

Augusto Barrera\*

## **INNOVACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TENDENCIAS DEMOCRÁTICAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES**

APROXIMADAMENTE una década y media atrás se iniciaron en América Latina, y particularmente en Brasil, una serie de experiencias calificadas como de democracia participativa. Aunque estos fenómenos obedecen a formatos, modalidades, duraciones y profundidades diversas, podrían ser agrupados bajo ciertos elementos comunes: intentan articular formas de participación social o ciudadana con la gestión del gobierno local bajo mecanismos relativamente estables y predecibles; construyen esferas públicas locales; impulsan transformaciones institucionales de grado variable en un ejercicio de experimentalismo institucional.

El presente texto hace una aproximación a estas experiencias desde uno de los abordajes posibles: la sociología política, enfatizando las interrelaciones entre el debate actual sobre la democracia, el experimentalismo institucional y las prácticas de participación y ciudadanía.

La bibliografía entregada ha considerado algunos trabajos que dan cuenta del debate actual sobre democracia, particularmente desde los autores que se inscriben en las denominadas corrientes dialógicas

\* Investigador y coordinador académico del Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito. Consultor del PGU-LAC para la Consulta Urbana sobre Gestión Participativa del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador.

o participativas de la democracia; pero igualmente se consultan textos más empírico-descriptivos y metodológicos sobre algunas experiencias participativas, en especial el denominado presupuesto participativo.

### **EL DISCURSO POLÍTICO Y EL JUEGO CONCEPTUAL DE PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA LOCAL**

La constitución de formas de gestión participativa tiene como principal propósito la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Supone la puesta en juego de una serie de instrumentos y mecanismos que de forma sistémica propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía sobre las instancias de gestión pública, al tiempo que se promueve la mayor eficiencia de estas últimas.

La invocación a la participación social está basada en el deseo de romper con la inercia de exclusión y segregación de la mayoría de la población, y sobre todo de los sectores populares, en la toma de decisiones de las políticas públicas que afectan su vida y posibilidades de desarrollo, y en la necesidad de un reapropiamiento de la esfera pública que promueva y dinamice las relaciones entre Estado y sociedad.

### **DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN**

Los procesos de innovación política, por la vía de la gestión participativa, suponen la conjugación de cambios en las variables formales, institucionales y procedimentales propias de los sistemas de gobierno local con las experiencias de participación, comunicación y organización de la población.

Lo local aparece como el ámbito privilegiado para construir este tipo de experiencias por las implicaciones político-institucionales y sobre todo socioculturales derivadas de la escala territorial y demográfica, de la flexibilidad institucional y de los sentidos de identidad y pertenencia. Estos atributos tienen, como es obvio, un amplio grado de variabilidad en correspondencia con la complejidad urbana.

Una de las hipótesis de partida es la necesidad de impulsar la *democratización del gobierno local* con miras a ampliar su nivel de representatividad social, política y regional y consecuentemente su *desprivatización y recuperación de su carácter público*; esto es, romper, debilitar o al menos atenuar los espacios, mecanismos, procedimientos y enclaves institucionales que, aunque formalmente aparecen como estatales, son bastiones de intereses particulares y corporativos que secuestran los mecanismos de decisión y los recursos de ejercicio de poder público local.

Al interior del pensamiento crítico se ha desarrollado la idea de la democracia como un valor estratégico y universal: democratizar la

democracia, radicalizarla, democracia sin fin. Es preciso rehacer una *democracia sustantiva, deliberativa, participante e inclusiva* que revierta el vaciamiento de la democracia actual.

La desprivatización del Estado exige incrementar el control que la sociedad ejerce sobre sus instituciones y recursos, así como la consolidación de la dimensión pública igualitaria en el gobierno democrático y la construcción de una sociedad civil para afianzar la igualdad política entre los ciudadanos y fortalecer su participación informada y autónoma en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés general.

