

## **Informe de Conclusiones**

**Área Temática: Los medios e instrumentos de los ciudadanos para participar individual y colectivamente en el proceso de formación de las políticas públicas**

Coordinador: **Luis Ortiz Sandoval**<sup>1</sup>

### **Principales ejes de discusión en el área temática**

El eje se caracterizó por una mirada multidisciplinaria y multisectorial de la participación ciudadana y la compleja trama que constituye su relación con el Estado y la administración pública.

El nudo de las exposiciones y de los debates fue problematizar la relación entre Estado y sociedad, considerando la democracia como un sistema de articulación de ambos términos. Si bien la democracia es una configuración institucional que establece la forma y el contenido de la relación entre gobernantes y gobernados, su naturaleza no está definida de antemano.

En la ecuación en la relación entre sociedad y Estado, interviene también de manera subrepticia y discreta, el mercado. Cuando los Estados se retiraron, en los años 80 y 90, de la regulación y de la construcción de equilibrios en la economía, una concepción de sentido común se instaló según la cual los derechos ciudadanos se convierten en servicios que deben ser prestados por el sector privado. Con el “retorno del Estado” en la primera década del año 2000, se tomó nota de la transitoriedad protagónica del sector público en el mantenimiento de garantías sociales para los ciudadanos. Éstas debieron ser desde entonces reivindicadas y custodiadas por las organizaciones sociales, así como por iniciativas ciudadanas de incidencia en la gestión pública para el fortalecimiento de un Estado social de Derecho, inclusivo y democrático.

En este marco, se desarrollaron los diferentes paneles. Se puede resumir el área temática en tres ejes principales, en torno a los cuales se desarrollaron las exposiciones y sobre los cuales giró la discusión. El primero concierne la relación (y tensión) entre sociedad civil y Estado. El segundo está relacionado con los medios para incidir en la gestión pública a nivel nacional, regional y local. El tercero está vinculado con el impacto de la participación en la democratización de la sociedad y la transformación del Estado.

### **Relación (y tensión) entre sociedad civil y Estado**

Las políticas públicas deben comprenderse como una configuración de innumerables interacciones. Un entramado de múltiples actores, múltiples problemas, demandas y desafíos. En sus diseños e implementaciones, se juega la negociación y tensión entre grupos y colectividades con el Estado, pero también con el mercado. En éstas se reflejan tres problemas para la participación ciudadana:

---

<sup>1</sup> Sociólogo. Investigador social y Consultor de la Secretaría de la Función Pública (SFP), Paraguay.

- La inserción de las identidades locales, para hacer posible una política pública que toma en cuenta la diversidad.
- La distribución del poder: las políticas públicas deberían potenciar los sectores que históricamente han carecido de poder o por el contrario, esas políticas profundizan las asimetrías en las relaciones de fuerza.
- La confianza en el poder público, base del fortalecimiento de las instituciones republicanas y de la solidez de la democracia.

Respecto de lo primero, políticas sociales según el principio republicano de universalidad (todos son y deben constituirse en ciudadanos) conjugado con el principio democrático de la pluralidad (respeto de las diferencias entre ciudadanos). Las políticas sociales que toma en cuenta la diferenciación social y las identidades culturales, resuelven en el terreno práctico el principio liberal de la Igualdad ante la Ley.

Respecto de lo segundo, el ideal de igualdad social se expresa en políticas que buscan la equidad social (signada por el principio de igualdad de oportunidades). “Las instancias de participación ciudadana son comúnmente constituidas y utilizadas por los grupos sociales desfavorecidos porque los grupos favorecidos tienen formas más directas y no mediadas de incidir en el poder público”<sup>2</sup>.

Respecto de lo tercero, la confianza en el poder público se expresa en la imparcialidad y en la transparencia. La *imparcialidad* porque dicho principio garantiza la igualdad ante la Ley y ante el Estado, sin importar las diferencias sociales entre los ciudadanos. La *transparencia* posibilita delegar bienes de administración pública en personas e instituciones que lo utilizarán eficientemente y equitativamente para fines del bienestar colectivo.

En este marco, se plantearon la existencia de algunas condiciones para el proceso de participación ciudadana que son recurrentes en todas las experiencias. Estas condiciones son principalmente de dos tipos:

- Legado histórico-social, que constriñe y al mismo tiempo habilita la acción de los actores, permitiendo la continuidad o la ruptura respecto de modelos tradicionales de participación (tales como la cooptación o el clientelismo).
- Marco institucional, que encuadra y regula la acción colectiva.

En términos del legado histórico-social, cuando la sociedad está marcada por desigualdades pronunciadas de larga data, se favorecen relaciones Estado-sociedad fundados en el clientelismo. Lo que constituyen derechos universales se vuelven favores a cambio de lealtad política. Cuando la economía está marcada por un Estado mínimo, en retirada, con poca capacidad de regulación y de arbitraje, lo que constituyen derechos económicos se vuelven servicios susceptibles de mercantilización.

---

<sup>2</sup> Frase extraída de un panel del Área Temática Nro. 5 del XVI Congreso del CLAD.

