativas conocidas han vinculado a los actores sociales con el nivel ejecutivo de los gobiernos locales, mientras que sus instituciones representativas (Concejo Deliberante) han estado por lo general ausentes.

Lo anterior se explica en tanto que la participación ha sido un mecanismo para acercar las diferentes posiciones sociales (en particular aquellas más alejadas de las situaciones sociales de poder) a las decisiones sobre acciones (inversiones, aplicación de políticas, realización de obras, etc.) a cargo de los ejecutivos locales. Por su parte, los CD pocas veces han enviado representantes para integrar esas experiencias participativas y, menos aún, han integrado de esa forma a los actores sociales afectados con sus decisiones.

[11] En tal sentido puede verse Pírez, 1995.
[12] Sobre la OPNE puede verse Bresser Perreira y Cunill Grau, 1998.

Esa situación debería modificarse en el siguiente sentido:

I) integrar el ejecutivo y legislativo municipales en los procesos participativos;

II) identificar o definir las cuestiones que deberán ser decididas en forma participativa, además de la aplicación de los procedimientos representativos;

III) dictar ordenanzas que prevean y organicen en forma general los procesos de participación para evitar su utilización parcial, reconociendo ámbitos y actores particulares para cada caso.

5. El carácter de la participación

El carácter de la participación se define con base en dos dimensiones: su naturaleza consultiva o decisoria y las condiciones para el logro de equilibrio entre intereses particulares e intereses generales.

La mayor parte de las experiencias conocidas de participación consisten en actos consultivos cuyos resultados no obligan a los tomadores formales de decisiones (ejecutivos o legislativos locales), sino que operan como una suerte de condición de legitimidad para sus decisiones. La relación entre resultado de la participación y decisión final por parte de un órgano político autónomo depende, en definitiva, del nivel de democracia local y de la capacidad de los actores sociales de controlar a los tomadores de decisiones.

Sin lugar a dudas, esa característica de la mayor parte de las experiencias conocidas implica una cuestión seria para la participación: tanto es así que no es fácil encontrar casos en los que ha sido ejercida casi como una ficción o como un mecanismo para legitimar (o pretenderlo) procesos políticos y no posiciones sociales.

No es totalmente ajeno a esto el tipo de organización participativa que se adopte. Al parecer, gran parte de las experiencias conocidas de audiencias públicas, en las cuales solamente se presentan las posiciones de las partes, favorecen mante-

ner la "autonomía" de los tomadores formales de decisiones. Por el contrario, los consejos sectoriales o territoriales permanentes, más allá de la obligatoriedad formal de sus decisiones, muestran una capacidad mayor para controlar a los funcionarios con ellos vinculados.

Pero la capacidad de decisión de las formas participativas introduce otro problema. Como ya se mencionó, no debe confundirse la representación política y la participación directa de la población en los procesos de toma de decisiones. Esto significa que, en sentido estricto, y más allá de los resultados de la participación, existe una responsabilidad por parte de los ocupantes de los cargos estatales de toma de decisiones en razón de su orientación por la búsqueda de los contenidos públicos (intereses generales) en cada cuestión. Esto es más que necesario ya que en los procesos participativos, por su naturaleza, las partes se hacen cargo de los intereses particulares (independientemente de su legitimidad), lo que quiere decir que no existe una parte que piense en términos de los intereses generales, salvo que esa función sea cumplida (como formalmente le corresponde) por quien ocupa el cargo gubernamental de toma de decisión.

Se presenta en consecuencia un nuevo problema: construir el interés general desde las formas participativas. Este es un tema delicado que deberá ser resuelto políticamente en cada caso y, en este aspecto, los actores participativos tienen también algo que decir pero, a la vez, deben en definitiva aceptar las decisiones finales.

La participación, por ende, no se agota en los procesos que hemos mencionado sino que debe continuarse en las relaciones políticas que conforma la representación.

