

PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
ENTRE LA PASIVIDAD Y LA EFERVESCENCIA
EDICIONES UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA

Número de inscripción: 240.936

ISBN: 978-956-236-248-1

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA

Avenida Francisco Salazar 01145

Temuco-Chile 2014

200 ejemplares

Coordinadores

Marjorie Morales Casetti

Departamento de Ingeniería de Sistemas – UFRO

Jonathan Molinet Malpica

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede México

Coordinador Ediciones Universidad de La Frontera

Luis Alberto Abarzúa Guzmán

Corrección y Edición

Javiera Ibaceta Carreño

Fotografía de portada

Jaime Rojas Casetti

Imprenta Alfredo Molina Flores S.A.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Entre la pasividad y la efervescencia



Marjorie Morales Casetti
Jonathan Molinet Malpica
Coordinadores

ÍNDICE

• PRESENTACIÓN	7
• PRIMERA PARTE - PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y BUEN GOBIERNO	11
• CAPÍTULO I - Participación ciudadana en la modernización de la gestión pública / Marjorie Morales Casetti	13
• CAPÍTULO II - El largo camino del ciudadano. Los arreglos institucionales y su papel en la construcción de la ciudadanía en México / Fernando Dworak Camargo	37
• CAPÍTULO III - Gobierno, participación y confianza en México. Un análisis empírico. / J. Mario Herrera Ramos	59
• CAPÍTULO IV - Presupuesto participativo en La Araucanía: compartiendo la experiencia de Pucón / Marco Bustos Gutiérrez y Natacha Pino Acuña	117
• CAPÍTULO V - De la razón pública a la práctica ciudadana. Dilemas y desafíos en la articulación gobierno-participación ciudadana / Gilberto Alvide Arellano	137

• CAPÍTULO VI - ¿Alguien preferiría ejercer la contraloría social? El juego de la contraloría social y la imparcialidad gubernamental / Jonathan Molinet Malpica	159
• CAPÍTULO VII- Participación social en las decisiones de gobierno. Un enfoque de los costos indirectos de la participación en lo público / Laura Lorena Ceja Vargas	171
• SEGUNDA PARTE - MOVIMIENTOS SOCIALES Y REVOLUCIONARIOS	193
• CAPÍTULO VIII - Primavera árabe ¿Revoluciones líquidas o ciudadanas? / Sergio Tamayo	195
• CAPÍTULO IX - Participación para la descentralización. Fortalecimiento de la participación como condición determinante para la descentralización, el desarrollo territorial y la gobernanza en Chile / Heinrich von Baer von Lochow, Felipe Torralbo Seguel y Camilo Rosas Flores	235

PRESENTACIÓN

Jonathan Molinet Malpica¹ y Marjorie Morales Casetti²

La participación ciudadana en las políticas públicas debe servir para lograr sintonizar con el sentimiento ciudadano, de manera que las soluciones a los problemas sociales gestionadas por las autoridades, logren de manera efectiva satisfacer a los principales: los ciudadanos que otorgan poder a la clase política para dirigir el desarrollo económico y social de un país. Así, la participación ciudadana y social se convierte en un elemento importante de la relación Estado-ciudadano. El problema es ¿cómo puede el ciudadano hacer llegar sus demandas al gobierno?, ¿cuándo los ciudadanos deberían o deben participar? Desde hace un tiempo, distintas instancias de gobierno internacionales, nacionales y locales proponen vías de comunicación y procedimientos para garantizar o conseguir esa participación.

El punto es que si se instaure un mecanismo de formulación de políticas públicas participativo, esa participación ¿conduce efectivamente a un mejor gobierno?, ¿cuál es el mecanismo causal que une ambos hechos?, ¿la participación activa de los ciudadanos, más allá de las elecciones, cambiaría la provisión de servicios?

El hecho es que en diversos países existen canales de comunicación y procedimientos establecidos y/o declarados formalmente, pero los ciudadanos no parecen recurrir a ellos. Más bien, lo que se observa es que la ciudadanía se comunica a través de otros medios: manifestaciones, marchas, performance, tomas, protestas, etc., en lugar de recurrir a esos mecanismos formales. ¿Qué es lo que falla?, ¿es acaso una pasividad de la ciudadanía, proveniente de la desconfianza en el sistema político, la que le impide participar, o es la necesidad de movimiento, que aquí hemos llamado *efervescencia* lo que lleva a las masas a manifestarse para hacerse escuchar?, ¿o es acaso que la lucha revolucionaria es añorada en esta era de masivos medios de comunicación, que por tan masivos, ya no facilitan la comunicación?

Es en torno a estas reflexiones que giran los distintos capítulos del libro, en el cual concurren distintas posturas, que tienen en común la premisa de que la participación debiera mejorar la calidad del gobierno, entendiendo ésta como ejercicio del poder y gobernanza efectiva.

En la primera parte del libro, Morales, Molinet y Alvide exploran la relación entre participación y buen gobierno, considerando la participación como un atributo de buen gobierno. Para Alvide, el buen gobierno tiene que ver con el ejercicio del poder. Morales y Molinet en

¹ Profesor-investigador de tiempo completo en el Programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la FLACSO. molinet@flacso.edu.mx.

² Académico del Departamento de Ingeniería de Sistemas de la Universidad de La Frontera, marjorie.morales@ufroter.cl.

cambio, siguiendo la tesis de Rothstein, concuerdan con que la existencia de una burocracia imparcial y eficiente contribuye a un aumento de la confianza de la ciudadanía en sus instituciones políticas, promoviendo a su vez, la existencia de mejores políticas y por tanto, mayor bienestar social.

Los tres autores concuerdan en que al estudiar la participación ciudadana se debe distinguir la participación desde un punto de vista formal a partir de la Constitución, leyes y normas; de la participación *en la práctica*, ya que al final de cuentas, no es sólo la existencia de participación lo que importa para el buen gobierno, sino la calidad de esa participación.

De manera similar, la propia definición de participación ciudadana, siendo difícil de precisar, puede variar entre autores, aun cuando un elemento común es que la participación es esencial en el desarrollo social y humano. Para algunos, la participación será condición necesaria para la existencia de democracia, en tanto que otros distinguirán democracia representativa y deliberativa, permitiendo la existencia de democracia sin verdadera participación o sin ciudadanía.

En el libro, algunos autores se centrarán en los canales formales de participación, mientras que otros, principalmente en la segunda parte (la de efervescencia) explorarán la existencia de canales informales. Los capítulos de Herrera, Bustos y Pino, y Ceja, realizan estudios empíricos que valoran lo que sucede en la práctica al implementar herramientas de participación ciudadana.

El libro se estructura en nueve capítulos divididos en dos partes. La primera, *Participación Ciudadana y Buen Gobierno*, contiene siete capítulos en los cuales se explora el vínculo entre participación y resultados de gobierno y se analiza cómo debe ser esa participación para que logre los efectos esperados y para que los ciudadanos realmente se sientan atraídos por participar.

En el Capítulo I, Morales analiza la relación entre participación ciudadana y modernización de la gestión pública, partiendo de la hipótesis que la modernización no ha alcanzado los resultados esperados debido a la débil incorporación de mecanismos de participación ciudadana efectivos. En el Capítulo II, Dworak explora la forma en que las instituciones políticas han fomentado o inhibido el surgimiento de una ciudadanía participativa. Ambos autores argumentan que las reformas institucionales no han logrado definir apropiadamente los canales de participación que coadyuven a la generación de mayor confianza política y mejor funcionamiento del Estado.

En los Capítulos III y IV, los autores reflexionan acerca de la importancia de la confianza para la existencia de participación. Herrera, presenta evidencia empírica acerca de la relación entre participación y confianza en México, en tanto que Bustos y Pino muestran, a partir de un análisis de caso, que por un lado, la participación contribuye a la confianza en las instituciones políticas, y por otro, que la confianza social promueve o favorece la participación en iniciativas de presupuestos participativos. Al mismo tiempo, los autores señalan respecto

de los presupuestos participativos, que los diferentes medios y mecanismos de comunicación generarán distintas consecuencias.

Los siguientes tres capítulos exploran la relación entre gobierno y ciudadano, desarrollándose sobre la base de la siguiente interrogante: ¿qué hace que un ciudadano participe? Alvide, realiza un análisis de la relación gobierno-participación ciudadana tomando como ejemplo la institucionalización del programa de derechos humanos en el Distrito Federal, en México. Luego, Molinet se pregunta si la contraloría social aumenta la calidad de gobierno, entendiéndola como imparcialidad. Utilizando un modelo de teoría de juegos, analiza en qué condiciones un individuo/ciudadano estaría dispuesto a ejercer su derecho de control social. En esta misma línea, Ceja busca valorar el costo de transacción que asumen los ciudadanos al participar en actividades de contraloría social, considerando el caso mexicano.

La segunda parte del libro se enfoca en los *Movimientos Sociales y Revolucionarios*. Los últimos dos capítulos nos hablan de la necesidad de participación más allá de los canales formales o de aquellos instituidos desde el gobierno. Se refieren a la participación que nace de la ciudadanía y que busca generar un efecto (positivo) en el bienestar social, aun cuando los medios no siempre sean los más apropiados. Comenzamos con un capítulo que nos lleva a otras latitudes, en el cual Tamayo analiza las movilizaciones de la llamada primavera árabe ocurrida en 2010, la que, a juicio del autor, son demandas por una ciudadanía sustantiva que se enfrenta a la histórica sumisión de estos pueblos. Posteriormente, von Baer, Torralbo y Rosas, en el Capítulo IX reflexionan acerca de la participación social en Chile como “ingrediente” necesario para una mejor democracia y un mayor desarrollo.

En síntesis, *Participación ciudadana. Entre la pasividad y la efervescencia* ofrece una reflexión necesaria a la hora pensar y diseñar nuevas políticas (mecanismos) a través de las cuales la ciudadanía pueda participar de manera más activa en la formulación de políticas públicas y aportar al logro de un mejor gobierno.

PRIMERA PARTE

PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y BUEN
GOBIERNO



CAPÍTULO I

Participación ciudadana en la modernización de la gestión pública¹.

Marjorie Morales Casetti ²

“El sentir de las personas lo es todo. Con el sentir público nada puede fallar; sin él, nada puede funcionar. Aquel que logre sintonizar con el sentir ciudadano llega más lejos que aquel otro que solo inaugura estatuas o ejecuta decisiones de mayor o menor dificultad” (Diario30, 2012). Estas palabras que Abraham Lincoln dijera en 1860, cobran sentido en nuestros tiempos y en la realidad del Chile del siglo XXI, donde se observa un escenario que muestra por un lado, una baja confianza en las instituciones públicas y una alta movilización ciudadana para exigir respuestas a los problemas sociales, y por otro, una clase política que no “logra sintonizar” con el sentir ciudadano, además de un gobierno cerrado al diálogo.

Ejemplo de lo anterior es la decisión del gobierno de aplicar la Ley de Seguridad del Estado durante las movilizaciones sociales y manifestaciones de la Región de Aysén ocurridas en febrero de 2012. Ante estos hechos el dirigente del movimiento, Iván Fuentes expresó: “(...) la mesa siempre llamó al diálogo nunca nos salimos de la línea de poder conversar. Así con todo lo que ha pasado seguimos esperanzados que en algún minuto debe haber solución y no por la prensa, sino que en una mesa de diálogo como la forma que debe conectarse el Gobierno con su gente” (La Nación, 2012).

La realidad que enfrentan en este siglo, gobiernos como el de Chile y otros que comenzaron a modernizar la gestión pública hace algunas décadas, no parece ser muy distinta. Incluso países precursores en las reformas de modernización, como Inglaterra, han afrontado en estos últimos años el descontento ciudadano con los resultados entregados por el Estado en el intento de resolver los problemas sociales. Las preguntas que surgen entonces, son ¿qué faltó en los programas de reforma?, ¿por qué los cambios implementados no fueron suficientes para satisfacer a los sujetos soberanos que constituyen el gobierno, es decir, a los(as) ciudadanos(as)?

¹ Una versión preliminar de este capítulo fue presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 30 de octubre y el 2 de noviembre de 2012. La autora agradece los comentarios del Mtro. Jonathan Molinet para mejorar este artículo y la colaboración de la ayudante de investigación Frida von Jentschyk, estudiante de la Universidad de La Frontera.

² Académico del Departamento de Ingeniería de Sistemas de la Universidad de La Frontera, marjorie.morales@ufrontera.cl.

La respuesta que proponemos en este capítulo es que *la modernización de la gestión pública no ha alcanzado los resultados esperados debido a la débil incorporación de mecanismos de participación ciudadana efectiva*³. Para defender esta tesis establecemos como objetivo principal analizar la relación entre modernización de la gestión pública y participación ciudadana. Al mismo tiempo, establecemos tres objetivos secundarios: reflexionar sobre los orígenes teóricos de la participación ciudadana y los mecanismos por los cuales se materializa; definir qué es el buen gobierno desde una perspectiva ciudadana; y analizar la agenda de participación ciudadana asociada al proceso de Modernización de la Gestión Pública en Chile.

El capítulo se estructura en cinco apartados. El primero, ofrece una breve revisión de los componentes o ejes principales de la modernización de la gestión pública. Los apartados dos a cuatro están destinados al cumplimiento de los tres objetivos secundarios; y en el último, se exponen algunas conclusiones y reflexiones surgidas del análisis. Desde el punto de vista metodológico, primero realizamos una revisión bibliográfica que considera fundamentos teóricos sobre reforma de la gestión pública, democracia, participación, ciudadanía, calidad de gobierno y rendición de cuentas, y luego, analizamos la información contenida en documentos oficiales, artículos académicos y notas de prensa sobre participación ciudadana en Chile.

1. Modernización de la gestión pública.

La década de los años ochenta fue testigo de dos hechos que sirvieron de base para la modernización de las organizaciones públicas. Por un lado, la crisis económica y los descontentos que provocó el Estado de Bienestar y el “creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales” (Santana y Negrón, 1996, p. 1) brindaron una oportunidad a los promotores del modelo de mercado para mostrarlo como una opción factible en la reforma de modernización. Por otro lado, desde la empresa privada, el movimiento de la calidad total (el cual tiene sus antecedentes en el Japón posterior a la segunda guerra mundial)⁴, comenzó a tomar cada vez más fuerza, postulándose como un modelo válido para ser aplicado también en el sector público⁵.

Inspiradas en parte en el movimiento de la calidad total, surgieron propuestas para modernizar el gobierno que buscaban aplicar conocimientos y herramientas propias de la gestión privada a la gestión pública. *La Nueva Gestión Pública* (NGP) era un nuevo paradigma basado en ocho principios: fortalecer la función directiva; devolver autoridad y proveer flexibilidad a

³ Una tesis similar se plantea en el Capítulo II de este libro.

⁴ El enfoque de la calidad total surgió en los años cincuenta durante la reconstrucción económica de Japón. Desilusionados por la baja calidad de sus productos, los japoneses contaron con el apoyo de Estados Unidos para mejorar sus procesos productivos. Reconocidos académicos como Edward Deming y Joseph Juran dictaron seminarios y cursos para introducir el concepto de aseguramiento y control de calidad, y posteriormente, autores como Feigenbaum, Ishikawa y Crosby hicieron importantes aportes, desarrollaron conceptos y modelos que se consolidaron en la gestión de calidad total.

⁵ Este movimiento cobró relevancia en Estados Unidos en los setenta y en Europa en los ochenta, comenzando a utilizarse la gestión de calidad en empresas privadas y organizaciones públicas, creándose también premios que reconocen la calidad en la gestión de organizaciones.

las agencias; mejorar el desempeño y fortalecer la rendición de cuentas; mejorar la gestión de recursos humanos; optimizar el uso de las tecnologías de información; desarrollar la competencia; otorgar a los clientes distintas opciones para elegir, teniendo además facultad para fiscalizar, mejorar la calidad de la regulación y, proveer servicios de manera *responsiva*⁶ (Ocampo, 1998).

A partir de este paradigma -impulsado por organismos internacionales como OCDE, FMI y Banco Mundial (Guerrero, 2001)- los países desarrollados y en vías de desarrollo establecieron programas modernizadores del aparato estatal, los cuales tenían como objetivo último mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Estos programas incluían, entre otros, los siguientes ejes de acción: evaluación del desempeño (individual e institucional), evaluación de impacto de las políticas públicas, profesionalización, sistema de selección de altos directivos, formalización de la rendición de cuentas, descentralización, delegación, introducción de competencia, mecanismos de cuasi mercado, y remuneraciones variables. Desafortunadamente, en el paso del discurso y de las recomendaciones teóricas a la elaboración de programas reales, los fines de servir al ciudadano, proveer servicios de manera responsiva, y facultar a la ciudadanía para controlar las acciones del gobierno, se fueron perdiendo. La búsqueda de la eficiencia dejó atrás la preocupación inicial del movimiento de la calidad total: satisfacer las expectativas de los *clientes* (Newman, 2011). Evidencia de lo anterior es que en las reformas implementadas en la mayoría de los países (Estados Unidos, Australia, Chile y Noruega) se relevó el uso de indicadores relacionados con la eficiencia de procesos y productos, y sólo en algunos (Reino Unido, por ejemplo) se dio énfasis a la calidad de servicio (Morales, 2011).

Diversos autores (Bhatta, 2003; Consorcio para la Reforma del Estado, 2009; Halligan, 2007; Morales, 2011; Scourfield, 2007) analizan los efectos y resultados de la NGP y encuentran que uno de los motivos por los cuales esta reforma produjo consecuencias no deseadas fue, precisamente, por la falta de atención a las demandas ciudadanas. Autores como de Leon y Denhardt (2000) señalan que la NGP limitó el grado al cual los ciudadanos pueden afectar las políticas, asignándoles una posición política débil, pudiendo actuar sólo después que las decisiones han sido tomadas. De manera similar, Cunill (1997) argumenta que la conceptualización del ciudadano como consumidor provocó el debilitamiento de la sociedad como cuerpo político. El asunto entonces es ¿cómo recuperar ese cuerpo político? Desde nuestro punto de vista, esto se logra incorporando a la ciudadanía a la gestión del gobierno, y en línea con lo planteado por Yang y Holzer (2006), enriqueciendo el proceso decisorio mediante un trabajo colaborativo entre gobierno y ciudadanos. Lo anterior debiese permitir que los ciudadanos obtengan mejores políticas y programas; y que los gobernantes recuperen la confianza y legitimidad que han perdido.