En lo que respecta a los marcos institucionales, estos indican la tradición de ciertas prácticas y relaciones instituidas por el poder público y que favorece u obstaculiza mecanismos de participación ciudadana. Cuando las tradiciones institucionales están fuertemente signadas por el autoritarismo, la cooptación es recurrente. El marco institucional implica problemas de adaptación o de resistencia de los actores participantes a los nuevos métodos y estrategias adaptados a nuevas exigencias de los Estados<sup>3</sup>.

En los mismos términos, se halla la cuestión de la *experiencia previa*, según la cual los ciudadanos que ya cuentan con una historia de acción organizada, presentan mayor propensión de incidencia efectiva en conseguir respuesta por parte del Estado en sus diferentes niveles (nacional, regional y local) a las demandas y de insertarse en los mecanismos institucionales de formulación, supervisión y monitoreo, así como evaluación de las mismas (*Accountability*).

Por parte de la sociedad que pretende participar, se corre el riesgo de la intransigencia en la adaptación a los mecanismos administrativos necesarios para la incorporación de las demandas en el entramado institucional. En lo que al Estado concierne, se corre el riesgo de la “colonización” del poder público sobre los procesos participativos para adaptarlos a sus esquemas y normas.

Esta tensión se vio reflejada en los medios e instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública, los cuales pueden constituir facilitadores para ensanchar oportunidades para la sociedad civil, aunque también rituales inocuos para dar fachada de legitimidad a lógicas verticalistas y centralistas.

### **Los mecanismos de participación ciudadana: de la consulta a la cogestión**

Uno de los aspectos centrales que emergió en todas las discusiones es que los individuos en los diferentes ámbitos y sectores demandan la inclusión social (status de reconocimiento en la esfera pública), así como demandan el *desarrollo de competencias* para interactuar de manera eficaz con el Estado (requisito de “*know how*”).

La participación así es un *proceso* resultante de las acciones de los actores con diferentes identidades (etnia, clase, género) para la inclusión social, tomando como objeto al Estado como garante de reglas que los favorezcan. Respecto de la multiplicidad de actores, con múltiples demandas, existe una multiplicidad de acciones y de espacios de participación para interpelar al Estado. A propósito, la participación es también un *resultado*, ya que el Estado deberá incorporar en su seno los mecanismos generados por la sociedad para que la respuesta a las demandas sociales a través de la gestión pública, se institucionalicen y sean eficientes y equitativas.

Los mecanismos de participación ciudadana “movilizan” a la sociedad, pero no necesariamente le otorga poder. Cuando estos sirven de instrumentos de contraloría pública, de cogestión administrativa y de decisiones sustantivas, los mecanismos hacen posible el ejercicio de poder y facultades conquistadas

---

<sup>3</sup> La participación ciudadana está marcada por dos tipos de imaginarios: el primero, un imaginario aristocrático que incita a los actores a conservar jerarquías y a concentrar atribuciones directivas; el segundo, un imaginario fragmentario, según el cual tiene importancia el “liderazgo” y no la matriz de relaciones políticas, lo que alimenta el fantasma del mesianismo, modelo acorde a nuestras estructuras sociales y nuestros marcos institucionales todavía con fuertes marcas de las épocas dictatoriales.

para el protagonismo en las políticas públicas. Cuando estos mecanismos son solamente instancias rituales de reunión y deliberación, sin incidencia efectiva, los mecanismos diluyen las potencialidades de los actores.

Un tema clave, en este sentido, es el desarrollo de capacidades de participación. Con ello se entiende el conjunto de competencias técnicas y políticas que vuelven eficientes los mecanismos de participación ciudadana para ejercer control, realizar una gestión conjunta y compartir responsabilidades en las decisiones que conciernen las políticas públicas. Las demandas de formación implican un objetivo central en este sentido, para que la adquisición de conocimientos y las prácticas asociadas, permitan ejercer efectivamente el derecho de participación que la democracia promueve.

Las habilidades y destrezas para la formulación de presupuestos participativos, la información y criterios analíticos para la elaboración de planes sectoriales de bienestar (salud pública, educación, protección social, seguridad civil, entre otros) así como el aprendizaje de criterios y procedimientos para la gestión de fondos de transferencias, conforman unos de los ámbitos más comunes en los que las capacidades son herramientas concretas y necesarias para que la participación sea eficiente en la formulación, ejecución y evaluación de la acción pública, así como equitativa respecto de los sectores sociales más carenciados.

Los mecanismos de participación pueden incrementar la calidad de la democracia (los que otrora no tenían poder, lo adquieren) si con los mecanismos se institucionaliza el adjetivo “participativo” de los mismos, es decir, se facilita la dinámica de coordinación entre los actores, sus identidades, el sentido subjetivo de sus acciones, sus proyectos y reivindicaciones, todo ello en los *resultados* de la política pública.

La participación ciudadana que se limita a la consulta ciudadana mediante mecanismos establecidos por el poder público, juega más un papel de legitimación de esquemas centralizados de gestión y verticales de decisión. Sin lugar a dudas que la información es condición necesaria para el ejercicio de derechos y para la incidencia de los diferentes actores en la esfera pública, pero las experiencias muestran que no es condición suficiente. Asimismo, los mecanismos tendientes a la deliberación conllevan los mismos efectos de “movilización inocua” si las conclusiones y las medidas adoptadas en los debates no se plasman en acciones concretas.