Frente a la opacidad, el secretismo, el lenguaje críptico y las negociaciones bajo la mesa, se proponen la transparencia, la comunicación permanente, la clarificación de los intereses y actores en cada decisión pública, la conformación de espacios estables de control social con un mínimo nivel de especialización y conocimiento; incluso la deliberación pública de los objetivos societales, de modo que el Estado recupere su función primaria de asegurar y ejecutar el contrato social que lo funda.

La construcción y el afianzamiento de la institucionalidad democrática, entendida como el conjunto de normas, entidades y mecanismos que aseguran los principios básicos del Estado social de derecho, encuentran en lo local un amplio campo de innovación. La flexibilidad institucional del gobierno local –proclive a reformas impensables en el ámbito estadual o nacional– abre el campo para repensar nuevos diseños institucionales basados en la radicalización de la democracia.

El fortalecimiento de la institucionalidad democrática es un concepto inspirador de esta corriente de experimentalismo institucional, donde lo público se convierte en el espacio adecuado de reconfiguración de estas nuevas relaciones. La proliferación de instrumentos de gobierno local participativo, más allá del fetichismo metodológico que puede tener implícito, tiene como horizonte, desde la perspectiva que defendemos, articular nexos de sentido que permitan un *nuevo contrato social*, basado en el reconocimiento de la igualdad social entre todos los ciudadanos –pero a la vez en el respeto a sus particularidades culturales–, en la búsqueda de la equidad, en el enfrentamiento a las formas de segregación social y territorial, y en la construcción de ciudades abiertas, integradas, solidarias.

Esto hace que necesariamente los modelos participativos deban ser pensados en un formato más ambicioso de intervención, especialmente en relación a la búsqueda y construcción de las siguientes cuestiones.

- La discusión pública de las políticas públicas, como mecanismo de ejercicio de procedimientos democrático-comunicacionales y como vía para la construcción de una razón pública.

- La importancia del debate argumentativo en la construcción de lo político, es decir, la formación de una *razón pública* a partir del juego democrático de argumentos e intereses que permitan razonar y decidir soluciones de ganancia social en la perspectiva propuesta contemporáneamente como democracia deliberativa, participativa o dialogante.
- La construcción de nuevos nexos de sentido entre Estado y sociedad por medio de esos espacios públicos, que posibiliten la equidad en los usos de los recursos públicos de los que dependen la economía y la sociedad.

### **PARTICIPACIÓN: UNA MIRADA A LOS CONCEPTOS QUE CIRCULAN**

La noción de participación ha corrido la misma suerte de muchos términos ambiguos y polisémicos. Si se procede a una lectura combinada de las transformaciones en la sociedad, la política y la economía, y a la vez de los discursos y las prácticas sociales, podrá concluirse que bajo el término de participación puede entenderse casi cualquier cosa: desde los recientes procesos de privatización de los bienes sociales<sup>1</sup> hasta intentos de redemocratización y reordenamiento del poder.

Los significados y contenidos dominantes de la participación están fuertemente subordinados a los procesos de globalización de la economía de reestructuración del Estado, y a las modificaciones en la relación entre Estado y sociedad. En este contexto, la participación está referida a la presencia de actores individuales o colectivos en particulares espacios de influencia en las decisiones estatales sobre las políticas “menos duras”, en tanto que las decisiones económicas y las representaciones políticas tienden más bien a constreñirse a ámbitos más cerrados; la participación queda acotada, además, a espacios locales, municipales o comunales con fuerte carácter heterónomo, en tanto las decisiones que marcan el futuro de las localidades están cada vez menos en manos de ellas mismas. La participación, por fin, se entiende como posibilidad de coadministración en la prestación de servicios públicos, incluyendo principalmente su financiamiento y la socialización de costos. El panorama dentro de esta vertiente “participativa” conduce casi unívocamente a la constitución de “actores sociales sujetos” dentro de una lógica de reproducción de roles, espacios y contenidos predeterminada.

---

<sup>1</sup> La última ley sobre privatizaciones expedida en Ecuador se llama “Ley para la iniciativa privada y la participación ciudadana”.