Considerando lo anterior, la principal tarea de las reformas post-NGP es incorporar a la ciudadanía en el proceso de gestión de las políticas y programas de gobierno. Pero, ¿por

⁶ En el sentido de *responsiveness*, es decir, la disposición y capacidad del gobierno para responder a las preferencias ciudadanas, a través de las políticas públicas, de modo que logra la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general.

qué es importante esta participación?, ¿dónde y cuándo surge el concepto de *participación ciudadana*?

2. Orígenes, fundamentos y mecanismos de participación ciudadana.

En este apartado nos referimos a los orígenes y razones por las cuales surgió la participación ciudadana en las políticas públicas. Partimos respondiendo qué motivó la inclusión ciudadana y la transformación de las democracias representativas en una suerte de democracias participativas y deliberativas. Posteriormente, siguiendo el trabajo de Stewart (2007), describimos cómo los diversos mecanismos de participación ciudadana tienen distintos niveles de influencia tanto en el proceso de decisión como en la fijación de la agenda pública.

2.1 ¿Máxima participación factible?

Uno de los principales antecedentes de la participación ciudadana proviene de Estados Unidos, donde en 1964 se promulgó el *Economic Opportunity Act* estableciéndose que para llevar a cabo la política de programas de acción comunitaria, se debía contar con la *máxima participación factible* de los miembros y residentes de las áreas beneficiadas. Pero, ¿qué implicaba esta *máxima participación factible*? Por un lado, la factibilidad de la participación haría referencia a la satisfacción de restricciones asociadas a representatividad, recursos económicos, tiempo, posibilidad de agregar preferencias, etc. Nos encontramos en un escenario donde debemos encontrar un mecanismo de participación P tal que satisfaciendo un conjunto de restricciones R logre maximizar una función z que represente el *quórum* logrado en el ejercicio o la cantidad de personas que finalmente se hacen partícipes. Sin embargo, desde la promulgación de esta ley nunca hubo consenso sobre su significado ni sobre cómo debiera ser el mecanismo P .

Algunos sectores criticaron el involucramiento de la ciudadanía en el diseño y gestión de los programas públicos, señalando que esta participación podría: i) promover una revolución, ii) limitar la influencia y autoridad local, iii) amenazar la jurisdicción. También se argumentaba que la ejecución de programas públicos requiere experiencia profesional: mientras los pobres no adquieran experiencia, los programas deben ser elaborados y ejecutados por los expertos (Rubin, 1969). Defendiendo la incorporación de la ciudadanía, Melish (2010) afirma que debido a la complejidad y multicausalidad de la pobreza, la implementación y monitoreo de las soluciones requiere el involucramiento de los propios beneficiarios. Anteriormente, Rubin (1969) había señalado que la idea de participación tiene un profundo impacto sobre la sociedad en general y sobre los pobres en particular y, que los pobres estaban adquiriendo conocimientos sobre los problemas de la comunidad al participar en organizaciones vecinales. Para esta autora, una de las ideas que hay detrás de la participación es que “la acción comunitaria es un vehículo para el desarrollo” (Rubin, 1969, p. 18).

De acuerdo al *Economic Opportunity Act*, máxima participación factible significaba que los pobres trabajarían en los programas o que serían parte de la formulación de políticas. Pero, ¿por qué surge esta necesidad de incorporar al ciudadano en el proceso de las políticas públicas? En la democracia se considera al individuo como su unidad componente. Por tanto, la ciudadanía activa sólo tiene sentido y posibilidad de ser en el espacio donde se construye lo público (Arendt, 2003). Siguiendo a Dahl (1989) en su reflexión sobre los orígenes de la democracia en la Antigua Grecia donde se buscaba que los ciudadanos participasen de las decisiones colectivas a través de las asambleas, observamos que debido a la transformación de las ciudades-Estado en los llamados Estado-nación, la democracia dejó de ser “participativa” para volverse representativa. El autor señala que, en los sistemas políticos pequeños si bien el ciudadano puede influir en las decisiones, estas decisiones no son sobre temas demasiado relevantes (participación no sustantiva). Por tanto, al consolidarse la forma de Estado-nación los países optaron por aumentar la efectividad de los gobiernos a costa de disminuir la participación de la ciudadanía en las decisiones de políticas; puesto que los Estado-nación (siendo más efectivos) pueden hacer frente a los desafíos económicos de mejor manera que los Estados pequeños.

Volviendo a Arendt (2003), y a la búsqueda de una democracia deliberativa, afirmamos que participar en un contexto democrático, es más que el sólo hecho de elegir a los representantes, es estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones colectivas. La necesidad de esa presencia activa de la ciudadanía en el proceso decisorio en un contexto democrático implica crear mecanismos y canales apropiados para que exista un diálogo entre sociedad y gobierno. Este proceso deliberativo mediante el cual los ciudadanos con iguales capacidades de participar proveen las razones y justificaciones de sus opiniones y opciones, produce un consenso acerca de las metas y los resultados que la ciudadanía espera en relación a la eficiencia de la acción del gobierno y a la forma como éste debe rendir cuentas (Silver, Scott, y Kazepov, 2010).

No obstante, y como señala Rubin (1969), la incorporación de la ciudadanía en la planificación de políticas y programas y en la toma de decisiones, trae consigo una serie de problemas, que podemos sintetizar en dos grandes asuntos. El primero se refiere a cómo diseñamos el mecanismo P para lograr maximizar la función z . Si consideramos la función z ¿cuántas personas necesitamos para obtener una representación efectiva de una comunidad?, ¿cómo se debe seleccionar a quienes participan?

El segundo asunto se asocia a la pregunta ¿qué tipo de ciudadanos incluimos y cómo construimos/educamos a esos ciudadanos capaces de intervenir activamente en las decisiones públicas? En la siguiente sección reflexionamos sobre el primero de estos puntos y en el apartado tres, retomamos el tema de la construcción de la ciudadanía.

2.2 Mecanismos de participación ciudadana

Desde fines de los años noventa, hemos sido testigos de una, cada vez menor, confianza de la ciudadanía en sus gobiernos, instituciones y democracia, lo cual se evidencia a través de encuestas de percepción como *Latinobarómetro*. En 2002, los resultados de la encuesta señalan que el 56% de los encuestados aseguran que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en tanto que en 1998, el 62% estuvo de acuerdo con esa afirmación (Forero, 2003). Dado lo anterior, los gobiernos democráticos han comenzado a utilizar distintos mecanismos para incluir a la ciudadanía en sus decisiones, principalmente a nivel local: realizando cuentas públicas abiertas a la comunidad, haciendo consultas ciudadanas e implementando procesos de presupuestos participativos⁷. Mediante estas iniciativas se espera mejorar la confianza de la ciudadanía en el gobierno, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, y ejecutar políticas y programas más acordes a las necesidades y deseos de los ciudadanos. Observando los resultados arrojados por la encuesta *Latinobarómetro* 2009, vemos que el 61,5% está de acuerdo con que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, por lo que parece haber una mejora en el apoyo a la democracia, el cual pudiese ser, en parte, un efecto de las reformas de modernización.

En América Latina uno de los mecanismos más utilizados ha sido el de presupuestos participativos, aun cuando existen otros mecanismos mediante los cuales se puede involucrar a la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas. En 1969, Arnstein propuso una tipología de participación ciudadana basada en el nivel de poder decisorio o de influencia cedido a los ciudadanos (Bowen, 2008; y en Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009). La figura 1, muestra este esquema en el cual se identifican ocho niveles de participación. En los niveles 1 y 2, *no participación*, no se busca que las personas participen en el diseño y gestión de los programas sino que se utilizan para convencer y captar adeptos. Los niveles 3 al 5, referidos a la *participación simbólica*, otorgan canales a través de los cuales la ciudadanía tiene voz y puede ser escuchada, sin embargo, “carece de poder para asegurarse que sus ideas se tomen en cuenta” (Guillen *et al.*, 2009, p. 187). Los siguientes tres niveles, buscan facultar a la ciudadanía, ya sea mediante mecanismos de negociación y acuerdo (nivel 6) o a través de delegación de poder (7 y 8) (Bowen, 2008; Guillen *et al.*, 2009).

Ampliando la clasificación de Arnstein y asumiendo que la participación ciudadana en la gestión pública debiera permitir integrar las demandas ciudadanas en la formulación de políticas, servir de instrumento para aumentar la eficiencia y la eficacia y permitir el control social, Stewart (2007) analiza las implicaciones de algunos mecanismos de participación ciudadana en los procesos decisorios. El autor presenta una matriz donde relaciona la participación en la toma de decisiones con el control de la agenda, que permite clasificar los distintos mecanismos de participación según el nivel de influencia ciudadana en los dos ámbitos (ver cuadro 1). El eje de control de decisiones va desde *informativo*, en el cual los políticos sólo informan a la ciudadanía respecto de las decisiones (nivel 3 de Arnstein); *consultivo*, que

⁷ Como se verá en el Capítulo IV de este libro.

permite alguna retroalimentación de parte de los ciudadanos pero donde la decisión última es política (niveles 4 y 5); hasta *delegativo*, donde los ciudadanos participan en la decisión última (niveles 6, 7 y 8). El eje de control de agenda se clasifica en: *operacional*, donde la información provista a los ciudadanos tiene que ver con aspectos operativos y administrativos de las políticas, pero no con aspectos estratégicos; *estratégico*, se relaciona con discusiones en aspectos como factibilidad de las soluciones y recursos disponibles; y *normativo*, que se refiere a que los ciudadanos tengan libertad para incluir temas en la agenda.

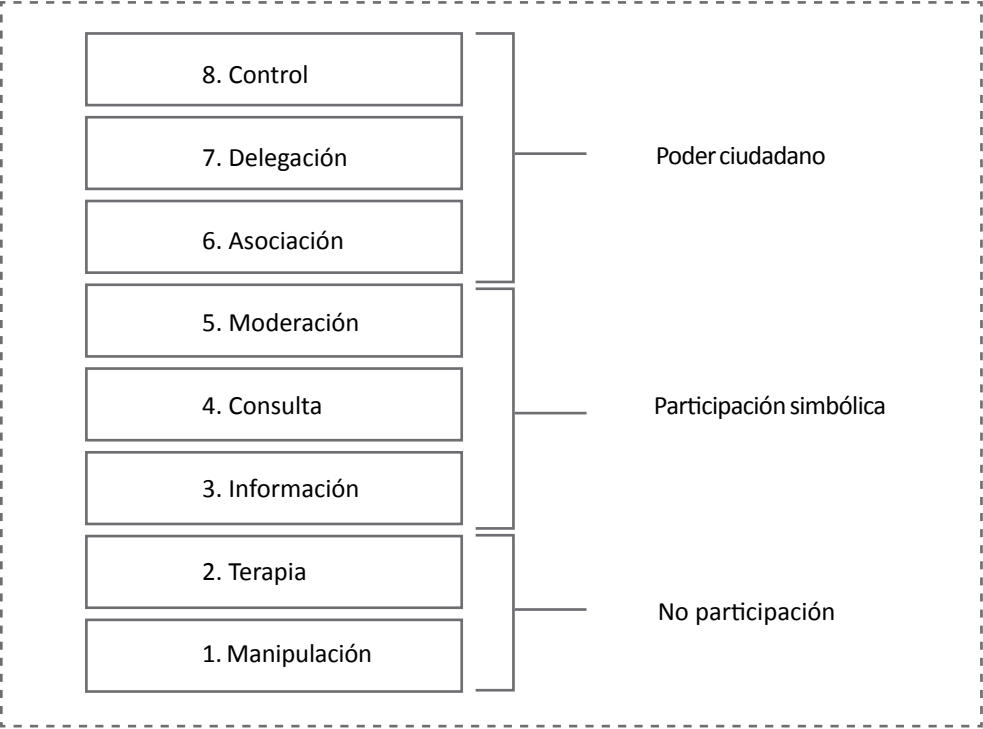


Figura 1. Niveles de Participación. Modelo de Arnstein.

Fuente: Bowen (2008); Guillen *et al.* (2009)

De los mecanismos de participación mostrados en el Cuadro 1, los más utilizados son: referéndum, plebiscito, iniciativa popular de ley, presupuestos participativos (participación directa de la ciudadanía en la jerarquización y destino de los recursos locales, práctica utilizada por ejemplo en Brasil, Perú y Chile), mecanismos de debate (jurados ciudadanos que discuten sobre un tema en talleres de un día), encuestas deliberativas (donde participan unas 300 personas a través de encuestas para las cuales se les envía material de consulta sobre el tema). Stewart (2007) afirma que al diseñar las reglas de participación, los actores involucrados definen estratégicamente hasta dónde podrán realmente influir los ciudadanos en las decisiones y en la incorporación de temas en la agenda. Lamentablemente, mientras

la participación siga siendo limitada por intereses políticos, permitiendo a los ciudadanos opinar y votar sólo sobre temas puntuales, la modernización del Estado seguirá incompleta y permaneceremos en un sistema de democracia representativa.

Cuadro 1

Mecanismos de participación y su influencia

Participación en el proceso decisorio	Control de Agenda		
	Operacional	Estratégico	Normativo
Delegativo	Referéndum	Presupuestos participativos	Iniciativa popular de ley
Consultivo	Plebiscito	Mecanismos de debate	Encuestas deliberativas
Informativo	Anuncios		

Fuente: Adaptado de Stewart (2007)

Evidentemente para que pueda existir un nivel de participación consultivo o delegativo, que es lo que se debe buscar en este proceso de modernización, lo primero que se necesita es que haya derecho a la información y espacios de diálogo y participación social. El que la información sea pública genera oportunidades para la formación de opinión pública y posibilita el control social ex post. Además, la transparencia de los procesos de gestión y ejecución contribuye a aumentar la eficiencia gubernamental (PRYME, 2001). En segundo lugar, se requiere que los ciudadanos estén capacitados y posean conocimientos empíricos, teóricos y/o vivenciales acerca del tema que se está abordando (retomaremos este argumento en el apartado 3).

Lo que interesa en este punto, según anticipamos es ¿cómo diseñar el mecanismo P para incluir efectivamente a los ciudadanos en los procesos de políticas?, ¿hasta qué punto las decisiones corresponden a los verdaderos intereses de las personas? Uno de los problemas inherentes de la participación es que ésta no sea suficientemente representativa de los intereses y demandas de la población, por lo que se podría estar privilegiando a ciertos grupos con mayor capacidad de organización. Entonces, ¿cómo organizar la participación ciudadana?, ¿qué decisiones y acciones podrán ejercer los(as) ciudadanos(as)?, ¿qué resultados se espera alcanzar con esta participación?

En este capítulo, inspirados en los planteamientos de Arendt (2003) y Silver *et al.* (2010) consideramos que a nivel local y/o territorial: i) la participación ciudadana debe generar acuerdos en torno a problemáticas comunes de la ciudad o territorio; ii) las decisiones deben relacionarse con la generación de ideas de proyectos y con la priorización de proyectos

previamente evaluados. Para evitar que los participantes sean capturados por intereses políticos, se debe establecer reglamentos que señalen tanto los tipos de proyectos/decisiones que deben necesariamente pasar por una discusión/aprobación ciudadana, como la forma de convocar a la ciudadanía para participar.

A nivel nacional, en cambio, la participación debiese tender a la realización de referéndum y a la posibilidad de establecer iniciativas de ley desde la propia ciudadanía. En este nivel, el espectro de temas sobre los cuales pueden opinar y decidir los ciudadanos es más amplio, aunque también las decisiones son más generales. Esto es, a nivel local, las decisiones ciudadanas se relacionan con ejecución de políticas -cómo resolver problemas puntuales-; mientras que en la esfera nacional, la participación debe buscar generar una visión común de país, orientando los planes y políticas de desarrollo y convivencia nacional. En ambos casos el resultado esperado será la concordancia entre el uso de los recursos públicos y las reales necesidades de las comunidades.

En la actualidad, no existe un consenso sobre las metas y objetivos de la participación ciudadana, ni sobre cómo evaluar su efectividad: más participación no necesariamente implica mejor gobierno (Rosener, 1978). Existe, por tanto, un dilema entre efectividad y participación ciudadana. Por un lado, la capacidad del sistema de responder satisfactoriamente a las preferencias colectivas de sus ciudadanos, y por otro, la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan control sobre las decisiones de gobierno. Recordemos que los gobernantes del Estado-nación escogieron la efectividad disminuyendo deliberación y participación. Ahora, queremos construir una democracia participativa y equilibrar esa búsqueda de efectividad y eficiencia sin sacrificar la inclusión⁸. Si los gobiernos pretenden incorporar efectivamente la opinión de los ciudadanos/beneficiarios en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, deben otorgarles un rol de co-gestionadores de las políticas, para lo cual sin duda, lo más importante es proveerles la información necesaria para emitir opiniones. Acostumbrar a la gente a participar, permitirá que con el tiempo se vuelvan más críticos de las soluciones propuestas o implementadas y más “expertos” para emitir opiniones y proponer opciones de políticas.

3. Buen gobierno, buenos ciudadanos.

Dependiendo de qué concepto de ciudadano tengamos, la relación Estado-Sociedad será asumida de manera diferente. Como *ciudadanos*, las personas se preocupan de que el Estado cumpla su mandato, de que los gobernantes actúen con transparencia y de que asuman sus responsabilidades políticas. Como *consumidores* las personas exigen del Estado una respuesta eficaz y oportuna a sus necesidades y problemas, lo cual requiere de éste atención, flexibilidad y capacidad resolutive. Sin embargo esta perspectiva, utilizada por la perspectiva de NGP, no los

⁸ La idea es dejar atrás la dicotomía efectividad/participación construyendo procesos decisorios, de ejecución y de evaluación que incluyendo a la ciudadanía logren aumentar la efectividad de los resultados.

faculta para fiscalizar los actos del gobierno, provocándose una disminución de la participación ciudadana en aquellos países que implementaron reformas inspiradas en el modelo de mercado. Lo que se busca ahora, mediante las llamadas reformas post-NGP es re-conocer el papel que juegan los ciudadanos en el control de la acción del Estado, asumiéndolos como principales del gobierno, de manera que los antes consumidores son ahora ciudadanos que pueden cumplir diversos roles: i) usuario de servicios, ii) socio en la provisión de servicios, iii) fiscalizador de las acciones del gobierno, y iv) contribuyente (Kettl, 1998).