III. Conclusiones

Comenzamos este artículo afirmando que la participación tiene más de una significación y continuamos desarrollando una de ellas. Sin embargo, también ha quedado en claro, aunque no se haya hecho explícito en el desarrollo anterior, que la parti-

cipación supone una concepción determinada de la sociedad además de un método de operación social y política como ha sido enfatizado aquí.

Queremos decir que no es lo mismo hablar de gobierno local participativo que de sociedad participativa. Esta última deberá, sin lugar a dudas, generar gobiernos locales participativos pero, además, supondrá una "tensión" para incorporar a los actores sociales de manera amplia en el conjunto de los ámbitos sociales y políticos donde se deciden las cuestiones fundamentales de la vida social: no solamente el gobierno y los diferentes niveles de su organización, sino también la vida económica, particularmente las relaciones del mercado que han quedado excluidas hasta ahora de la crítica democrática que se está consolidando en toda América Latina.

Ahora bien, más allá de esa tarea, nuestra propuesta actual, en este artículo, es mucho más modesta, apunta solamente a pensar algunos conceptos y condiciones que pueden hacer más fácil entender los procesos de participación y, en consecuencia, proponer acciones e instituciones en ese sentido.

Ha quedado claro que la participación no necesariamente se da en forma espontánea, ni todos los grupos sociales, aun estando interesados o motivados, se encuentran en condiciones de poder participar. La participación es así un proceso social concreto. Depende de las situaciones y de los actores que en cada caso se encuentran presentes. Las indicaciones que puedan hacerse, los aportes metodológicos y técnicos, más allá de su real importancia para canalizar y facilitar procesos participativos, no pueden sustituir la presencia de actores que motoricen demandas participativas y de efectiva incorporación o inclusión en los procesos de toma de decisiones. Esos actores, por lo demás, y de acuerdo a muchas experiencias, son el resultado de una conformación que depende, normalmente, de procesos más o menos complejos, y muchas veces largos en el tiempo, por medio de los cuales se configuran fuerzas sociales autónomas.

Sin estas condiciones, la participación puede no dejar de ser un eslogan más o menos aceptado socialmente.◆

BIBLIOGRAFÍA

ALCOBER, Pere, "La participació ciutadana una opció estratègica per barcelona" en Seminario Más ciudad, Más participación, Barcelona, enero. 1999.

BAIMA De BORRI, Marta, BUTHET, Carlos y MAIZTEGUI, Graciela, "La Mesa de Concertación de Políticas Sociales de Córdoba", en Seminario sobre P*articipacion y gestión municipal.* La Reforma Democrática del Estado Municipal desde una perspectiva de Género, Participación, y Sostenibilidad, Buenos Aires, Argentina, 8-9 junio, 1999.

BOURNE, Larry S., "Modelos alternativos para el manejo de la regiones metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas" en Foro internacional sobre metropolización, Santa Cruz, Bolivia, marzo. 1999.

BRESSER Pereira, Luiz C. y Nuria Cunill Grau, Lo público no estatal en la reforma del Estado, Paidós, Buenos Aires. 1998.

BRUNET, Luciano, "El proceso del presupuesto participativo de porto alegre. *Una breve descripción*" en Seminario sobre P*articipacion y gestión municipal.* La Reforma Democrática del Estado Municipal desde una perspectiva de Género, Participación, y Sostenibilidad, Buenos Aires, Argentina, 8-9 junio, 1999.

HERZER, Hilda y PÍREZ, Pedro "Municipio y participación popular en América Latina", Desarrollo Económico, vol. 29, No.114, julio-septiembre 1989.

PALOMEQUE, Graciela, Presentación en Seminario sobre P*articipacion y gestión municipal.* La Reforma Democrática del Estado Municipal desde una perspectiva de Género, Participación, y Sostenibilidad, Buenos Aires, Argentina, 8-9 junio, 1999

PÍREZ, Pedro, Coparticipación federal y descentralización del estado, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.
PÍREZ, P., "Actores sociales y gestión de la ciudad" en Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre, México, 1995.

PÍREZ, P y G. Gamallo, Basura privada, servicio público, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.