No obstante, también es indudable que lentamente ha prosperado una práctica y una noción de participación con un sentido democratizador, que busca ampliar los campos de desenvolvimiento e incidencia de la acción social. Este sentido democratizador puede presentarse tanto como “aperturas” desde arriba, si es que las iniciativas quedan restringidas al ámbito de la institucionalidad, pero también como construcción de dinámicas de acción y organización social y de ciudadanía en sentido extenso. Esta forma de participación implica un proceso de resocialización de la política y de configuración de un espacio público deliberativo que abre oportunidades de ejercicio de nuevas formas de gestión, de mejoramiento de las capacidades propositivas de la sociedad local y, sobre todo, de ciudadanía de las demandas y propuestas. Incluso parece cada vez más elocuente que, pese a las dificultades y amenazas, la participación es un factor de construcción de una administración pública democrática y eficiente (Font, 2001: 34-58).

Los múltiples sentidos que pueden atribuirse a la noción de participación conducen, entonces, a la necesidad de discutirla como parte de los componentes de proyectos políticos mayores. La participación es un nodo articulador de una más amplia formación propositiva, política y discursiva que, en tanto se ordene de uno u otro modo, o comparta lugares con una u otra concepción de lo social, lo político y lo económico, producirá nexos de significado disímiles y en contradicción.

Por ello, la primera conclusión es que las interpretaciones, los sentidos y las prácticas sociales de la participación pueden ser comprendidos en su vinculación con los proyectos de sociedad en juego. Coraggio propone de tres niveles de participación. El primero “tiene que ver fundamentalmente con la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores: su inserción en la producción, en la distribución y en el consumo”; aparece centrado en la familia, el lugar de trabajo y el mercado. El segundo nivel sería, básicamente, “una extensión del primero”, pero mediado por la existencia de una “organización colectiva”, generalmente de carácter particular o corporativa; “se trata [...] de mecanismos colectivos de reproducción de los seres particulares”. El tercero “es el nivel de la sociedad [donde] se da la reproducción y eventualmente la transformación de la sociedad y del Estado”: es el mundo de la política, de la acción de los “movimientos sociales fundamentales”. En todos ellos hay lucha, “fuerzas en pugna, disputa de sentidos”. Coraggio distingue tres sentidos en pugna: uno, que reduce la participación a una “función de la reproducción” y que, por lo tanto, la encasilla en acciones particulares de seres particulares. Otro que busca, a través de la participación, “legitimar o deslegitimar a los gobiernos concretos coyunturales, al sistema político o al Estado mismo”. El tercer

sentido en disputa “tiene que ver con la posibilidad de pugnar por un ejercicio autónomo de la soberanía popular”: son participaciones activas (Coraggio, 1991: 215-237).

Este tipo de participación activa implica que los ciudadanos, individual o colectivamente, se constituyen como tales en la medida en que disputan y ejercen sus derechos y son capaces de hacer frente a una serie de compromisos sociales para la satisfacción de las necesidades colectivas. La participación democrática apunta, entonces, hacia la construcción de ciudadanías no sólo en el sentido de involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos, sino especialmente en la afirmación de derechos civiles, políticos, sociales y económicos: no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad políticas si no existen mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad (Cunnil Grau, 1999).

La participación democrática entraña además el establecimiento de dinámicas de apropiación social del territorio, coadyuva en la formación de sentidos de pertenencia e identidad. La ciudad ajena y amenazante conduce inercialmente a la formación de un sentimiento de extrañamiento y desapropiación territorial y cultural y de vivencia fragmentada y dispersa. La participación debe reconstruir un cierto sentido de unidad y totalidad a través de una dialéctica de pluralismo y consenso, de particularismo y universalidad, de confrontación y negociación (Borja, 1987: 156). Una amplia variedad de mecanismos pueden acercar la ciudad al ciudadano y por esta vía reconstruir un sentido de pertenencia e identidad<sup>2</sup>.