Dependiendo del rol que asuman, estos ciudadanos tendrán distintos intereses: los primeros buscan servicios de calidad y bajo costo, los segundos están interesados en la efectividad de la provisión, los terceros esperan que el gobierno rinda cuentas a la ciudadanía y los últimos, estarán preocupados de la eficiencia del gasto. El punto ahora es a qué se refieren estas cualidades de la acción del gobierno: calidad de servicio, efectividad, eficiencia y rendición de cuentas. Abordemos estos conceptos desde uno más amplio: la calidad del gobierno o, *el buen gobierno*.

Mientras los economistas asocian la calidad del gobierno con las tradiciones e instituciones de acceso y ejercicio del poder, asumiendo que un buen gobierno es aquel que contribuye al desarrollo económico; desde la ciencia política se atribuye mayor importancia al ejercicio del poder, centrándose en las instituciones y organizaciones (Cejudo y Zabaleta, 2009) o en los criterios normativos en los cuales se enmarca (Rothstein y Teorell, 2005), pero sin ocuparse directamente de los resultados de ese ejercicio, esto es, de los efectos concretos que genera el gobierno en el bienestar social: en el nivel de desarrollo humano y social que el país alcanza gracias a la acción del gobierno.

Revisemos el planteamiento de Rothstein y Teorell (2005). Los autores definen calidad de gobierno a partir del criterio normativo de imparcialidad y afirman que la existencia de una burocracia imparcial, no discriminatoria, evita la existencia de corrupción y arbitrariedades en el ejercicio del poder haciendo predecibles las acciones del gobierno y permitiendo a los individuos desarrollar sus planes de vida de manera cooperativa. Para estos autores el criterio de imparcialidad es mejor para definir qué es la calidad del gobierno que el criterio de eficiencia proveniente de la economía y afirman que el éxito de la implementación de políticas -efectividad- y la cantidad de recursos utilizados en relación a los productos generados -eficiencia-, son criterios deseables sólo en conjunto con la acción imparcial. A nuestro juicio, uno de los problemas que tiene este enfoque es que si bien se centra en el ejercicio del poder y no en el acceso, no intenta valorar los resultados del gobierno sino la manera en que actúan los individuos al interior del mismo. En este capítulo considerando que, “la capacidad de gobernar se muestra y valida en los resultados reales que producen las acciones que ejecuta el gobierno” (Aguilar, 2007, p. 5), definimos el buen gobierno siguiendo el enfoque económico⁹.

⁹ Para una discusión más amplia, ver Morales (2011).

En la literatura, el buen gobierno o la calidad de gobierno¹⁰ se asocia con la noción de capacidad del Estado, por lo que se mide a través de indicadores de calidad de la burocracia, niveles de corrupción o eficiencia en la provisión de servicios (Andrews, 2008; La Porta, Lopez-de-Silanes, Schleifer y Vishny, 1998; Longo, 2008; Wilson, 2008). Desde una perspectiva económica en la que se asume que la finalidad del gobierno es promover el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005; La Porta *et al.*, 1998), la valoración de la calidad de gobierno implica no sólo centrarse en los productos sino considerar los resultados agregados producidos por el Estado, por lo que para medirla, debemos utilizar indicadores que permitan “evaluar la calidad y desempeño de las instituciones de un país” (Longo, 2010, p. 95).

Efectivamente, a los ciudadanos les interesan los resultados reales que producen las acciones que ejecuta el gobierno, por tanto, el buen gobierno es una construcción a partir de esos resultados y de cómo el gobierno responde de manera rápida y acertada ante los cada vez más complejos problemas sociales. A partir de lo anterior, e incorporando cuatro aspectos relevantes del buen gobierno: calidad, efectividad, eficiencia y rendición de cuentas; definimos el buen gobierno como *aquel que ejecuta eficientemente sus recursos proveyendo servicios de calidad que solucionen los problemas ciudadanos de manera efectiva y transparente*.

Si ese es el gobierno al que queremos llegar, ¿las reformas eficientistas de la NGP, son suficientes para alcanzarlo? Parece que no. El debate que surge es si se deben seguir promoviendo reformas pro eficiencia o si más bien, el gobierno debe avanzar hacia la construcción de una sociedad de confianza (Christensen y Lægreid, 2004; Pierre y Rothstein, 2011). Nuestra postura es que es posible complementar los valores tradicionales del servicio público con otros antes inexistentes, como los referidos a la calidad de servicio, la satisfacción de usuarios y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Por tanto, la reforma post-NGP, debiera incorporar como eje central la creación de una *participación ciudadana activa* que involucre a los ciudadanos en los procesos de políticas públicas y en la definición de los objetivos de las agencias a partir de los cuales se elaborarán los objetivos de desempeño, coadyuvando a la generación de una sociedad de confianza.

Así, el siguiente paso en la reforma es darle más participación a la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas, desde el nivel municipal, regional y hasta el nacional. La inclusión de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, que se espera producir en estas reformas post-NGP, debería convertirse en una estrategia relevante para reducir la apatía de los ciudadanos (como *principales*), dada la actual carencia de mecanismos mediante los cuales puedan monitorear las acciones del gobierno (*agente*).

¹⁰ Este concepto es distinto al de gobernanza -o buena gobernanza-, el cual amplía la noción de gobierno y se define de manera descriptiva como el “conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un contexto social determinado” (Longo, 2010, p. 78); y de manera normativa como el “atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los desafíos del progreso y bienestar” (Longo, 2010, p. 79). En general, la gobernanza se ha asociado a tres dimensiones: i) calidad de la democracia, ii) capacidad para resolver problemas y iii) garantía para el funcionamiento del mercado y la sociedad civil; siendo la segunda equivalente a la definición de buen gobierno que aquí empleamos.

Si bien las reformas de la NGP buscaron fortalecer la confianza de la ciudadanía en el gobierno, los (pocos) estudios que analizan los efectos de estas reformas sobre la confianza -lo que Christensen *et al.* (2007) denominan *efectos simbólicos*- no obtienen resultados concluyentes. Yang y Holzer (2006) se preguntan si dadas las consecuencias no deseadas de la evaluación del desempeño, sería deseable y posible construir indicadores de desempeño que sirvan tanto para mejorar la gestión de las agencias como para fortalecer la rendición de cuentas. La respuesta a esta interrogante no es simple, pero los mismos autores señalan que es posible incluir a la ciudadanía a través de comités participativos en el establecimiento de objetivos para una agencia, de modo que sean ellos quienes ayuden a esclarecer cuál debe ser la misión del gobierno en determinado contexto, esto es, qué espera la ciudadanía que el Estado haga en relación a los problemas que enfrenta. Nuevamente, para que esto ocurra necesitamos ciudadanos activos: buenos ciudadanos.

Pero, ¿cómo incorporamos al ciudadano?, ¿cómo se forman buenos ciudadanos? En primer lugar, esto conlleva la necesidad de mejorar las condiciones educacionales de las personas. Sin una fuerte inversión en capital humano desde pequeños, no contaremos con ciudadanos participativos y socialmente responsables. Nuestra recomendación -en el caso de Chile- es volver a incluir en el currículo educativo temas de educación cívica y ciudadana. Educar buenos ciudadanos y buenas ciudadanas requiere inculcar desde la infancia a niñas y niños, que en democracia sus ideas importan y que pueden expresarlas.

Ejecutar lo anterior no es fácil, por lo que los gobiernos, por regla general, escogen diseñar o adaptar algunos de los mecanismos de participación descritos en el cuadro 1, sin intentar realizar un trabajo más de fondo en términos de construir ciudadanos. Veamos ahora lo que ha ocurrido en Chile en la búsqueda de mayor participación ciudadana en las políticas públicas.

4. Participación ciudadana y modernización de la gestión pública en Chile.

En Chile, en los años sesenta y setenta, lo público era el espacio donde los individuos privados surgen a la vida colectiva (PRYME, 2001), pero esto se revierte drásticamente durante la dictadura, lo que genera un desplazamiento desde la esfera estatal hacia el mercado. Durante los gobiernos de la Concertación, en un proceso lento, se fue incorporando al ciudadano en la acción del Estado, pero es recién en el gobierno de Ricardo Lagos cuando se incluye el tema en el programa de reforma del Estado. En efecto, la agenda de modernización del Estado en Chile estuvo inicialmente centrada en la mejora de la gestión pública, y de a poco fue abriendo espacios y canales de participación para la ciudadanía. En lo que sigue describimos algunas iniciativas de participación incluidas en los programas modernizadores, sin embargo, para ahondar más respecto de la Reforma de la Gestión Pública y del Estado se sugiere consultar Waissbluth (2006) y Morales (2011).

4.1 La participación ciudadana en los programas modernizadores de la Concertación

En el documento *Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (PRYME, 2001) se reconoce que “la no correspondencia entre los intereses del ciudadano común y el quehacer de la política han contribuido a su creciente desvalorización frente a la opinión pública” (PRYME, 2001, p. 21). Se señala, además que, con el fin de que la participación ciudadana pueda fortalecer la gobernabilidad democrática es necesario: i) que goce de una efectiva autonomía frente al Estado y frente a los intereses de grupos económicos, ii) que no puedan ser sustituidos por la política partidista, y iii) que se construya desde abajo. Hasta entonces, la participación social en la gestión estaba poco articulada en el proyecto de modernización, tal como ocurría en otros proyectos modernizadores inspirados en la NGP.

Buscando relevar el tema, el Presidente Lagos afirma en este documento que “sólo a través de un real reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos por parte del Estado, y del ejercicio y uso de estos derechos por quienes son titulares, se profundiza la democracia” (PRYME, 2001). Para lograr este reconocimiento es necesario i) una sociedad civil constituida y democratizada; ii) un Estado facilitador/descentralizado, donde los funcionarios públicos posean una cultura de participación ciudadana y la acción del Estado sea transparente para la ciudadanía; y iii) un régimen político democrático.

Entre las iniciativas impulsadas por este gobierno se encuentran: el proyecto de ley antidiscriminación -ingresado a trámite legislativo el 22 de marzo de 2005-; la implementación de programas de presupuestos participativos a nivel municipal, desde el año 2000; y el envío a trámite legislativo de una iniciativa de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, el 8 de junio de 2004, cuyos objetivos eran: fijar un marco legal común para todas las asociaciones que no se rigen por un estatuto jurídico especial; incentivar la creación de asociaciones de interés público; establecer una regulación básica para el trabajo del voluntariado y realizar modificaciones a diversos cuerpos legales -entre los cuales se encuentra la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades- con el objeto de promover la participación de la ciudadanía en la gestión pública.

Posteriormente, la *Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010* de la Presidenta Michelle Bachelet expresa una nueva manera de hacer gobierno “donde las políticas públicas vinculan el desarrollo del país, y su cohesión social, con el ejercicio de los derechos ciudadanos para una democracia de mejor calidad: *Chile somos todos*” (Ministerio Secretaría General de Gobierno y División de Organizaciones Sociales, 2006, p. 7). En este sentido, se señala que la primera tarea de la democracia es perfeccionar el sistema representativo y promover la participación activa de los ciudadanos en los procesos decisorios, de manera que el Estado debe garantizar el derecho a participar en políticas, planes, programas y acciones. Al asumir un enfoque de derechos, el individuo pasa de ser considerado cliente a ser considerado ciudadano, ampliando la concepción de *consumidor/usuario* característica de la NGP. Entre

las iniciativas propuestas en los cuatro ejes programáticos de la agenda de participación del gobierno de la Presidenta Bachelet, destacan las siguientes:

i. *Derecho a la información pública*: el gobierno se obliga a mantener espacios informativos de calidad, siendo uno de los canales el Sistema de Información y Atención a Clientes, presente en más de 160 dependencias de gobierno. Este sistema promueve la modernización de la gestión de atención a usuarios, procedimientos de derivación, sistemas de registro, planes de difusión y sistematización de información basado en un enfoque comunicacional no discriminatorio. Destaca también en este punto las Cartas de Derechos, mediante las cuales las instituciones que brindan servicios sociales informan a los ciudadanos de sus derechos respecto de los servicios o prestaciones que deben recibir en su calidad de usuarios. Además, el 11 de agosto de 2008 fue promulgada la Ley N°20.285 sobre transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del Estado, gracias a la cual cualquier persona podrá solicitar información que se defina como pública y que no tenga carácter de reservada según la misma normativa.

ii. *Gestión pública participativa*: el Estado reconoce a las personas el derecho a incidir en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas; estableciendo consejos de sociedad civil (órganos consultivos), diálogos participativos (procesos de información, educación y construcción de acuerdos), minutas de posición (elaboradas por las instituciones públicas y publicadas en internet para retroalimentación ciudadana), cuentas públicas participativas (rendición de cuentas) y presupuestos participativos. Actualmente, la participación ciudadana activa está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y tiene como principal objetivo instaurar una estrategia para generar mecanismos que permitan otorgar espacios para que los ciudadanos influyan de manera efectiva en las decisiones de las políticas públicas regionales y locales, avanzando progresivamente hacia la descentralización del país.

iii. *Fortalecimiento de la sociedad civil*: a través de iniciativas para el asociacionismo y el desarrollo social, fomento al voluntariado, apoyo institucional para dirigentes sociales, e infraestructura y apoyo tecnológico.

iv. *No discriminación y respeto a la diversidad*: se concreta mediante las siguientes acciones: no discriminación y respecto a la diversidad; aseguramiento de los derechos económicos, sociales y culturales; igualdad de oportunidades y equidad de género; y reconocimiento de pueblos originarios. El proyecto de ley sobre no discriminación fue ingresado a tramitación el año 2005, teniendo como objetivo “instaurar un mecanismo judicial que permita restablecer eficazmente el imperio del derecho toda vez que se cometa un acto de discriminación arbitraria”, entendiendo por discriminación arbitraria:

[...] toda discriminación, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la

Constitución Política de La República o en los tratados internacionales, sobre derechos humanos ratificados en Chile y que se encuentran vigentes (La Tercera, noviembre 2011).

Una de las iniciativas que todavía está pendiente es la reforma constitucional que incorpora la iniciativa de ley ciudadana, la cual fue ingresada a trámite legislativo el 31 de julio de 2007. En dicha iniciativa se define como mecanismo de participación ciudadana en la actividad legislativa, a la capacidad que determinados ordenamientos jurídicos dan a un conjunto de ciudadanos para que puedan activar o instar la discusión y eventual aprobación de una iniciativa legislativa que puede convertirse en ley, en definitiva, permite que los ciudadanos puedan someter sus proposiciones a la deliberación del poder legislativo.

En un masivo debate realizado en marzo de 2008, Soledad Ferreiro (Directora de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) señaló: “Hoy, el ciudadano común quiere involucrarse activamente en la decisión de las políticas públicas, por tanto, es fundamental general mecanismos, para que esa participación exista de manera real” (BCN, 2008). De acuerdo a la iniciativa, para presentar un proyecto de ley, se debe recolectar un número determinado de firmas, las cuales serán validadas por el Servicio Electoral, para que el Senado o la Cámara de Diputados inicie un proceso legislativo, siempre y cuando sea admisible y comprenda las materias que la Constitución señale. Una vez que se logre lo anterior, la iniciativa deberá ser tratada de igual forma que un proyecto de ley. Todavía hoy, esta iniciativa se encuentra en Primer Trámite Constitucional y sin urgencia, en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. Con su aprobación se podría avanzar hasta la celda delegativo/normativo de la matriz propuesta por Stewart (2007).

4.2 Piñera: participación formal sí, manifestaciones no

En los últimos años Chile, desde sus regiones, se ha levantado exigiendo mayor compromiso del gobierno central en la resolución de problemas locales y específicos, lo cual deja nuevamente en evidencia la excesiva centralización en los procesos decisorios del gobierno y las desigualdades en los niveles de desarrollo de nuestras regiones. Frente a esto el gobierno ha reaccionado:

[...] de un modo preocupante, que ha caracterizado su actuar frente a las demandas de la ciudadanía y que refuerza la negación de los otros: en primer lugar comienza con excesiva represión buscando restablecer el ‘orden público’, continúa con la deslegitimación [...], para luego avanzar en la criminalización del movimiento” (Mlynarz, 2012).

No es nuevo que la ciudadanía chilena se inquiete por crear espacios donde se fomente la participación en las decisiones públicas. De esta forma se pretende demostrar a las autoridades que las decisiones participativas generan una mayor legitimidad de los actos y una corresponsabilidad en los procesos y los resultados. Si la sociedad civil es considerada como fuente de legitimidad del orden social y político, entonces, la participación en la comunidad política se impone como una necesidad de toda sociedad para ser considerada democrática

(Cohen y Arato, 1992). Al entender la democracia como un sistema político que va madurando, es justo integrar a una sociedad civil responsable y activa en la toma de decisiones públicas.

Lo anterior muestra que el gobierno de Sebastián Piñera no ha respondido de manera adecuada a las movilizaciones sociales, cerrando las puertas al diálogo. Sin embargo, y de la mano de un proyecto modernizador, ha continuado con una agenda pro participación ciudadana desde arriba, es decir, aquella que se realiza mediante canales de comunicación provistos desde el gobierno hacia la ciudadanía, pero en ningún caso al revés.

Así por ejemplo, se promulgó la Ley Nº 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública el 4 de febrero de 2011, en la cual se reconoce que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos, siendo deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil. También durante este gobierno el proyecto de ley sobre no discriminación y respeto a la diversidad que había sido rechazado por el Tribunal Constitucional el 19 de enero de 2012, logró ser aprobado mediante la promulgación de la Ley Nº 20.609, el 12 de julio de 2012.