Aquellas experiencias en donde los actores, sean estos individuales o colectivos, ejercieron presión para que se *institucionalicen* los mecanismos de cogestión de la política pública, fueron eficaces en el incremento de la calidad de vida de la población a escala local, en la asignación eficiente de recursos públicos, en la ejecución de obras físicas y sociales, entre otros.

En este sentido, los mecanismos de participación son medios para alcanzar resultados concretos por parte de los grupos implicados protagónicamente. Al mismo tiempo, la institucionalización de estos mecanismos, en varias experiencias, no solamente llevó al cumplimiento de las formalidades de consulta y los rituales de deliberación sino que incorporó en la lógica administrativa los criterios vinculantes de las decisiones surgidas de instancias participativas en la gestión pública.

La interacción entre los diferentes actores así como las diferentes demandas y reivindicaciones, con el Estado en sus diferentes jurisdicciones, plantea la búsqueda de esquemas y métodos que aseguren resultados concretos para responder a los intereses concernidos. En ese sentido, los actores buscan beneficiarse para incrementar sus oportunidades así como sus derechos y el Estado puede democratizarse al consolidarse la ciudadanía.

### **La participación en la democratización de la sociedad y la transformación del Estado**

La transformación de los modelos de participación es necesaria para reformar el modelo de incidencia en el Estado. Al respecto, dos aspectos son importantes. El primero, pasar de un modelo consultivo a un modelo protagónico en la participación y, el segundo, articular la incidencia ciudadana en los tres niveles jurisdiccionales del Estado: el nivel nacional, el regional y el local.

El Estado y las políticas públicas incorporan en la práctica la complejidad de situaciones de la vida social cuando los actores colectivos (organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, grupos de interés) presionan, en muchas ocasiones de manera contenciosa, para que la atención de esas situaciones (demandas y proyectos relacionados) sea posible. En este sentido, importa subrayar que la ciudadanía se conquista, no se otorga de arriba.

Por otra parte, el Estado y la sociedad tienen más probabilidades de transformarse si los actores colectivos que participan, buscan la conquista de resultados en todos los niveles, sobre la base de constatar que en el nivel local se logra incidir con mayor ímpetu, pero el impacto de este nivel en la transformación global no se da si no se buscan articulaciones entre diferentes actores y sectores para hacer que las políticas públicas tengan efectos de amplio alcance y duraderos.

En el desafío de transformación del Estado, se puede constatar que la participación es un problema político pero también institucional. Si por un lado, existen fuerzas contrapuestas que pugnan por la continuidad de los esquemas tradicionales, propios de Estados autoritarios, o por el cambio de los mismos para hacer posible Estados democráticos, dicha tensión se halla en connivencia con la continuidad o el cambio de la estructura burocrática. La administración pública en la experiencia de diferentes países impone problemas y desafíos a la participación. La reserva en la divulgación de información, el léxico complicado de la gestión, la lentitud de procesos y de transferencia de recursos, incertidumbres administrativas, las contradicciones entre los niveles de territorialidad y sectorialidad en la toma de decisiones, las prácticas y actitudes verticalistas, arbitrarias e incluso violentas por parte de los funcionarios, son diferentes tipos de problemas que están aún pendientes de evolución.

Igualmente, diferentes conquistas ciudadanas no ven continuidad en el tiempo cuando los Estados no generan mecanismos institucionales de incorporación de las mismas en el seno de la gestión pública. Muchos procesos, así, se ven truncados por cambios gubernamentales o, por un sentido legalista de la participación ciudadana, según el cual la norma establece el marco y también el modo de participación, pero no se corresponde con mecanismos factuales de cumplimiento de compromisos y acuerdos.

Esto genera problemas de confianza pública, aspecto central en la búsqueda de legitimidad de las reformas orientadas a transformar el Estado en una organización que cumpla con sus objetivos, que garantice derechos y que intervenga en los ámbitos sensibles para expandir y consolidar ciudadanía. Para ello, se plantean desafíos a los servidores públicos. La participación que presione para el cambio de prácticas y mentalidades de éstos, dimensión central en la transformación del Estado, llevaría a facilitar los cambios institucionales, la democratización de la burocracia y la concreción de resultados de la gestión.

En suma, las experiencias y reflexiones expuestas en el área temática plantean, transversalmente, la necesidad de un nuevo “Pacto social” como marco institucional para la transformación del Estado y para una incidencia efectiva de la participación ciudadana en la democratización de la sociedad.

En efecto, la transformación del Estado tiene su razón de ser en la promoción de la democracia, para convertirla en el marco político e institucional en el cual los ciudadanos asumen sus responsabilidades así como disponen y ejercen derechos para mejorar y ampliar el bienestar según los estándares vigentes. Uno y otro, ciudadanía y Estado, hallan una virtuosa connivencia cuando el desarrollo económico se efectúa en un régimen de libertades y equidad, al mismo tiempo que profundice dicho régimen.