## ARTICULACIONES

Si bien es cierto que las instituciones y sus rendimientos se corresponden con el tejido social en el que se asientan, también es lógico suponer que el diseño institucional de esferas y dispositivos de administración impacta en la lógica organizativa de la sociedad y sus relaciones. La legitimidad de la toma de decisiones colectivas, propósito de los sistemas democráticos, reposa en la intensidad y los medios con los que se informan, reflexionan, debaten y entienden sus contenidos y orientaciones en la sociedad.

La democratización de la esfera local supone, de este modo, tanto activar la participación, movilización y politización de la población, como buscar la renovación compartida de valores, criterios y procedimientos para la administración pública. Estas dos orienta-

---

<sup>2</sup> Sobre mecanismos de participación, ver González R. (1995).

ciones apuntan hacia los objetivos de mejorar las condiciones de vida urbana, contribuir a la producción de ciudadanía, a la erradicación del clientelismo, a la transparencia de la gestión pública y a la distribución más justa de las inversiones y los recursos públicos. La noción de “governabilidad participativa” cobra cuerpo y contenidos reales con estas referencias.

La gobernabilidad democrática y la participación aparecen efectivamente como partes constitutivas de los procesos de construcción democrática en varios planos: de la producción de legitimidad para los sistemas de gobierno; de las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad; y, fundamentalmente, de la construcción de ciudadanos activos, autónomos y responsables de sus vidas y de sus destinos colectivos.

### **ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA MATRIZ DE SEGUIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN PARTICIPATIVA<sup>3</sup>**

Estos antecedentes permiten situar el problema de las bases institucionales de la gestión participativa en torno de tres niveles. En el nivel de la gobernabilidad democrática aparece el tema de la innovación institucional del sistema político (arreglos funcionales, estructurales, fórmulas de representación). En el de los espacios públicos surge la dimensión de las esferas de coordinación inter-pública (esferas públicas fuertes, instancias y lugares de intermediación, modos de participación, esferas públicas autónomas). Y en el nivel de la sociedad civil surge el tema de las culturas políticas (patrones y modos de socialización, niveles de asociatividad, valores cívicos, prácticas de relacionamiento con el Estado). En cada uno de estos niveles es posible desencadenar (no siempre en el corto plazo) procesos de reforma política para la gestión participativa.

A partir de esta reflexión se presenta de modo muy sintético una matriz analítica de los procesos de gestión participativa, desagregando niveles y variables que dan cuenta de la trayectoria de los procesos.

---

<sup>3</sup> Este apartado fue elaborado junto con Franklin Ramírez, del Centro de Investigaciones CIUDAD.

**Cuadro 1**

Matriz de seguimiento\* de las bases institucionales para la gestión participativa

Niveles	Variables
<b>Dimensión innovación institucional**</b>	
<b>Estructural</b>	Reformas normativas (ordenanzas, reglamentos) Reformas presupuestarias, territorialización/descentralización de la administración Programas participativos
<b>Funcional</b>	Nuevos roles Modelos/prácticas administrativos Infraestructura (información, comunicación) Cambios en la prestación de servicios
<b>Representación</b>	Nuevas fórmulas de representación
<b>Coordinación inter-pública</b>	
<b>Articulación inter- gubernamental</b>	Coordinación de agendas entre gobiernos locales Coordinación de agendas entre gobiernos locales y el régimen seccional
<b>Coordinación para la gestión concertada (mecanismos)</b>	Toma de decisiones: políticas municipales Gestión-cogestión Control social-evaluación
<b>Gobierno municipal-organizaciones sociales</b>	Instancias de vinculación (parlamentos, cabildos) Coordinación de agendas entre el municipio y ONG
<b>Esferas públicas autónomas</b>	Organizaciones sociales, ONG, articulaciones, participación personal (no asociada) Ruido social (vida pública y conflictividad)
<b>Dimensión sociocultural</b>	
<b>Patrón de relaciones Estado-sociedad</b>	Clientelismo Corporativismo Caciquismo Participacionismo ciudadano
<b>Asociativismo</b>	Densidad organizacional Nivel de localidad (territorialidad y sectorialidad)
<b>Cultura política</b>	Apatía Confianza Individualismo Igualitarismo Civismo Sentido de pertenencia local
<b>Socialización política (autoritario o dialógico)</b>	Familia Escuela Medios de comunicación Tejido asociativo intermedio Instituciones políticas

Fuente: Elaboración propia.