El Presidente Piñera estableció la Política de Participación Ciudadana en el marco de la Corresponsabilidad (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2012), la cual se basaba en tres ejes:

- i. *Información y Consulta a la Ciudadanía*: busca entregar información de calidad y en forma oportuna; implementar dispositivos que operen como espacios y canales para invitar a la ciudadanía a participar e incorporar sus opiniones para el mejoramiento de la gestión pública y generar respuestas de calidad y en plazos adecuados.
- ii. *Control Ciudadano*: busca profundizar la transparencia en la gestión pública; promover que los ciudadanos puedan acompañar y monitorear en forma efectiva los actos de los órganos de la administración del Estado y las políticas públicas que se implementen. De manera que el Estado no será el único responsable de la fiscalización de los servicios, sino que la ciudadanía debe ser corresponsable en este proceso.
- iii. *Fortalecimiento de la sociedad civil*: puesta en marcha de la Ley Nº 20.500 a través de la creación de una Escuela de Gestión Pública para Dirigentes Sociales y del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

Respecto de este último punto, en marzo de 2013, el gobierno emitió una Cuenta Pública Anual de Participación Ciudadana, en la cual se dan a conocer los avances en la implementación de los cuatro mecanismos de participación señalados en la Ley Nº 20.500: Acceso a la Información Relevante, Consultas Ciudadanas, Cuentas Públicas Participativas y Consejos de la Sociedad Civil (Gobierno de Chile, 2013). Los resultados que entrega el reporte, para el año 2012, son los siguientes:

- 114 servicios públicos reportaron tener páginas web con información sobre planes, políticas, acciones y programas actualizados disponibles para la ciudadanía.
- Se realizaron 539 consultas ciudadanas, de las cuales, 340 se realizaron por medio de diálogos participativos u otras actividades presenciales.
- 39.195 personas participaron en las 384 Cuentas Públicas Participativas realizadas.
- 97 instituciones cuentan con Consejos de la Sociedad Civil.

Considerando estos hechos y los avances en materias de participación ciudadana en Chile, en el cuadro 2 se muestra la matriz de Stewart aplicada a este caso nacional. Se puede apreciar que hasta el gobierno del presidente Eduardo Frei (1994-2000), la participación ciudadana era sólo informativa/operacional; luego, durante el gobierno de Ricardo Lagos y con la introducción de presupuestos participativos a nivel municipal se avanzó hasta un nivel delegativo/estratégico¹¹; en el gobierno de la presidenta Bachelet se fortalecieron las acciones de participación a nivel local (delegativo/estratégico) y se intentó llegar al nivel delegativo/normativo, sin lograr la aprobación del proyecto sobre iniciativa popular de ley; finalmente en el gobierno del presidente Piñera se fortaleció el nivel consultivo/estratégico a través de las Consultas Ciudadanas y de los Consejos de la Sociedad Civil.

Lo anterior, muestra que se ha avanzado mayormente a nivel local, aunque cada vez existen más canales de participación formal a nivel nacional. Sin embargo, estos avances aún no logran tener un carácter normativo, de manera que la ciudadanía no puede incluir temas en la agenda de política, ni menos aún proponer proyectos de ley para que sean discutidos. En este sentido, podemos esperar que manifestaciones sociales que dan cuenta del descontento ciudadano con la acción del gobierno, como las ocurridas en los últimos años, sigan ocurriendo de manera frecuente. Lamentablemente, en Chile, las reformas modernizadoras y la agenda pro participación ciudadana no han logrado incorporar mecanismos de control social sobre las decisiones de gobierno y las actividades participativas en los procesos decisorios son aún incipientes, por tanto, y al igual que en otras latitudes, la participación ciudadana sigue siendo una “tarea pendiente”.

¹¹ En el Capítulo IV se analiza el proceso de presupuesto participativo en una comuna de Chile.

Cuadro 2

Mecanismos de participación utilizados en Chile

Participación en el proceso decisorio	Control de Agenda		
	Operacional	Estratégico	Normativo
Delega		Presupuestos participativos, principalmente a nivel municipal, a partir del año 2000. Participación ciudadana activa: programa SUBDERE que apoyo a municipios que realizan presupuestos participativos.	Iniciativa popular de ley: ingresada a trámite legislativo en 2007, reinstaurada en septiembre de 2011 y archivada en marzo de 2014.
Consultivo	Plebiscito: La Constitución Política de República reconoce la institución del plebiscito sólo en dos instancias. 1) consulta no vinculante o plebiscito comunal, herramienta que se ha utilizado en la práctica por los municipios con diversos resultados. 2) procedimiento de reforma constitucional y para el caso insistencia de los parlamentarios de un proyecto vetado por el Presidente de la República.	Consultas ciudadanas: Ley N° 20.500/2011. Consejos de la Sociedad Civil: Ley N° 20.500/2011.	
Informativo	Balance de Gestión Integral: Ley N°19.553/1998. Acceso a Información Pública: Ley N° 20.285/2008 Cuentas públicas participativas: Ley N° 20.500/2011.		

Fuente: Elaboración propia.

5. Reflexiones: Participación ciudadana y modernización de la gestión pública.

El mejoramiento de la gestión pública implica asumir la redefinición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, por tanto, un mejor desempeño de gobierno no sólo significa un cambio institucional y de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, y al interior del Ejecutivo, sino un cambio en las relaciones entre los políticos y sus electores; y entre los burócratas y los ciudadanos en tanto beneficiarios/usuarios de los programas y servicios del gobierno.

Si bien es cierto que la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas públicos, requiere de la participación de expertos y de representantes del gobierno, también es verdad que quienes conocen la realidad y problemática que se busca mejorar con la intervención gubernamental, son las personas. Incluir el sentimiento y opinión ciudadana en la elaboración de los planes, programas y políticas de gobierno permite: otorgar soluciones más cercanas a las expectativas ciudadanas; proveer soluciones de fondo y no sólo pasajeras o provisionales; mejorar los conocimientos y capacidades de la sociedad para en un futuro hacer frente a una problemática similar; aumentar la confianza de la ciudadanía en el gobierno; incentivar a la burocracia para actuar en pro del bienestar social al ponerle nombre, apellido y rostro a los(as) beneficiarios(as) de los programas y dejar de asumirlos(as) como un número o un registro más; contribuir a una mejor calidad de vida de las personas protegiéndolas y facultándolas al hacerlas partícipes en la solución de sus problemas.

Evidentemente, la incorporación de la ciudadanía no está exenta de problemas y no todos los ámbitos de decisión pueden ser sometidos a opinión pública. Nuestra propuesta concreta es que un mecanismo de participación ciudadana efectiva a nivel local y/o territorial debiese contemplar decisiones relacionadas con la planificación del desarrollo, la generación de ideas de proyectos y la priorización de proyectos previamente evaluados. A nivel nacional, en cambio, es posible discutir temas valóricos que tienen que ver con el tipo de sociedad/país que queremos ser. En esta línea, la realización de referéndum, la posibilidad de establecer iniciativas de ley desde la propia ciudadanía, y por supuesto la asamblea constituyente, son instrumentos necesarios de aplicar.

Así, a nivel local, las decisiones están relacionadas con temas estratégicos y operativos: diseño y ejecución de políticas; mientras que en la esfera nacional, la participación busca generar una visión común de país, orientando los planes y políticas de desarrollo y convivencia nacional. En ambos casos el resultado esperado será la concordancia entre el uso de los recursos públicos y las necesidades de la ciudadanía.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, *Reforma y Democracia*, 39.
- Andrews, M. (2008). Good Government Means Different Things in Different Countries. *HKS Working Paper*, RWP08-068.
- Arendt, H. (2003). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- BCN (2008). *Masivo debate acerca Iniciativa Ciudadana de Ley*. Recuperado el 19 de junio de 2012, de <http://www.bcn.cl/noticias/masivo-debate-acerca-iniciativa-ciudadana-de-ley>
- Bhatta, G. (2003). Post-NPM Themes in Public Sector Governance. *State Service Commission Working Paper*, 17.
- Bowen, G. (2008). An analysis of citizen participation in anti-poverty programmes. *Community Development Journal*, 43(1), 65-78.
- Cejudo, G. y Zabaleta, D. (2009). La Calidad del Gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder. *Reforma y Democracia*, 45.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2004). The Fragmented State – the Challenges of combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy. *Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Paper*, 3.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Arne Røvi, K. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Londres: Routledge
- Cohen, J. & Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: The MIT Press.
- Consorcio para la Reforma del Estado (2009). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago: Andros Impresores.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía*, Madrid: Editorial Tecnos.
- De Leon, L. y Denhardt, R. (2000). The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 60(2), 89-97
- Diario30 (2012, 22 de marzo). Presidenciales 2013: El Chile de los ciudadanos y el Chile de los candidatos. *Diario30*. Recuperado de <http://diario30.com/politica/presidenciales-2013-el-chile-de-los-ciudadanos-y-el-chile-de-los-candidatos/>
- Forero, O. (2003). Democracias de baja intensidad. *Revista Ópera*, 3(3), 19-39.
- La Nación (2012, 27 de junio). *Ley de Seguridad: Movimiento por Aysén afirma: "Quien nada hace, nada teme"*. La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.cl/ley-de-seguridad-movimiento-por-aysen-afirma-quien-nada-hace-nada-teme/noticias/2012-03-15/214544.html>
- Gobierno de Chile (2013). *Cuenta Pública Anual de la Participación Ciudadana*. Recuperado el 07 de enero de 2014, de <http://www.participacionciudadana.gob.cl/wp-content/uploads/2013/05/Cuenta-P%C3%BAblica-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-Gesti%C3%B3n-2012.pdf>
- Guerrero, O. (2001). Nuevos modelos de gestión pública. *Revista Digital Universitaria*, 2(3).

- Guillen, A. Sáenz, K., Badii, M. H. & Castillo, J. (2009). Origin, space and levels of citizen participation. *International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.
- Halligan, J. (2007). Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand. *Public Policy and Administration*, 22(2), 17-238.
- Jorquera, Á. (2012, 03 de abril). ¿Participación ciudadana para unos pocos? *El ciudadano*. Recuperado de <http://www.elciudadano.cl/2012/04/03/50050/%C2%BFparticipacion-ciudadana-para-unos-pocos/>
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2005). Measuring Governance using Cross-Country Perceptions Data. *MPRA Paper*, 8129.
- Kennedy, S. (2007, November-December). Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics. *Public Administration Review*, 1067-1076.
- Kettl, D. (1998). Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card. *CPM Report*, 98-1.
- La Porta, R., López de Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. (1998, September). The Quality of Government. *NBER Working Papers Series*, 6727.
- La Tercera (2011, 9 de noviembre). Las claves del proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación. *La Tercera*. Recuperado de <http://latercera.com/noticia/nacional/2011/11/680-404063-9-las-claves-del-proyecto-de-ley-que-establece-medidas-contr-la-discriminacion.shtml>
- Longo, F. (2008). Quality of Governance: Impartiality is not enough. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(2), 191-196.
- Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Reforma y Democracia*, 46.
- Melish, T. (2010). *Maximum Feasible Participation of the Poor: New Governance, New Accountability, and a 21st Century War on the Sources of Poverty*. Recuperado el 05 de marzo de 2012 de, http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1633188_code339807.pdf?abstractid=1268907&mirid=1
- Mlynarz, D. (2012, 26 de febrero). Una mirada sobre Aysén. Desigualdad territorial y palos de ciego. *Diario 30*. Recuperado de <http://diario30.com/destacados-diario30/una-mirada-sobre-aysen-desigualdad-territorial-y-palos-de-ciego/>
- Ministerio Secretaria General de Gobierno (2012). *Política para la Participación Ciudadana en el marco de la corresponsabilidad*. Recuperado el 18 de octubre de 2012, de <http://www.msgg.gob.cl/wpcontent/uploads/2011/11/PoliticaParticipacion1.pdf>
- Ministerio Secretaria General de Gobierno y División de Organizaciones Sociales (2006). *Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010*. Santiago: Maval.
- Morales Casetti, M. (2011). *La Calidad de los Servicios Públicos: Reformas de Gestión Pública en Chile (1990-2009)*. Recuperado el 30 de noviembre de 2012, de http://www.flasco.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/DOCCS_VII_promocion_2008-2011/Morales_ML.pdf
- Newman, Janet (2011). "Serving the Public? Users, Consumers and the Limits of NPM", en T. Christensen y P. Lægreid (Ed.), *The Ashgate Research Companion of New Public Management*, Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Ocampo, Romeo (1998). "Models of Public Administration Reform: 'New Public Management (NPM)'"', *Asian Review of Public Administration*, vol. X, pp. 248-255.
- Pierre, J. & Rohtstein, B. (2011). Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust. En Christensen y Lægreid (Ed.), *The Ashgate Research Companion of New Public Management*, Farnham: Ashgate Publishing Limited.

- Proyecto de Reforma y Modernización del Estado - PRYME (2001). *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Marco Conceptual. Santiago: SEGPRES.
- Rosener, Judy (1978). Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness? *Public Administration Review*, 38(5), 457-463.
- Rothstein, B. & Teorell, J. (2005). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions. *QoG Working Paper Series*, 2005:6.
- Rubin, L. (1969). Maximum Feasible Participation: The Origins, Implications, and the Present Status. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 385(1), 14-29.
- Santana, L. y Negrón, M. (1996). 'Reinventing Government': nueva retórica, viejos problemas. *Reforma y Democracia*, 6.
- Scourfield, P. (2007). Social Care and Modern Citizen: Client, Consumer, Service User, Manager and Entrepreneur. *British Journal of Social Work*, 37(1), 107-122.
- Silver, H., Scott, A. & Kazepov, Y. (2010). Participation in Urban Contention and Deliberation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 453-477.
- Sule, C. (2012, 13 de marzo). Solo la participación ciudadana puede detener la corrupción. *El corresponsal*. Recuperado de <http://www.elcorresponsal.cl/columna-de-opinion-solo-la-participacion-ciudadana-puede-detener-la-corrupcion>
- Waissbluth, M. (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*. Recuperado el 29 de enero de 2010, de http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf
- Wilson, G. (2008). The Quality of Government. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21(2), 197-200.
- Yang, K. & Holzer, M. (2006). The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114-126.



CAPÍTULO II

El largo camino del ciudadano. Los arreglos institucionales y su papel en la construcción de ciudadanía en México.

Fernando Dworak Camargo¹

A quince años de haberse perdido la posibilidad de armar mayorías unipartidistas en el Congreso de la Unión, pareciera que la democracia atraviesa una crisis de desencanto, generada en buena parte por las expectativas que generó durante décadas. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Valores: lo que une y lo que divide a los mexicanos* (2010) elaborada por Banamex y la Fundación Este País, el 63% de los encuestados opinaron que México va por el camino equivocado y el 5,8% se muestra orgulloso por su forma de gobierno.

Según la encuesta ya citada, aunque el 61% opina que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y el 78% piensa que es una buena forma de gobierno para México, su aprobación es del 6%. El 40% de los encuestados no se siente representado por su diputado federal. Por otra parte, el 19% declaró que anulará su voto en las elecciones de 2012, el 9% no piensa votar y el 53% percibe a todos los partidos como iguales.

Aunque puede haber muchas razones para que un individuo tenga poco interés en lo público, es posible que buena parte del desencanto por la democracia se deba a que, si bien las reformas institucionales llevadas a cabo a partir de los años 60 del siglo pasado han abierto canales de participación, poco se ha hecho para empoderar al individuo como ciudadano. Si la calidad de nuestra democracia está condicionada por la de sus instituciones², en materia de empoderamiento ciudadano y rendición de cuentas de las autoridades, mientras no existan estas condiciones se corre el riesgo de que siga el camino del desprestigio y el eventual deterioro.

Por lo anterior, el presente capítulo analizará la forma en que las instituciones políticas han fomentado o inhibido el surgimiento de una ciudadanía participativa, así como una agenda mínima de reformas para impulsarla. Se dividirá en tres apartados. En el primero se definirá el término “ciudadano”, visto como titular de derechos y obligaciones dentro de una comunidad, así como la forma en la que aparece desde una perspectiva liberal. Posteriormente se proveerá un breve repaso de la visión del ciudadano que se ha tenido a lo

¹ Coordinador académico en el Diplomado en Planeación y Operación Legislativa del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), fernandodworak@gmail.com

² Se entenderá aquí por *arreglo institucional* al conjunto de normas, codificadas o no, diseñadas para resolver problemas de acción colectiva entre los diversos actores públicos, los cuales interactúan en un lugar y un momento determinados. En breve, son reglas del juego aplicables a un contexto particular y para una población determinada (North, 1990).

largo de la historia de México, en especial a partir de 1917. Se tratarán los siguientes temas: sistema electoral, mecanismos de rendición de cuentas, organizaciones de la sociedad civil y mecanismos participativos a nivel local. Por último, se realizará un recuento sobre los retos que enfrenta la consolidación de una ciudadanía moderna en México, así como una agenda básica de reformas que ayuden a consolidarla. Se insertará un comentario final sobre las reformas en materia política aprobadas entre 2011 y 2013, las cuales estarán por entrar en vigencia a nivel federal entre 2015 y 2018.

1. El concepto de ciudadano.

Al día de hoy, la palabra “ciudadano” parece explicar el estatus del individuo en una sociedad contemporánea. Tanto el Estado como las personas usan el nombre ya sea para señalar o reclamar derechos y obligaciones. Incluso un segmento de la población recurre al término para, erróneamente, distinguirse de la clase política. Sin embargo, existen numerosas definiciones de acuerdo con los alcances y limitaciones que se le atribuye³.

1.1 ¿Qué es un ciudadano?

Para efectos del presente texto se definirá a la ciudadanía como la membresía pasiva y activa de individuos en un Estado-nación con ciertos derechos y obligaciones en un dado nivel de igualdad (Janoski, 1998, p. 9). La calidad del ciudadano obliga al Estado a rendir cuentas al tomar decisión y ejercer los recursos públicos. Esta definición implica primero la pertenencia a un Estado, ya sea por nacimiento o naturalización.

Cabe señalar que la condición de igualdad no implica semejanza en capacidades o características, sino que se refiere al derecho que tienen todos los individuos de gozar el mismo trato en términos jurídicos y en el goce de sus prerrogativas políticas. De hecho, no se puede hablar de un ciudadano “estándar”: todos tienen sus propios intereses y preferencias respecto a políticas de gobierno. Al respecto, los Estados pueden establecer mecanismos competitivos o coordinados (también conocidos como “corporativistas”) de interlocución con particulares o grupos de interés (Lijphart, 1999, pp. 2- 4, 171).

La condición de ciudadanía implica la titularidad de derechos y obligaciones tanto pasivos como activos. Los derechos pasivos se refieren a aquellos que están en la ley y cuya aplicación opera como una concesión del Estado (también se les puede entender como una conquista de los ciudadanos frente a las monarquías a lo largo de los siglos XVIII y XIX). Por otra parte, los derechos activos implican la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Olvera,

³ Por ejemplo, mientras para el liberalismo el concepto se basa en el individuo y su responsabilidad, algunas escuelas de pensamiento buscan que el término incluya reivindicaciones identitarias (feminismo, pueblos indígenas) y colectivistas. Para efectos del presente capítulo, se partirá de una visión individualista, donde cada persona debe gozar de los mismos derechos que los demás en igualdad de circunstancias.

2008). A lo largo del tiempo, estos derechos se han ampliado de manera gradual, de tal forma que es difícil enumerarlos sin caer en sesgos programáticos o ideológicos.

De acuerdo con el debate teórico se ha entendido que los derechos del ciudadano son:

Civiles- El reconocimiento de estos derechos se originó en el liberalismo inglés, con autores como John Locke y John Stuart Mill. Este ideario se extendió a Estados Unidos y Francia a finales del siglo XVIII, pasando de ahí al resto del hemisferio occidental. Para esta escuela, el Estado se creó con el fin de proteger la vida y el patrimonio de los individuos, donde cada uno renuncia al ejercicio de la violencia contra los otros. Por lo tanto, este arreglo funciona mejor cuando cada quien, al cuidar lo que es suyo, actúa en beneficio de todos.

Se considera que los principales son: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos, y derecho a la justicia. Los derechos civiles constituyen el fundamento de la condición del ciudadano, aquellos que protegen su seguridad y le brindan autonomía frente al Estado. De esa forma se considera el individuo como sujeto competente y capaz de tomar decisiones a través del reconocimiento de sus intereses y preferencias.

Políticos- Se entienden como la atribución del ciudadano para elegir a los gobernantes de manera periódica, pues el cumplimiento de las obligaciones lo empodera a hacerlo. En casi todos los países se entiende esto como la capacidad para premiar o castigar a gobernantes y representantes según el desempeño. También en este rubro se pueden mencionar los procedimientos llamados “participativos”.

Se ha entendido que la principal lucha por la construcción del ciudadano fue la conquista por el sufragio universal. Hacia el siglo XVIII este derecho estaba restringido a la aristocracia y estamentos y progresivamente se amplió a clases medias y populares a lo largo del XIX y principios del XX (Rosanvallion, 1999; Cox, 1987). Las diversas reformas generaron, a su vez, cambios a la operación de los sistemas políticos tanto en las estructuras de gobierno como en la aparición de los partidos de masas.

Por otra parte, a finales del siglo XIX surgió en Estados Unidos el movimiento populista. Como parte de su agenda para renovar la política de ese país, impulsaron la aprobación de los procedimientos conocidos como participativos: plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato (Zimmerman, 1992). A partir de esa experiencia, otras democracias los han adoptado, sin embargo, no son instrumentos cotidianos. Para evitar el abuso se han diseñado numerosos controles para convocarlos y considerarlos vinculantes.

También forma parte del debate en torno a los derechos políticos la apertura de espacios en donde los ciudadanos pueden participar de manera activa en la toma de decisiones, ya sea a través de instancias específicamente diseñadas para ello o procedimientos que garanticen transparencia y certidumbre jurídica en las relaciones entre el sector público e individuos o

agrupaciones privadas. Ejemplo de lo primero serían los consejos vecinales. Para lo segundo, se tienen las normas en materia de cabildeo (Dworak, 2011).

Aunque el debate sobre las formas de gobierno e instituciones políticas se encuentra siempre abierto en todos los países, se entiende que una democracia debe tener estos elementos a manera de mínimo procedimental: voto secreto, sufragio universal, elecciones periódicas, competencia partidista y rendición de cuentas.

Sociales- Surgieron a partir de mediados del siglo XX con la creación del Estado de bienestar. Son aquellos que garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad para todos los miembros de una comunidad, gozándose en condiciones de igualdad (Marshall, 1992). Aunque la discusión sobre la extensión y duración de estas políticas forma parte del debate entre liberales y socialdemócratas, el presente capítulo se concentrará en los derechos políticos.

Por otra parte, el ciudadano está sujeto a obligaciones, siendo la primera respetar el orden legal en la medida que fue diseñado, discutido y aprobado dentro de un orden constitucional legítimo. De llegarse a considerar injusto u obsoleto, para cambiarlo existen mecanismos también sancionados por la ley, los cuales requieren de su participación.

Derivado de lo anterior, se infiere que también está obligado a participar en las decisiones públicas, tanto indirectamente (elecciones) como directamente (procedimientos participativos). En algunos países incluso se sanciona a quienes se abstienen de votar.

Y por encima de todo, la obligación fundamental del ciudadano es aportar al Estado a través del pago de impuestos. En realidad, el individuo se preocupará por su comunidad y sus problemas si eso le cuesta o si el no hacerlo hace que pierda algo. Gracias a las aportaciones y el costo que implican se empodera al ciudadano para participar en los procesos de toma de decisiones.

1.2. Otras precisiones al término “ciudadanía”

A partir de lo anterior, cabe hacer algunas precisiones. La primera: las instituciones democráticas no bastan para que exista un ciudadano. También se tiene una dimensión económica. El goce de los derechos civiles implica, por ejemplo, que el Estado no sólo proteja al individuo sino que también garantice la propiedad privada. Por otra parte, existe el debate sobre la necesidad que el Estado tome ciertas medidas para garantizar la libre competencia en el mercado a través de órganos regulatorios (Faya, 2010). Para decirlo de otra forma y acorde con el ideario liberal, no se puede separar la libertad económica con la política sin generar condiciones que favorezcan a unos grupos por encima de otros.

En segundo lugar, una democracia sólo puede funcionar con una ciudadanía activa y viceversa. A partir del siglo XVIII cada derecho conquistado ha implicado reformas a las instituciones públicas y nuevos problemas. Frente a éstos se han establecido nuevas prerrogativas y cambios. Es decir, todo proceso de reforma es gradual y permanente, aunque no necesariamente

progresivo. Por lo tanto la plena operación de un régimen democrático requiere de una ciudadanía que constantemente vigile y exija cuentas a las autoridades públicas. Bajo esta dinámica se entiende que los derechos del individuo han sido producto de luchas frente a los soberanos antes que la concesión graciosa de los primeros a los segundos.

De lo anterior se extrae una tercera precisión: lejos de haber una ciudadanía o una democracia perfectas, el ejercicio de los derechos y obligaciones es permanente y sujeto a la prueba y al error. Siempre habrá necesidad de salvaguardar los intereses particulares o de grupos a través de los procedimientos existentes. Y sobre todo, las democracias están sujetas a una dinámica donde posiblemente, si hay un descuido, pueden colapsar. Por ello no es coincidencia que en los diversos procesos de restauración democrática resurge la ciudadanía.

Una precisión adicional tiene que ver con la responsabilidad. Un ciudadano debe estar enterado de los asuntos que le conciernen, pues de lo contrario tiene algo que perder. No enterarse de la presentación y discusión de una iniciativa ante el órgano legislativo puede llevar a una ley que lo perjudique. Una opción u otra para legislador, alcalde, gobernador o presidente arrojarán distintos resultados. Por lo tanto, las decisiones públicas son, en mayor o menor medida, resultado de sus elecciones y participación.

Por último, cabe señalar que la participación del individuo no se agota en los mecanismos arriba señalados. Ejemplo de ello son los mecanismos participativos, como el plebiscito, el referéndum o la iniciativa ciudadana. También puede intervenir a través de organizaciones de la sociedad civil, ya sea para articularse en torno a una demanda o generar vínculos comunitarios. Se hablará de estos temas más adelante.

2. La construcción de la ciudadanía en México.

A lo largo de la historia de México se distinguen tres etapas en la construcción de una ciudadanía. La primera va de mediados del siglo XIX, con la instauración de las reformas liberales, a 1911, cuando estalló la primera de las guerras civiles que conocemos como Revolución Mexicana. La segunda va de los años 20 a 1963, con la construcción y consolidación del régimen posrevolucionario. Por último, la tercera va de principios de los años 60 al día de hoy.

2.1 El liberalismo del siglo XIX

La evolución electoral en México durante el siglo XIX refleja la tensión entre estructuras tradicionales y reglas modernas, donde el equilibrio alcanzado fue un punto de negociación. A eso, algunos actores lo llaman “sistema político” (la operación real de las instituciones), en contraposición a un “régimen político” (el diseño institucional plasmado en las leyes).

Aunque no se habla del término “ciudadano” hasta la Constitución de 1857, el sufragio universal masculino era una realidad, al menos legalmente, desde 1810 y en especial en la

Constitución de Cádiz de 1812. De esa forma, e inspirados en la Constitución francesa de 1793, se instituyó un sistema de elección indirecta (parroquia-partido-provincia). Este sistema reducía el impacto del votante en la integración de la representación nacional y aseguraba el control por parte de las élites locales, aunque abría la posibilidad de acuerdos al momento de elegir a los legisladores. El criterio que se usaba para tener derecho a voto era la vecindad (Medina Peña, 2004, p. 159).

La Constitución de 1857 definió a la ciudadanía con base en la edad y la nacionalidad, ya sea por nacimiento o naturalización. Además, redujo los tramos de la elección indirecta de tres a dos grados con la introducción del distrito electoral. Este nuevo arreglo cerró la posibilidad de acuerdos entre élites locales, haciendo que los gobernadores surjan como los grandes electores en sus territorios (Medina Peña, 2004, pp. 160-170).

Como parte de esa dinámica, las élites locales comenzaron a coaligarse con las federales, creando pactos estables de lealtad, donde los legisladores que se alineaban a ambas tenían representación: las maquinarias políticas. Este mecanismo comenzó a instrumentarse en las administraciones de Benito Juárez (1857-1872) y Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876), alcanzando su perfeccionamiento con Porfirio Díaz (1876-1911) (Perry, 1996). El ciudadano, lejos de tener un verdadero empoderamiento, formaba parte de los engranes de este arreglo.

Una de las razones de la revuelta de 1910 fue la baja rotación de la clase política gracias a la estabilidad de los pactos que se habían alcanzado. De hecho, una de las demandas de Francisco I. Madero fue el voto masculino universal directo y secreto, el cual se aprobó en 1911. Aunque este logro se encontraba acorde con el desarrollo de las democracias en el resto de occidente, habría pocas oportunidades para probar su eficacia en un país inmerso en la inestabilidad política.

2.2 El régimen posrevolucionario

El sistema que surgió a partir de finales de los años 20 y se consolidó hacia principios de los años 40, si bien negó el espíritu del liberalismo en aspectos fundamentales como la propiedad privada⁴, comparte algunas continuidades como el afán por controlar de manera vertical el sistema político. De acuerdo con Schettino (2007), el sistema político mexicano se basó en un arreglo presidencialista, un partido corporativo y la ideología del nacionalismo revolucionario.

El sistema presidencialista combinó cuatro condiciones que garantizaban el predominio del Ejecutivo sobre los demás órganos del Estado: a) un régimen presidencial, como se establece en la Constitución de 1917; b) una maquinaria política nacional y hegemónica que controlaba todas las instituciones, condición que se gestó a partir de 1928 con la creación del Partido Nacional Revolucionario y se consolidó en 1940 con su refundación como Partido Revolucionario Institucional; c) el control sobre las candidaturas a través de la prohibición a la

⁴El artículo 27 de la Constitución de 1917 no reconoce la propiedad privada, pilar de todo ideario liberal. Más bien, declara que toda propiedad es de la Nación, la cual concede a los individuos y puede expropiarla por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

reelección inmediata de legisladores y alcaldes en 1933, lo cual impuso una férrea disciplina partidista; y d) los poderes metaconstitucionales que estas reglas otorgaban *de facto* al operador de esta maquinaria: el Presidente (Weldon, 1997). La organización y calificación de las elecciones era atribución del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación.

Por lo tanto, aunque el ciudadano gozaba de voto universal masculino a partir de 1911 y femenino a partir de 1953, su ámbito de participación estaba constreñido a pertenecer al pacto corporativista y clientelar del partido hegemónico, a través de los sectores obrero, campesino o popular. Por otra parte la prohibición de la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales inhibió la rendición de cuentas entre representantes y representados, inhibiendo el goce pleno de los derechos políticos de la ciudadanía⁵.

2.3 La reconstrucción del ciudadano

En este apartado se revisará el proceso a través del cual se reivindicaron los espacios de participación al individuo, el cual construyó, aunque de manera incompleta, una noción de ciudadanía. Este apartado se dividirá en cuatro rubros, los cuales tratan distintos arreglos institucionales: sistema electoral, mecanismos de rendición de cuentas, fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y mecanismos participativos a nivel local.

2.3.1 Reforma electoral

La apertura del sistema inició de manera paulatina a mediados del siglo XX. En 1963 se introdujo en la Constitución la figura de los diputados de partido: asientos que se asignaban a las oposiciones según su porcentaje de votación. Aunque incipiente, esta reforma generó presiones para democratizar al sistema. En 1977, se abre la participación política a los partidos de izquierda (que hasta ese año se encontraban proscritos) y generó reglas para introducir la representación proporcional en congresos locales y ayuntamientos. Hacia 1986, se consolida un sistema electoral mixto en la Cámara de Diputados (esto es, uno que combina asientos de mayoría simple y de representación proporcional) y los cambios constitucionales de 1993 y 1996 hacen lo propio con el Senado al crear los escaños para una primera minoría y la circunscripción plurinominal (Lujambio, 2000).

A partir de 1989, las instituciones electorales se reforman con el fin de generar certeza en las votaciones y condiciones de equidad en la competencia política. Como resultado de los diversos cambios en esta materia entre 1990 y 1996, las funciones electorales dejaron de ser parte de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, depositándose en un órgano constitucional autónomo (Instituto Federal Electoral) y un tribunal especializado (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Se otorgó a los partidos recursos y prerrogativas para que gozaran de condiciones mínimas de competencia y se logró generar certeza jurídica en el conteo de votos.

⁵ Se entenderá como *derechos políticos* al conjunto de condiciones para participar en la vida política, así como las facultades que tiene para incidir en los asuntos públicos y en la estructura político-gubernamental (Hernández Olmos, 2012, pp. 16-17).

Como resultado de estas reformas, el ciudadano pudo tener mejores herramientas (aunque imperfectas al no existir una auténtica rendición de cuentas) para exigir cuentas a la clase política. Gracias a ello se incrementaron las alternancias de partidos, primero a nivel municipal, luego estatal y por último federal; además de la pérdida de mayorías en el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

El Cuadro 1 ilustra el grado de desconcentración del poder al comparar los inicios de las administraciones de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Los porcentajes y los números reflejan el grado de apoyo que tenían los presidentes en el Congreso, así como la cantidad de gobernadores y presidentes municipales de su afiliación partidista.

Cuadro 1

Desconcentración del Poder, 1988-2000

Arena Institucional	Carlos Salinas de Gortari 1 diciembre 1988*	Ernesto Zedillo** 1 diciembre 1994	Vicente Fox 1 diciembre 2000
Diputados	52% (260)	60% (300)	41% (207)
Senadores	94% (60)	74% (95)	36% (46)
Gobernadores *	31	29	7
Gobernadores (población)	100% (73,013,901)	89% (72,981,534)	22% (21,190,373)
Mayoría absoluta en legislaturas locales	32	30	3
Mayoría absoluta en legislaturas locales (población)	100% (73,013,901)	95% (86,252,607)	10% (9,426,507)
Presidentes municipales ***	96% (2,293)	89% (2,128)	16% (322)
Presidentes municipales (población)	96% (70,219,917)	85% (69,604,171)	36% (31,470,873)

* Para 1988 y 1994 se consideran 31 gobernadores (se excluye el Distrito Federal, al igual que su población).

** Para los datos de población de 1988 se consideró el censo de 1990 y para los datos de población de 1994 se consideró el conteo de 1995.

*** Total de municipios para 1988: 2,387. Total de municipios para 1994: 2,419. Total de municipios para 2000: 2,025 (no incluyen los 418 de usos y costumbres).

Fuente: Molinar y De Swaan (2002)

Aunque ha habido avances en temas como las relaciones ejecutivo–legislativo y la democracia participativa, el debate sobre la reforma política se ha centrado en torno a la reforma electoral. Sin embargo, y en detrimento al hecho de que una institución política debe brindar condiciones de certeza para todos los actores estando o no en el poder e independientemente de la representación que ganen, cada partido presenta sus planteamientos según sus cálculos de coyuntura⁶. Y el tema que estuvo ausente es el empoderamiento pleno al ciudadano a través de la restauración de todos sus derechos políticos: la reelección inmediata.

2.3.2 Mecanismos de rendición de cuentas

Una democracia no puede funcionar sin mecanismos que permitan conocer el uso de los recursos públicos, los actos de legisladores y funcionarios y, de esa forma, distinguir las responsabilidades para aplicar premios y castigos al desempeño. Aunque en inglés se usa el término *accountability*, el cual no tiene una traducción exacta al español, se entenderá por rendición de cuentas al vínculo entre el resultado de las políticas implementadas por políticos elegidos democráticamente y los premios y castigos que los electores les imponen (Chacón, 2010, pp. 28-29).