\* Esta matriz fue producida, revisada y aplicada en el estudio de varias experiencias de desarrollo local en Ecuador (ver Ramírez et al., 2002).

\*\* Adaptación de Cabrero Mendoza (1996).

## POTENCIALIDADES Y RIESGOS DE LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS LOCALES

Existe un riesgo evidente de fetichización de los procesos participativos y de anulación de su capacidad impugnadora y transformadora.

Por ello, parece necesario establecer de modo muy sumario un inventario de las potencialidades y riesgos en su tratamiento académico y sobreutilización política.

Una primera potencialidad es el fortalecimiento de la dimensión dialógica y deliberativa en la sociedad en la construcción de lo político. Es decir, la formación de una *razón pública* a partir del juego democrático de argumentos e intereses que permitan razonar y decidir soluciones de ganancia social en la perspectiva propuesta contemporáneamente como democracia deliberativa, participativa o dialogante. De allí surge otro potente mecanismo de democratización: *la transparencia*. El manejo de los recursos públicos ha sido uno de los capítulos signados por la opacidad y discrecionalidad, cuando no por usos mafiosos o patrimoniales por parte de las autoridades. La participación local obliga a entregar un mínimo de información, pero sobre todo construye el sentido común del que parte la exigibilidad de la transparencia.

La segunda potencialidad se refiere a la *democratización del Estado* con miras a ampliar su nivel de representatividad social, política y territorial y consecuentemente su urgente desprivatización y la recuperación de su carácter público; esto es: romper, debilitar o al menos atenuar aquellos espacios, mecanismos, procedimientos y enclaves institucionales que, aunque formalmente aparecen como públicos, son bastiones de intereses particulares y corporativos.

Estos atributos, mucho más visibles en algunas de las experiencias de gestión participativa, están poderosamente conectados con la tercera dimensión que es la *construcción de ciudadanía*. Se pone sobre el tapete la tradicional concepción de ciudadanía como un estatuto legal que integra la igualdad y libertad en el momento de designación de representantes, y tal concepción es confrontada con un programa de equidad y redistribución de recursos y poder.

Por otro lado, se enfrenta a la pobreza entendida no sólo como carencia sino sobre todo como *miseria de las relaciones sociales*. La idea va de la mano de las concepciones actuales sobre desarrollo que señalan que el crecimiento económico o la provisión de servicios básicos no atacan a la naturaleza de las prácticas sociales despóticas, clientelares y hasta serviles con el Estado o con el mercado. La participación es una vía de democratización social basada en *la confianza de la capacidad social e individual para discriminar* sobre la dimensión ética de la vida social (Telles, 1994).

La seducción que rodea la gestión participativa puede implicar, como se señaló antes, riesgos importantes. El mayor de todos es deslizarse a la fetichización instrumental de un proceso que resulta a todas luces mucho más rico –y complejo– que una simple ingeniería administrativa.

Cada vez que se evoca una experiencia de gestión participativa debe recordarse la *naturaleza limitada de la gestión de lo local*, el gran impacto en lo local de otros factores como la distribución de la renta nacional, la localización de grandes proyectos de inversión o la formulación de política sociales, por no hablar de la compleja trama de impactos y efectos del proceso de globalización sobre las localidades.

Al mismo tiempo, es preciso alertar sobre el extendido discurso de *sustitución de la participación ciudadana por la participación política*. Lamentablemente, buena parte de la retórica participacionista termina minando más aún el rol de la política en las sociedades y, por esa vía, intenta sustituir el debate ideológico y programático por planes de acción rebosantes de racionalidad técnico-instrumentales.