De acuerdo con Guillermo O'Donnell se puede clasificar la rendición de cuentas en horizontal y vertical. La primera se refiere a la existencia de agencias estatales con autoridad legal para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias de Estado⁷. En resumen, es lo que se conoce como división de poderes.

Por otra parte la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales y se puede clasificar en dos: la electoral y la social vertical. La primera se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos, y en la mayoría de las democracias las sanciones se ejercen al no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo periodo. Por otra parte la social vertical está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación y se basa en la crítica moral y pública⁸.

⁶ Con base en las iniciativas que los partidos políticos presentaron ante las cámaras del Congreso de la Unión entre diciembre de 2009 y marzo de 2010, el PAN y el PRI en el Senado proponen la eliminación de 100 asientos de representación proporcional en la Cámara de Diputados y los asientos plurinominales del Senado; el PRI en la Cámara de Diputados propuso restaurar la cláusula de gobernabilidad (es decir, una fórmula para fabricar mayorías a través de la asignación de asientos adicionales vía representación proporcional); y los partidos de izquierda en el Senado propusieron que ambas cámaras se conformasen por asientos de representación proporcional.

⁷ Citado en Ugalde (2002, p. 27).

⁸ *Ibid.*, p. 28.

De acuerdo con un estudio publicado en 2010, aunque en los últimos años se han aprobado reformas importantes en la materia⁹, una revisión a las estructuras de rendición de cuentas de los órganos públicos federales y locales registra la carencia de regulaciones coherentes, de procedimientos estables y de instrumentos técnicos eficaces destinados a cumplir con este propósito. Por ejemplo se constató que a pesar de existir normas destinadas a proveer información pública, al regular el sistema de cuentas y a identificar responsables, se tiene un conjunto de normas desarticuladas, fragmentadas e incompletas, incapaces de generar certidumbre y de someterse al escrutinio y la sanción pública (Merino, López Ayllón y Cejudo, 2010).

Se considera aquí que las políticas de transparencia y acceso a la información pública, al implicar una limitación a los márgenes de discrecionalidad de los actores públicos, no son una concesión sino producto de presiones ciudadanas; las cuales pueden terminar con las carreras de gobernantes y funcionarios. Es decir, nadie se autolimita de manera voluntaria. Por lo tanto la existencia de políticas eficaces en esta materia es resultado de escándalos públicos y tomadores de decisiones que se enfrentan a sanciones por la vía electoral. Sólo de esa forma comienzan a ceder sus espacios de acción.

De no existir estos mecanismos de responsabilidad electoral, las políticas que se diseñen y pongan en práctica no serán, en el mejor de los casos, tan eficaces como deberían ser. En el peor escenario serán poco más que ejercicios de simulación. Para decirlo de otra forma, los gobernantes aprobarán las reglas que mejor les convienen sin que eso les genere costos. Como sucedió con el análisis de la reforma electoral, en la tercera parte del presente ensayo se volverá a este tema.

2.3.3 Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil

Como se dijo con anterioridad, la participación del individuo no se agota en los mecanismos democráticos representativos. También puede colaborar a través de organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con Norberto Bobbio, la sociedad civil es la esfera de relaciones entre individuos, grupos y organizaciones que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracteriza a las organizaciones gubernamentales¹⁰. Desarrollan diversas actividades, pudiendo tener distintos grados de involucramiento con la esfera pública.

Para dar un ejemplo, la participación organizada puede ejercer presión para que se tome una decisión pública. También se desarrollan actividades de contraloría social, entendidas como las acciones de participación ciudadana institucionalizadas, orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas u organizaciones que promueven la rendición de cuentas. Se pueden distinguir tres tipos de

⁹ Por ejemplo, se deben mencionar la creación de la Auditoría Superior de la Federación (2000), las reformas constitucionales de julio de 2007 en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, promulgada en 2008.

¹⁰ Citado en Centro Mexicano para la Filantropía (2008, p. 7).

mecanismos: sistemas de atención ciudadana, comités de vigilancia y participación colegiada en órganos ciudadanos, consultivos y vinculantes (CEMEFI, 2008, p. 25). Hablamos en todo caso de mecanismos de rendición de cuentas de carácter social vertical.

En este mismo sentido se considera como monitoreo ciudadano a la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos tales como la manera en que los servidores públicos toman decisiones y utilizan los recursos públicos; cómo se generan y cuáles son los resultados de la gestión pública, su apego al marco legal y el cumplimiento de metas y planes estratégicos, entre otros (CEMEFI, 2008, p. 25).

Y por último la observación ciudadana se constituye como un mecanismo de monitoreo social que busca verificar la correcta aplicación y operación de políticas públicas y programas de gobierno específicos, para garantizar el apego a sus reglas de operación y evaluar la atención que se brinda a los ciudadanos (CEMEFI, 2008, p. 25).

Aun cuando las organizaciones de la sociedad civil son relevantes al proveer instancias de rendición de cuentas verticales, el nivel de participación es bajo para México. Por ejemplo, en 2011 se tenían 40.098 organizaciones frente a 106.000 en Chile, 338.000 en Argentina y 2.000.000 en Estados Unidos. Por otra parte, en México se tienen 3,6 organizaciones por cada 10.000 habitantes, frente a 17 en Brasil, 29,3 en Argentina, 63,8 en Chile y 65, 1 en Estados Unidos¹¹.

De acuerdo con Azuela (2013, pp. 25-36) existen numerosos arreglos que impiden la formación y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil: trámites costosos y lentos; la acreditación como donatarias autorizadas implica someterse a condiciones de inmovilidad cívica, como impulsar reformas legislativas; y las organizaciones que realizan activismo no son reconocidas por las instancias gubernamentales.

2.3.4 Mecanismos participativos a nivel local

De la agenda en torno a la reforma política tal vez el tema de los mecanismos participativos es el que genera mayor apoyo ante la opinión pública. Sin embargo, la experiencia comparada muestra que, antes que generar una mayor eficacia en las decisiones públicas, su papel es legitimarlas a través de ampliar los espacios de participación en los procesos de toma de decisiones. Todavía más: en los países donde funcionan se les ve como un complemento, pero nunca un sustituto, de la democracia representativa.

Los mecanismos participativos obedecen al reconocimiento de que no sólo es importante que los ciudadanos voten periódicamente, sino que participen de manera directa en los procesos de toma de decisiones. Son procedimientos a través de los cuales se convoca a los ciudadanos para decidir sobre cuestiones generales o específicas, formuladas por el gobierno o

¹¹ Abelardo Terrazas, citado por Azuela (2013, p. 24).

por los mismos electores, cuyos resultados pueden o no ser obligatorios para los funcionarios públicos (Kennedy, 2007, p. 17).

Se mencionan como beneficios que su instrumentación trae: involucrar a la ciudadanía en decisiones públicas, incrementando la legitimidad de las mismas; las aportaciones que traería lo anterior para enriquecer los procesos de planeación y ejecución de las decisiones públicas; promover la discusión de asuntos importantes entre los ciudadanos; el que aquellos compartan la responsabilidad con los servidores públicos; la posibilidad de una mayor rendición de cuentas y la posibilidad de desarrollar una sociedad más integrada y pacífica (Kennedy, 2007, pp. 35-37; Zimmerman, 1992, p. 15).

Por otra parte, aunque podrían ser útiles para generar condiciones de gobernabilidad, liberar tensiones al interior de la sociedad y legitimar al sistema político, su instrumentación conlleva numerosos costos y riesgos. Entre éstos se puede mencionar:

- Cada vez que se convocan hay alguien que fija la agenda de discusión y generalmente es un poder público. Aunque los partidos nunca dejarán de ser referentes importantes para articular las posiciones ya sea a favor o en contra de una reforma, existe el riesgo de que otros intereses puedan influir – e incluso ser determinantes – en los resultados.
- Los votantes pueden no ser competentes para juzgar adecuadamente los aspectos técnicos de los planes y programas, sea por ignorancia o falta de oportunidad para enterarse. Si los ciudadanos no tienen tiempo y condiciones para informarse, el resultado puede favorecer a la postura que movilice más a la opinión pública. Es importante generar condiciones de equidad para que se divulguen las posturas a favor y en contra de la manera más técnica e imparcial posible (Zimmerman, 1992: 16).
- Estos procedimientos generalmente polarizan a la sociedad. La votación a favor o en contra de una postura implica un juego de suma cero: un bando lo gana todo y los demás pierden todo. No se ofrecen espacios para la negociación o la compensación, como sucede a través de las instituciones representativas. De esa forma son usados para temas controversiales que pueden decidirse sin ambigüedades con un “sí” o un “no” – y esto implica generalmente una decisión trascendental (Kennedy, 2007, pp. 42-43).
- Es posible que los ciudadanos que participan en estos procedimientos tengan un sesgo localista y enfocado solo al impacto del tema en su comunidad; pudiendo dejar a un lado a otros intereses afectados. Es decir, las decisiones pueden no ser representativas (Zimmerman, 1992, p. 16).
- Funcionan mejor a nivel local, donde los asuntos son más sencillos e implican un impacto directo en la vida de los ciudadanos. Cuando se convocan para niveles superiores de gobierno, los temas se complican con la entrada de intereses diversos; y esto hace difícil establecer criterios que satisfagan a todos los intereses o que no sean parciales a ciertos grupos. Este último escenario favorece el uso faccioso.

- Pueden usarse para legitimar intereses parciales o la agenda de un gobernante. Un mandatario puede convocar recurrentemente a plebiscito o referéndum para impulsar su agenda y evadir los costos de tomar una decisión al endosarle a los ciudadanos los errores que de ésta puedan derivar. De no ser adecuadamente reglamentadas, existe el riesgo de que su abuso le otorgue mayor poder a un gobernante y, eventualmente al colapso o anulación de un régimen democrático (Kennedy, 2007, pp. 19-21).
- Finalmente cabe mencionar los costos económicos, pues estamos hablando de la organización de un nuevo proceso electoral; sin hablar de las campañas de comunicación para mantener a la ciudadanía debidamente informada de cuanto se votará, además de los estudios necesarios para documentar la opinión (Zimmerman, 1992, pp. 15-16).

Para decirlo de otra forma, aunque estos mecanismos pueden parecer democráticos la práctica ha mostrado que no necesariamente lo son. Los países que han implementado estas figuras con mayor éxito los ven como medidas a ser aplicadas en casos particulares, e incluso excepcionales: no se deben invocar para cualquier asunto.

De manera similar, se han diseñado en todos los países donde se han adoptado, medidas que desalienten su abuso como requerir un porcentaje mínimo de firmas de la población para ser convocados (alrededor de 5%) y un umbral mínimo de participación en la votación (entre el 40 y el 50% para que su decisión se considere vinculatoria. Otros países dejan claro que no puede sujetarse a referéndum materias como la limitación de los derechos humanos, políticas económicas o fiscales o la seguridad nacional.

Dos temas igual de relevantes son la ratificación de las firmas de los ciudadanos que solicitan estos procedimientos por parte de la autoridad electoral y el diseño de las preguntas, de tal forma que se evite la inducción de una respuesta determinada.

Algunos países contemplan, con el fin de evitar soluciones parciales o perjudiciales, controles complementarios como la revisión judicial de las decisiones que se hayan tomado mediante consulta o requerir supermayorías para algunas decisiones (Kennedy, 2007, pp. 58-59).

Sobre todo, para que este tipo de consultas tengan el efecto deseado, es necesario contar con instituciones fuertes y que rindan cuentas de sus actos. Esto implica, para empezar, que los representantes sean política y electoralmente responsables ante el ciudadano: es más fácil que los procedimientos participativos inciten al abuso y la simulación si la democracia representativa no lleva a una eficaz rendición de cuentas.

Los mecanismos que más se han mencionado en el debate actual son:

Referéndum- Es una votación popular acerca de un tema de relevancia pública como una reforma constitucional o, en el caso de los países miembros de la Unión Europea, la ratificación de un nuevo tratado o cualquier otra decisión considerada fundamental. Pueden ser de varios tipos, como constituyente (si se refiere a la aprobación de una constitución), constitucional (si

atiende a la revisión de la constitución), legislativo o administrativo (si concierne respectivamente a leyes o actos administrativos), regionales o locales (por su alcance territorial) o facultativos u obligatorios (según si son vinculantes o no) (Gemma, 1995b, pp. 1347-1350).

Plebiscito- Se convoca para someter a una ley o política pública a la ratificación o al rechazo de la ciudadanía. En la práctica es difícil distinguir este procedimiento del referéndum, por lo que tienden a usarse como sinónimos, aunque tal vez se le podría diferenciar por su carácter excepcional y no debidamente normado (Gemma, 1995a, p. 1183).

Revocación de mandato- Aunque para algunos este mecanismo se encuentra a medio camino entre la democracia representativa y la participativa (Kennedy, 2007, p.18), se le convoca para retirar de su encargo al funcionario electo que, de acuerdo a las percepciones populares, incumpla el trabajo que propuso durante la campaña. Para que grupos minoritarios no usen este mecanismo para obstaculizar la función pública, se han establecido procedimientos adicionales como requerir las firmas de la tercera parte de los votantes del cargo a derogar o que sólo se puede convocar una vez, excluyendo el primer y el último año del mandato (Kennedy, 2007, p. 55; Zimmerman, 1992, pp. 115-138).

Candidaturas independientes- Implica la posibilidad de que un individuo sin filiación partidista pueda participar en la contienda electoral, cumpliendo con requisitos como un porcentaje de firmas mínimo de los votantes del puesto que se va a elegir. Más allá de reconocer que esta figura obliga a los candidatos partidistas a ser más competitivos y ayuda a dar mayor legitimidad al sistema a través de abrir un canal adicional de participación, la existencia de candidatos apartidistas no implica necesariamente que sean competitivos. Por lo tanto la posibilidad de que un ciudadano se postule a un cargo no implica que existan muchas personas que compitan por esta vía, o siquiera que hay un número significativo de funcionarios o legisladores independientes de los institutos políticos.

A nivel federal las candidaturas independientes se prohibieron en 1946, aunque esto se hizo en la normatividad electoral y nunca en la Constitución Política. También se registraron numerosas experiencias en los estados hasta 2007, cuando se prohibieron a nivel federal (Hernández Olmos, 2012, pp. 24-33).

Iniciativa popular- De acuerdo con este procedimiento un porcentaje previamente determinado de ciudadanos puede elaborar y presentar al órgano legislativo una iniciativa que será revisada, dictaminada y en su caso aprobada o rechazada por el Pleno (Zimmerman, 1992, p. 24). La posibilidad de que ciudadanos puedan presentar una iniciativa no implica necesariamente que ésta sea técnicamente sólida. Tampoco los exenta de promoverla al interior del órgano legislativo a través del cabildeo.

Antes de analizar el caso mexicano cabe hacer una breve recapitulación. Si bien estos mecanismos brindan una mayor legitimidad al régimen político al abrir nuevos cauces de participación, no implican una mejor democracia por sí mismos en la medida que no inciden

en la calidad del proceso de toma de decisiones. Además, y como ya se ha dicho, deben verse como un complemento a los procedimientos representativos.

Cuadro 2

Los mecanismos participativos en las entidades

Entidad	Plebiscito	Referéndum	Iniciativa popular
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	No
Baja California Sur	Sí	No	No
Campeche	No	No	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí
Colima	Sí	Sí	Sí
Chiapas	Sí	No	No
Chihuahua	Sí	Sí	No
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí
Durango	No	No	Sí
Estado de México	No	Sí	No
Guanajuato	Sí	Sí	Sí
Guerrero	No	Sí	No
Hidalgo	Sí	Sí	No
Jalisco	Sí	Sí	No
Michoacán	Sí	Sí	Sí
Morelos	Sí	Sí	Sí
Nayarit	No	No	No
Nuevo León	No	No	No

Oaxaca	Sí	No	No
Puebla	Sí	Sí	Sí
Querétaro	No	No	Sí
Quintana Roo	No	No	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	No
Sinaloa	Sí	Sí	No
Sonora	No	No	Sí
Tabasco	Sí	No	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	No
Tlaxcala	Sí	Sí	No
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	No	No	Sí
Zacatecas	Sí	Sí	Sí

Fuente: Zayas Ornelas (2007)

Aunque existen algunos antecedentes esporádicos y algunos casi anecdóticos en la materia¹², los procedimientos participativos entraron en el debate público en las entidades durante los años noventa del siglo pasado, gracias a la mayor competitividad política. El cuadro 2 desglosa su situación con base en información de 2007.

Con base en el cuadro 2, 22 entidades contemplan las figuras de plebiscito y referéndum, ya sea juntas o separadas y 15 la iniciativa popular. Hasta 2012, los partidos políticos mantenían el monopolio sobre las candidaturas a cargos públicos. Aunque algunas entidades han

¹² Se tienen tres antecedentes en materia de procedimientos participativos durante el siglo XIX y los años setenta del XX. En 1824 la población de Chiapas decidió incorporarse a la Federación a través de un plebiscito. Benito Juárez intentó, una vez restaurada la República en 1876, someter a la aprobación de la ciudadanía una serie de reformas institucionales junto con la elección a los poderes de la Unión. La propuesta incluía la restauración del Senado (que había sido eliminado en 1857), el veto suspensivo del presidente y el mecanismo de sustitución provisional del Poder Ejecutivo. La ciudadanía rechazó esta agenda y algunos temas llegaron a ser aprobado mediante el proceso legislativo. Por último la reforma política de 1977 otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiendo su aplicación a los ordenamientos legales. Los reglamentos de la capital del país serían sometidos a referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. Pocos años después se derogaría esta figura sin haberse usado.

intentado aprobar la revocación del mandato en sus constituciones locales, ha sido declarada inconstitucional¹³.

Aunque todavía está por hacerse un estudio que compile las experiencias en las entidades con los procedimientos participativos, hay evidencias de que no sólo han sido poco eficaces, sino que también se han prestado a la simulación. Veamos tres ejemplos:

1. En 2002, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, sometió a plebiscito la decisión de construir un segundo piso al Periférico. De acuerdo con la información disponible en el portal del Instituto Electoral del Distrito Federal (www.iedf.org.mx), sólo participó 6,64% del padrón electoral. Aunque no se alcanzó el umbral mínimo López Obrador consideró sus resultados como vinculatorios.
2. Durante 2007, el Partido Acción Nacional en el Distrito Federal recabó 120.000 firmas para presentar ante la Asamblea Legislativa una iniciativa popular en materia de reglamentación de marchas. Aunque se cumplió con las firmas, la mayoría del PRD detuvo la propuesta de tal forma que nunca se dictaminó.
3. En septiembre de 2011 el edil de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, Enrique Alfaro Ramírez, organizó un ejercicio de ratificación / revocación de mandato; modificando el reglamento del ayuntamiento. Lo anterior, dejando a un lado el hecho de que el espíritu del mecanismo es retirar a un funcionario que, según sus votantes, no cumplió con su programa en lugar de votar para que siga. De acuerdo con la información presentada por el ayuntamiento (www.ratificaciondemandato.mx y www.congresociudadano.org), participaron 17.952 votantes (el 10,14% del padrón), de los cuales el 95,18% lo ratificó, el 3% lo quería revocar y 1,8% de los votos fueron invalidados. A la fecha de redacción de este texto, Alfaro es candidato al gobierno de Jalisco por el Movimiento Ciudadano.

Como se dijo al inicio de este apartado aunque los mecanismos participativos son muy populares entre quienes proponen reformas políticas, sus alcances y efectos hacen que en realidad sean procedimientos excepcionales y de carácter más legitimador que eficiente. Esto se debe a que la democracia representativa no genera una eficaz rendición de cuentas.

El riesgo de no plantear el debate en sus debidos términos no es sólo la manipulación y de los mecanismos participativos para legitimar a gobernantes, sino perder de vista para qué sirven y para qué no podrían servir¹⁴.

¹³ La Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional este procedimiento en 2009 para Chihuahua y el 20 de marzo de 2012 para Yucatán (http://www.coem.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=4811:scjn-determin%C3%B3-como-inconstitucional-la-figura-de-revocaci%C3%B3n-de-mandato-en-yucat%C3%A1n&Itemid=82).

¹⁴ Por ejemplo, Chacón (2010) ofrece un modelo de rendición de cuentas basado en hacer cotidiano el procedimiento de revocación de mandato.

3. Los problemas y retos de la construcción del ciudadano.

La condición del ciudadano implica derechos, obligaciones y responsabilidad. De esa forma, es un estado de continua formación, prueba y error. No existe una ciudadanía plenamente formada: hablamos de un ideal. Sin embargo, una persona se interesará por actuar como miembro activo de su comunidad si eso le cuesta o tiene algo que perder si no participa.

Los argumentos mostrados a lo largo de este capítulo muestran que en México no ha habido condiciones para fomentar una ciudadanía plena, ya sea en el sentido de que sea titular de derechos y obligaciones vinculantes frente al Sector Público o en su capacidad de articularse libremente con otros individuos para la consecución de un fin común. Aunque a partir de los años sesenta del siglo pasado las reformas electorales abrieron las puertas a la pluralidad política y diseñaron reglas electorales que brinden certidumbre jurídica al ejercicio del voto, falta el componente de la rendición de cuentas. Esto se debe en primer lugar a que los representantes no son responsables de sus actos u omisiones al competir repetidas veces por el mismo cargo.

La reelección inmediata de legisladores es un derecho ciudadano que se universalizó en el mundo occidental durante la primera mitad del siglo XIX (Constant, 1998, pp. 201-213). En el caso de las autoridades municipales, se ha dado con los procesos de descentralización que han tenido en muchos países a lo largo del siglo XX. Los casos donde se prohíbe la reelección inmediata de legisladores (México y Costa Rica) obedecieron a coyunturas específicas en dos países durante los años treinta y cuarenta (Weldon, 2003; Dworak, 2003).

Se argumenta aquí que, el caso mexicano, la posibilidad de que los ciudadanos puedan evaluar, premiar o castigar a los representantes y autoridades locales a través de la posibilidad de que compitan por el mismo puesto es la condición necesaria para construir una ciudadanía moderna. No existen panaceas o puntos finales en diseño institucional y tampoco una reforma resolverá todos los problemas. En este mismo sentido se reconoce que su instrumentación tomará un periodo de prueba y error donde, a pesar de todo, habrá aprendizaje y arreglos más eficientes. También con base en lo anterior se reconoce que todo cambio, al funcionar en una sociedad plural y sujeta a condiciones que no se pueden prever en su totalidad, arrojará efectos esperados y otros inesperados; pudiendo ser algunos de los últimos hasta no deseados. Sin embargo, y teniendo en mente que parte de la condición de la ciudadanía es la responsabilidad, una transformación llevará a otras (Dworak y Ramírez, 2011).

Hay otros temas qué trabajar también como se ha señalado, especialmente en materia de derechos de propiedad y pago de impuestos. Pero se pueden conquistar más rápido con un ciudadano empoderado que pueda imponer costos a los actores políticos. El camino para la construcción de una ciudadanía plena será largo, complejo e interminable.

4. Apostilla: las reformas políticas 2012-2013.

Al momento de redactarse el presente capítulo la Constitución está atravesando por un proceso de reformas. A raíz del Pacto por México, el Congreso de la Unión resolvió recientemente aprobar la reelección inmediata de legisladores federales y levantar la prohibición a la de legisladores locales y autoridades municipales, de tal forma que cada estado pueda decidir. Las reformas están en proceso de ratificación en las legislaturas locales.

En 2012 entraron en vigencia reformas a la Constitución Política para admitir a nivel federal la iniciativa ciudadana, la consulta popular y las candidaturas independientes. Al año siguiente se ratificó a nivel federal la posibilidad de que los estados tengan candidatos independientes para las gubernaturas. Y en los cambios que están por ratificarse se darán prerrogativas a los candidatos independientes. Falta regular estos mecanismos en leyes secundarias. Tanto la consulta como las candidaturas independientes entrarán en vigencia a nivel federal en 2015¹⁵.

Aun cuando se aprueben estas reformas, todavía faltará impulsar algunos cambios, como aprobar la posibilidad de reelección inmediata de legisladores locales y autoridades municipales en cada entidad. Además de lo anterior, el proceso de aprendizaje para estos cambios puede tomar años. Sin embargo se están tomando pasos en la dirección correcta: empoderar al ciudadano.

Bibliografía

- Azuela, M. (2013). *Primera Cumbre Ciudadana para construir un México pacífico y justo: una historia que debe contarse*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Causa en Común / Cumbre Ciudadana.
- Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y Fundación Este País (2008). *OSC y filantropía en México. Qué son y por qué importan*. México: Centro Mexicano para la Filantropía y Fundación Este País.
- Chacón Rojas, O. (2010). *Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático*. México: Fontamara / Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Constant, B. (1988). Principles of Politics Applicable to all Representative Governments. *En Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. W. (1987). *The Efficient Secret. The cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dworak, F. (2003). La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada. En F. Dworak (Coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Cámara de Diputados / Fondo de Cultura Económica.

¹⁵ No obstante lo anterior, en las elecciones locales de 2013 compitieron candidatos independientes a legisladores locales y ediles en los estados de Zacatecas y Quintana Roo.

- Dworak, F. (2010). ¿Qué tan democráticos son los procedimientos participativos? *Bien Común y Gobierno*, 183.
- Dworak, F. (2011). *Cabildeo*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Dworak, F. y Ramírez, María de Lourdes (2011). *Para que se queden los que sirven. La importancia de la reelección inmediata de legisladores y alcaldes*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Encuesta Nacional de Valores: lo que une y lo que divide a los mexicanos (2010). Obtenido de <http://banamex.com/envud/inicio.html>.
- Faya Rodríguez, A. (2010). *Fortalecer a los reguladores. Cambiando las reglas del juego en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica / UsAid / Red Mexicana de Competencia y Regulación.
- Gemma, G. (1995a). Plebiscito. En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de Política*, Tomo II. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Gemma, G. (1995b). Referendum. En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de Política*, Tomo II. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Hernández Olmos, M. (2012). *La importancia de las candidaturas independientes*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and Civil Society: A framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional and Social Democratic Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kennedy, R. (2007). *Democracia directa y la tercera ola en América Latina. Efectos de la toma popular de decisiones*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Lujambio, A. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Marshall, T. H. & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press.
- Medina Peña, L. (2004). *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M., López Ayllón, S. y Cejudo, G. (Coord.) (2010). *La estructura de la rendición de Cuentas en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Molinar, J. y de Swaan Addati, M. (2002). Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas. En C. Mora-Donatto (Coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio social y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olvera, A. J. (2008). *Ciudadanía y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Perry, L. B. (1996). *Juárez y Díaz. Continuidad y ruptura en la política Mexicana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Ediciones Era.
- Rosanvallon, P. (1999). *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. México: Instituto Mora.

- Schettino, M. (2007). *Cien años de confusión. México en el siglo XX*. México: Taurus.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.
- Weldon, J. (1997). The sources of presidencialismo in Mexico. En S. Mainwaring & M. Soberg Shugart (Eds.), *Presidencialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weldon, J. (2003). El Congreso, las maquinarias políticas y el 'Maximato': las reformas no-reeleccionistas de 1933. En F. Dworak (Coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Cámara de Diputados / Fondo de Cultura Económica.
- Zayas Ornelas, L. D. (2007). Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y el referéndum en las entidades del país. *Nóesis*, 16(32).
- Zimmerman, J. F. (1992). *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*. México: Limusa.



CAPÍTULO III

Gobierno, participación y confianza en México. Un análisis empírico¹.

J. Mario Herrera Ramos²

La participación social es un elemento fundamental de la relación ciudadano-Estado. Una de las principales preocupaciones en el estudio del gobierno, en sociedades democráticas, es precisamente cómo puede el ciudadano hacer llegar sus demandas, por naturaleza colectivas, al gobierno. Este dilema es claro en la afirmación inicial de Arrow en su clásico estudio sobre la elección social (1963). El mecanismo político y el mecanismo de mercado no siempre son eficientes para realizar la tarea de tomar decisiones sociales. El mercado es eficiente bajo condiciones sumamente restrictivas y existen varias circunstancias bajo las cuales la asignación óptima de recursos es ineficiente. El mecanismo político también puede fallar. El objetivo de Arrow es mostrar que el mecanismo político puede fallar bajo condiciones plenamente aceptables para una democracia³. Contrario a lo que generalmente se asume en los estudios de gobierno, ambas instituciones distribuidoras de recursos están estrechamente vinculadas. Es tan importante este vínculo que estudiarlas por separado, entre otras consecuencias, ha evitado que entendamos con mayor precisión los problemas de crecimiento y bienestar. El estudio de la participación social permite entender tanto la magnitud como la importancia de

1 Una versión preliminar de este texto se presentó en 2005, en el Seminario sobre Ciudades y desarrollo Regional del IIEUNAM, dirigido por el Dr. Adolfo Sánchez Almanza, bajo el título de "Evaluación de programas de desarrollo social mediante el uso de información subjetiva". Se agradecen los comentarios de los miembros de este seminario, en particular los del Dr. Sánchez Almanza. Una segunda versión se presentó en 2010 en el Seminario de Decisiones de Gobierno, de la FLACSO, México. El autor desea agradecer a la Dra. Marjorie Morales Casetti por sus comentarios, sugerencias y su paciencia. Este documento tomó más tiempo del pronosticado. Algunos de los temas se discutieron, en diversas sesiones como compañeros, en el sentido del Siglo de Oro, con Jonathan Molinet. Se agradecen sus observaciones. Los comentarios de los miembros del Seminario de Decisiones de Gobierno también se agradecen. El Dr. Alejandro Islas me favoreció primero con sus apreciaciones cuando, en otro proyecto, usamos información de la encuesta en la que se basa el trabajo empírico de este documento. Después leyó y comentó una versión previa. Nair María Anaya Ferreira leyó críticamente este texto y, con la agudeza que le caracteriza, sus observaciones y sugerencias permitieron mejorar la redacción, y presentación de las ideas. Es claro y evidente que no tienen culpa en los errores, y sí todo el mérito en los aciertos.

Deseo aclarar que uso indistintamente el femenino o el masculino. El contexto permitirá a las lectoras conocer cuando es genérico y cuando es específico, como lo atestigua esta oración

² Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México (FLACSO), mherrera@flaco.edu.mx

³ La segunda edición del libro de Arrow finaliza con un apartado sobre la racionalidad colectiva, y señala que la noción de intransitividad en el mecanismo de elección social que genera resultados socialmente inadmisibles ya había sido tratada por autores como Riker y Dahl. Finaliza afirmando lo siguiente: "La noción de una "parálisis democrática", una falla para actuar no por un deseo de inacción sino por la falta de capacidad para acordar una acción adecuada, me parece que requiere más estudio tanto teórico como empírico." (1963, p. 120). Después de esta afirmación llegamos a la conclusión de que no hemos logrado una sistematización de las fallas de gobierno a la par de las fallas de gobierno. ¿Qué hace el ciudadano cuando ambos mecanismos fallan?

dicho vínculo. Sin embargo, los estudios sobre participación, en general, también tienden a olvidar la interrelación entre participación en el mercado y participación política. Un ejemplo de ello lo proporcionan las discusiones teóricas y empíricas sobre la eficiencia de distintas formas de participación social donde se sugiere que la *pequeña participación* en grupos como los culturales, los deportivos, etc., carece de relevancia, contrario al efecto de la participación en grupos de cabildo. En el análisis económico, por el contrario, la participación en pequeña escala no se desdeña. La participación política, siguiendo el símil, es la agregación de las participaciones individuales. La interacción de las diversas formas de participación es la clave para entender el predominio de diferentes tipos de instituciones en determinadas sociedades.

La participación social es un tema recurrente en el análisis de diferentes problemas como la relación Estado-mercado, la relación entre instituciones y los procesos de desarrollo y crecimiento, las diferentes concepciones normativas de la democracia, el capital social, el diseño de programas contra la pobreza urbana o rural, entre otros. Por otra parte, en el análisis de la participación social aparece necesariamente la confianza como un elemento estrechamente relacionado. La confianza se está convirtiendo en un tema de creciente interés para el análisis económico, siendo uno de los elementos determinantes de la participación (Sapienza, Toldra-Simat y Zingales, 2013)⁴.

El presente trabajo tiene dos objetivos. Uno es comentar y mostrar las diferentes formas en que la participación entra en las discusiones antes mencionadas. De esta forma se intenta mostrar las ventajas (y por tanto la inconveniencia) de estudiar en forma aislada los diferentes tipos de participación. El segundo objetivo consiste en presentar evidencia empírica sobre la relación entre confianza y diferentes tipos de participación usando el caso de México como ejemplo, con base en información de la *Encuesta Nacional de Opinión Pública y Políticas Sociales*.

El documento se ha dividido en seis secciones, cada una dedicada a los temas centrales mencionados anteriormente. En la siguiente, se trata el tema de la participación y el gobierno, mientras que la segunda se concentra en la participación y la democracia. En la sección tres se trata la participación social y su relación con el desarrollo y el crecimiento. La cuarta sección trata sobre los programas de desarrollo y la participación social. En la quinta sección se tratan los temas de confianza, se revisa la literatura relacionada con los estudios elaborados sobre la relación entre participación social y los programas de desarrollo en México, se describe la *Encuesta Nacional de Opinión Pública y Políticas Sociales 2003*, conocida también como *Encuesta Nacional sobre Corresponsabilidad y Participación Ciudadana*, en la que se basa el análisis empírico. Con base en la información de dicha encuesta se presenta también en esta parte la concepción del ciudadano mexicano sobre los temas de este ensayo: gobierno, participación y confianza. El capítulo finaliza con los resultados empíricos que se obtienen mediante la aplicación de un modelo probit y un modelo probit bivariado.

⁴ En la versión del documento de trabajo (2009), los autores señalan que en los últimos 30 años aproximadamente se han publicado 7000 trabajos sobre el tema de confianza.

Los resultados de este trabajo muestran que efectivamente la participación es un elemento común a las diferentes discusiones enumeradas anteriormente. En relación con el segundo objetivo, la evidencia sugiere que, efectivamente, la confianza es un determinante fundamental de la participación. Sin embargo, la experiencia de participación también es otro factor determinante. Este resultado sugiere una respuesta a la pregunta de Stiglitz sobre la posibilidad de crear o generar la participación, es decir si conviene o no “invertir” en la participación⁵ (2002, p. 65). Mediante el uso de la información que proporciona la encuesta, mostramos que el ciudadano tiene una concepción de lo que debe hacer el gobierno. El problema consiste en la forma de “proporcionarle esta información”. La participación es en mi opinión uno de esos mecanismos. Sin embargo, la participación no tiene exclusivamente efectos positivos, también se puede destruir o reducir. En un sentido amplio la participación es un elemento determinante de buen gobierno, la confianza genera la disponibilidad para vivir conforme las reglas de un grupo, de una sociedad (Bowles y Gintis, 2002). El documento finaliza con las conclusiones y la bibliografía consultada.

1. Participación y gobierno.

La participación social es un elemento importante de la relación ciudadano-Estado. En su sentido más amplio, la participación se relaciona con temas que generan una gran discusión tales como la relación entre democracia y desarrollo o la relación entre el Estado y la economía. Sin embargo, el tema de la participación social está directamente vinculado, primero, con la democracia; y segundo, como consecuencia en la relación Estado-mercado. Para facilitar la exposición consideraremos primero esta segunda relación.

Laffont (2000) señala, en mi opinión correctamente, que la democracia trajo consigo una ventaja y además un problema para el ciudadano (para los economistas, y en general, para quienes buscan políticas adecuadas para dirigir el Estado): la posibilidad de estar en desacuerdo con el Soberano, con el gobierno. Bajo la monarquía, por ejemplo, era posible desconfiar de la burocracia para llevar a cabo las decisiones precisas del Soberano, tal como lo demuestran Smith, Mills y Sidgwick (Herrera Ramos, 2011). Con mayor precisión, siguiendo a Laffont, la democracia eliminó la “coincidencia” entre el interés social y el interés individual. La decisión del Soberano (en este caso, el Monarca) maximizaba el bienestar social; era el representante perfecto de las preferencias de sus súbditos y además, sus decisiones eran las óptimas. Una vez que se eliminó esta ficción (Laffont, op. cit.) aparecen tres nuevos problemas para el ciudadano.