Un riesgo similar se produce con la *excesiva fragmentación de lo que está en discusión*. Las experiencias de gestión participativa limitadas a la discusión de porcentajes exigüos del presupuesto público, sólo para zonas carenciadas y limitados a infraestructura y equipamientos, pueden debilitar la noción de ciudad y exacerbar un microlocalismo proclive a formas de clientela con discurso ilustrado. De hecho, las demandas de justicia y democracia de los movimientos sociales pueden verse sustituidas por los intereses prácticos e inmediatos de los dueños de casa. La compatibilización de estos arquetipos de participación es, al parecer, fundamental.

Con todo, el tema de fondo es el diseño conceptual y programático en el que se inscriben las experiencias de gestión participativa. ¿Se trata de una política de largo plazo y estructuradora de la gestión? ¿O simplemente de un dispositivo de legitimación de la autoridad de turno? ¿Hay fuerzas sociales y actores autónomos que lo sostienen como una conquista democrática? En definitiva, ¿qué horizonte de sociedad, democracia y Estado lo inspira?

Más allá de la riqueza procedimental, la gran potencialidad de la gestión participativa consiste en ofrecer algunas claves para repensar las sociedades fragmentadas, las democracias vaciadas y los Estados débiles. Sólo una mirada con un horizonte mayor puede recuperar virtuosamente toda la energía y creatividad social que se ponen en juego cada día, en cada rincón.

## BIBLIOGRAFÍA

- Borja, Jordi 1987 *Descentralización y participación ciudadana* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local).
- Borja, Jordi 2000 *Ciudad y ciudadanía. Dos notas* (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials).
- Borja, Jordi y Castells, Manuel 1997 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de información* (Madrid: Taurus).
- Bustamante, Fernando 1997 "Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin de milenio" en *Ecuador Debate* (Quito: CAAP) N° 47.
- Cabrero Mendoza, Enrique 1996 *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales* (México DF: CIDE).
- Carrión, Fernando 1987 *Quito, crisis y política urbana* (Quito: El Conejo).
- Centro de Investigaciones CIUDAD 1990 "Informe final del Proyecto de Investigación Urbanización y Políticas Sociales en el Ecuador (Fase II)", Quito, mimeo.
- Chalmers, Douglas 2000 "Vínculos de la sociedad civil con la política" en *Análisis Político* (Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Medellín) N° 40.
- Coraggio, José Luis 1991 *Ciudades sin rumbo* (Quito: SIAP-CIUDAD).
- Cunnil Grau, Nuria 1999 "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia" en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (Caracas) N° 13.
- Fedozzi, Luciano 1999 (1997) *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre: IPPUR-UFRJ/FASE/Tomo).
- Font, Joan (coord.) 2001 *Ciudadanos y decisiones públicas* (Barcelona: Ariel).
- Giraldo, Fabio 1999 *Ciudad y crisis ¿Hacia un nuevo paradigma?* (Bogotá: TM).
- González R., Esperanza 1995 *Manual sobre participación y organización para la gestión local* (Cali: Foro Nacional por Colombia).
- Gutiérrez, Francisco 1998 *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá* (Bogotá: TM/IEPRI).
- ICAM-Instituto de Capacitación Municipal 2001 *Diálogo Local* (Quito) Año 1, N° 1.

- Lechner, Norbert 1995 *Cultura política y gobernabilidad democrática* (México DF: Instituto Federal Electoral).
- March, James y Olsen, Johan 1996 “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” en *Zona Abierta* (Madrid: Pablo Iglesias) N° 63-64.
- Ramírez, Franklin et al. 2002 “Las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa” en *La construcción del desarrollo local en América Latina* (Montevideo: CLAEH/ALOP).
- Telles, Vera 1994 “Sociedade civil e a construção de espaços públicos” en Dagnino, Evelina (org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil* (San Pablo: Brasiliense).