Primero, la tensión inevitable entre preferencias sociales y preferencias individuales (Arrow, 1974). Segundo, la necesidad de vigilar al gobierno y a los burócratas para que cumplan los mandatos de los ciudadanos. Tercero, como consecuencia del primero, la necesidad de un mecanismo que permita que las demandas de los ciudadanos se conviertan en acciones

⁵ Stiglitz se refiere concretamente al capital social. Me tomo la libertad de extender la pregunta hacia la participación por la estrecha relación que existe entre ambos.

de los gobiernos. Es decir, que exista un equilibrio entre oferta de bienes y servicios del gobierno (lo que hace el gobierno y lo que los ciudadanos piensan que debe hacer), y lo que los ciudadanos demandan de este gobierno. La demanda ciudadana (las preferencias de los ciudadanos) puede ser como votante o como parte de un grupo de interés. Hemos recurrido a la figura de un mercado en una economía de intercambio para señalar que el gobierno es una institución que permite agregar las demandas individuales por decisiones de gobierno (Mueller 2003, p. 247).

La Constitución política, que da origen al Estado, se considera como el mecanismo que permite organizar tanto la representación del pueblo como la forma de gobierno adecuada a las demandas de dicha ciudadanía. Sin embargo, existen varios problemas que justifican la necesidad del ciudadano de tener bajo su control las acciones de los políticos y de la burocracia que tiene el poder y la responsabilidad, ambos delegados por el primero, del funcionamiento del gobierno. Uno de esos problemas es la creación de grupos de interés, cuyo objetivo es influenciar las decisiones de gobierno para que sean sus preferencias (minoritarias) las que se conviertan en políticas públicas. El segundo problema consiste en una modalidad del primero. Tanto políticos como burócratas pueden tener preferencias diferentes a las de los ciudadanos. En este sentido, son una forma de grupo de interés, salvo que a diferencia del anterior, se encuentran al interior del gobierno.

El problema se hace más complejo cuando consideramos la existencia de grupos de poder conformados por políticos, burócratas y ciudadanos. En este sentido, nos dice Laffont, tanto a los políticos como a los burócratas, se les debe proporcionar incentivos adecuados, para evitar que prevalezcan las preferencias de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, a quienes el ciudadano les ha delegado el poder político para llevar a cabo sus preferencias, y evitar, al mismo tiempo, que los grupos de interés capturen a los mencionados poderes. (Caps. 1 y 2)

Diferentes teorías tratan de explicar la interacción entre grupos de interés, preferencias ciudadanas, políticos, burócratas y poderes de gobierno. La escuela de Chicago sugiere que cualquiera que sea la forma de gobierno, el equilibrio en el mercado político por bienes legislativos (con sus respectivos efectos negativos), dependerá de la naturaleza y composición de las coaliciones políticas y del tamaño y naturaleza de las agendas y programas que logren llevar a cabo (Stigler, 1988, pp. X - XI). Por ejemplo, Peltzman (1980) en su estudio sobre el crecimiento del gobierno señala que la relación entre gasto público y PIB se incrementa como resultado del equilibrio entre grupos de interés que reciben los efectos positivos y negativos, que surgen del incremento en el gasto público. El equilibrio de dichos intereses explica tanto reducciones como incrementos en el tamaño del gobierno. Este equilibrio también explica su principal resultado al que denomina *contra intuitivo*: mayor equidad en el ingreso privado aumenta la demanda por políticas redistributivas.

En el caso de los grupos de presión, Becker señala que una vez resuelto el problema del “gorrón”, la efectividad de dichos grupos, para lograr que sus preferencias se conviertan en políticas públicas, dependerá de la competencia entre dichos grupos (determinada a su vez

por el número de miembros y sus aportaciones a la causa), así como por el costo de “peso muerto” asociado con los efectos de impuestos o subsidios involucrados en dicha competencia. De esta forma, la posibilidad de que los ganadores compensen (en el sentido de la economía del bienestar) a los perdedores se convierte en un punto decisivo. Sin compensación la política no se efectuará, salvo que el grupo ganador, dice Becker, tenga mejor acceso a la influencia política (Becker, 1985).

Por su parte Wittman (1989), sugiere que no hay necesidad de tomar en cuenta problemas de información asimétrica para entender el funcionamiento de lo que denomina el mercado democrático. Afirma que ambos mercados, el económico y el político, funcionan perfectamente. Presenta un análisis del funcionamiento del mercado político en paralelo con el estudio del mercado competitivo. El mercado político es competitivo y por tanto, está organizado para generar resultados que optimizan el bienestar de quienes participan en él. Los argumentos de fallas en el mercado político carecen frecuentemente de validez de igual manera que los argumentos análogos que se presentan en el caso del sistema de precios. Los argumentos a favor de un mercado político ineficiente descansan, de acuerdo con Wittman, en la falta de información de los votantes o, de plano, en un comportamiento falto de racionalidad. Por el contrario, los agentes que participan en el mercado político son racionales y tienen la información necesaria para tomar decisiones eficientes. La competencia por el poder político reduce la probabilidad de obtener beneficios si los políticos se comportan de manera oportunista. Un votante no requiere gran cantidad de información sobre las acciones de su representante político para decidir en forma inteligente en una elección:

Es suficiente para el votante encontrar una persona u organización con preferencias similares y preguntar para que le asesoren sobre cómo votar. [...] Esto es, los respaldos de grupos de interés son como señales en el mercado y proporcionan claves poderosas sobre las preferencias de los candidatos. Más aún, quienes compiten por un puesto público solamente necesitan proporcionar información cuando existen discrepancias entre las preferencias de los votantes y el resultado político, no todos los detalles innecesarios (pp. 1400-1401).

Adicionalmente, las instituciones políticas, puesto que son eficientes, reducen los costos de transacción promoviendo de esta manera el intercambio eficiente de derechos políticos. Los mercados políticos democráticos (perfectamente competitivos) reducen los riesgos de información asimétrica, y de esta manera conjuran los problemas de los ciudadanos para que el gobierno, la burocracia y los políticos respondan a sus demandas. Al igual que los políticos, los votantes, al decidir participar en el mercado político hacen efectivas sus preferencias, y lo hacen racionalmente. Por tanto, si los políticos toman decisiones ineficientes, los ciudadanos votantes los castigan con la pérdida del poder.

La escuela de Chicago es una alternativa analítica contraria, como es claro en Wittman, a la corriente teórica propuesta por la denominada teoría de la elección pública, y en general, contra teorías que postulan fallas de gobierno, en contrapartida con las fallas de mercado. De

acuerdo con esta última teoría, los mercados políticos fallan por problemas de información entre los votantes. Puesto que el voto individual no es decisivo en la elección, el votante carece de incentivos para buscar la información total – es decir, la información perfecta que se supone en el sistema de precios competitivos – para elegir la propuesta de política que le ofrece un político. Los votantes que deciden participar en el mercado político están mal informados. La consecuencia directa de este problema consiste en el hecho de que los políticos conocen de la falta de incentivos del votante para adquirir más y mejor información, y por tanto ofrecen políticas mal diseñadas e ineficientes para atraer a los participantes del mercado político que están mal informados. Sin embargo, estos mal informados participantes del mercado político son amplios conocedores de políticas específicas. Los trabajadores de una cierta rama económica conocen los problemas que dicha industria enfrenta y tienen mejor información que los políticos. Este problema de información asimétrica motiva la necesidad de grupos de interés para lograr que ciertas preferencias sean tomadas en cuenta por los políticos.

La discusión con la escuela de Chicago se centra en el hecho no explicado del porqué los ciudadanos tienen información sesgada sobre los efectos de una decisión de política; y sobre todo, por qué aceptan que se les engañe. Un tema adicional que trata la teoría de la elección pública se relaciona con la localización y el tamaño óptimo de gobierno. Como dice Tullock (2002, p. 13), por localización se entiende la ubicación en la jerarquía de la escala. Este tema es importante, y como se señalará más adelante, tiene que ver con la descentralización: la determinación de la unidad de gobierno más adecuada para satisfacer las demandas del ciudadano. Estos dos enfoques teóricos corresponden a una concepción del Estado y del gobierno como instituciones dominadas por, y responsivas, a los intereses privados.

Una teoría alternativa en relación con el Estado y la democracia es la que considera al gobierno como garante y responsable del interés público. El gobierno es benevolente y actúa en el interés de los ciudadanos. Básicamente, y contrario a las dos anteriores, el Estado lleva a cabo todas aquellas actividades que el mercado no puede realizar eficientemente. Cuando hay efectos externos, falta de claridad en los derechos de propiedad, bienes públicos, rendimientos crecientes, información asimétrica, mercados faltantes, cuando la distribución del ingreso no sea socialmente aceptable, entonces el sistema de precios es ineficiente, y consecuentemente el Estado, en nombre del interés público, debe intervenir para lograr al menos un óptimo que sea el “segundo mejor”. Este es el enfoque económico del Estado a partir de la teoría utilitarista del bienestar.

Una propuesta intermedia, asociada con el enfoque de información asimétrica, y la teoría del agente principal, la presenta Besley (2006). Reconoce el potencial que tiene el gobierno para responder al interés público y, al mismo tiempo, acepta que no siempre puede ser así. Una parte de ello depende del diseño de instituciones que incentiven a quienes toman decisiones de política para que consideren el interés público. La otra parte de dicho diseño institucional corresponde al proceso de elección de líderes que tengan lo que Besley llama “carácter” y “sabiduría” (p. 2). Para ello, es fundamental que entendamos el proceso de asignación eficiente de recursos por parte del Estado, que sin embargo, enfrenta un gran

problema del tipo agente-principal entre ciudadanos y gobierno. El trabajo de Besley acepta la crítica de la elección pública sobre la justificación de la economía del bienestar para la intervención del gobierno. Sin embargo, reconoce el potencial del gobierno para responder al interés público (lo que podríamos considerar las demandas de los ciudadanos) mediante el diseño de mecanismos que permitan, en primer lugar, la motivación política para que los políticos respondan a dichas demandas, y en segundo lugar, la posibilidad de elegir a políticos competentes. Este diseño institucional es la base de lo que Besley denomina *buen gobierno*. Besley no acepta ni el optimismo del gobierno benevolente, cuyo objetivo es optimizar el bienestar social, ni el pesimismo de la elección social donde todos los políticos y los burócratas son pillos. La elección pública olvida la importancia que pueden tener las instituciones para incentivar a los políticos a que hagan coincidir su interés individual con acciones que aumenten el bienestar social.

Entre las fallas de mercado y las fallas de gobierno encontramos, quizá, el concepto más general de participación. Si el mercado falla, entonces las demandas de los consumidores (los clientes) no se puedan satisfacer mediante el mercado. En este caso las debe satisfacer el gobierno, y bajo estas condiciones ya no es cliente sino ciudadano. Sin embargo, el hecho de que falle el mercado no garantiza que la intervención del gobierno proporcione eficientemente lo que demanda el ciudadano. En estas circunstancias se habla en la literatura de fallas de gobierno. Esta idea no es nueva, desde luego, pues aparece como una advertencia al Soberano por parte de Adam Smith. Sidgwick, a su vez, también señala que la intervención del gobierno se puede justificar cuando falla el sistema de competencia individual; sin embargo, ello no significa necesariamente que dicha intervención sea más eficiente. (Herrera Ramos, 2011).

Besley (2006, cap. 2) presenta un intento de sistematización de las fallas de gobierno e inicia afirmando que es un concepto ampliamente usado y escasamente definido. Por ejemplo, Wolf (1979, p. 112; 1988) las define como una situación donde los incentivos que afectan a las organizaciones que actúan para el gobierno o lo constituyen, llevan a resultados muy diferentes a lo que socialmente se prefiere. Legrand (1991) y Weimer y Vining (1992) intentan también sistematizar el concepto de falla de gobierno, siguiendo de cerca el concepto de falla de mercado. En pocas palabras, se refieren a la falla del gobierno para corregir la falla de mercado, al resultar la intervención del gobierno en niveles de bienes y servicios inferiores al óptimo paretiano. Winston ofrece una definición cercana a la anterior:

El gobierno falla, entonces, cuando ha creado ineficiencias porque no debería haber intervenido en primera instancia, o cuando debería haber resuelto un problema dado, o un conjunto de problemas en forma eficiente, esto es, generando mayores beneficios. En otras palabras, el límite teórico de la optimalidad de Pareto podría usarse para evaluar el desempeño del gobierno tal como si se evaluara el desempeño del mercado (2006, p. 3).

Besley ofrece un intento sólido por sistematizar el concepto de falla de gobierno. Nos sugiere una definición como la siguiente. La falla de gobierno se refiere a razones sistemáticas por las cuales el gobierno no satisface las demandas de los ciudadanos en forma eficiente

ni con criterios de calidad. Identifica las fallas de gobierno que son intrínsecas al hecho de que, por derecho, es el poseedor del monopolio del poder político. Las fallas de gobierno que surgen de la competencia política, resultan de la asignación democrática de recursos. De esta manera distingue la falla de gobierno propiamente dicha de la falla política. Ejemplos de la primera son los casos de oferta de bienes públicos, en tanto que las imperfecciones en la operación del legislativo proporcionan ejemplos de las fallas políticas (p. 32).

En su trabajo, Besley sostiene que para entender los resultados de política podemos encontrar tres tipos de fallas de gobierno. El primero, en concordancia con las fallas de mercado, las denomina ineficiencias de Pareto. El segundo considera la posibilidad de que el proceso político genere resultados distributivos inaceptables socialmente. Es una forma de juzgar la insatisfacción con un resultado paretiano de política mediante la introducción del problema distributivo. El tercer tipo de falla de gobierno lo denomina de Wicksell, y se basa en el siguiente argumento: el resultado de una intervención del gobierno debe generar un mayor bienestar social que otro en el que no hubiera intervenido el gobierno. La decisión de gobierno debe generar un resultado que domina en el sentido de Pareto a cualquier otro que se haya obtenido sin intervención del gobierno. En caso contrario, tenemos una decisión de política que es una falla de gobierno tipo Wicksell. Es importante aclarar que en este caso, una falla de gobierno tipo Wicksell es posible aun cuando la decisión de política sea de equilibrio y maximice el bienestar social.

Las fallas de gobierno, de acuerdo con Besley, surgen por tres grandes razones. Los gobiernos no son omniscientes; la ignorancia de los gobiernos es una causa de las fallas de gobierno. La segunda razón es la influencia sobre el gobierno de grupos de interés con gran capacidad de organización en busca de que los políticos favorezcan sus intereses. En este caso, encontramos dos grandes problemas relacionados con esta fuente de fallas de gobierno: la corrupción y la búsqueda de rentas. La tercera causa de las fallas de gobierno es la calidad del liderazgo político.

Entre las causas de las fallas de gobierno de tipo político, Besley menciona al voto, al intercambio de favores en el legislativo y la conducta del legislativo. En el caso del voto, el problema es la intensidad de preferencias, y para cualquier criterio distributivo (a favor o en contra) es fundamental tomar en cuenta la intensidad de las preferencias. En este caso se encuentra una falla de gobierno del tipo Wicksell. Las fallas de mercado, las fallas de gobierno y las demandas ciudadanas tienen en común el tema y problema de la participación social. Distintas respuestas y concepciones analíticas sugieren a su vez, diferentes formas de participación: mediante grupos de cabildeo, mediante intermediaciones más informadas; y los políticos y burócratas, por el contrario, pueden estar interesados en cooptar la participación ciudadana.

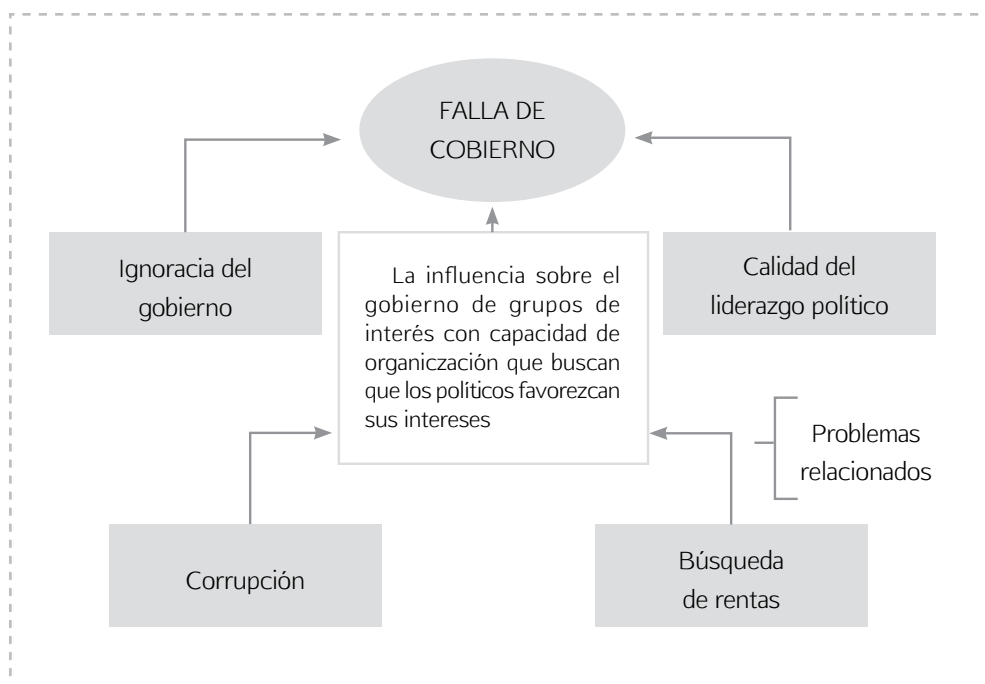


Figura 1. Causas de las fallas de gobierno de acuerdo con Besley.

Fuente: Besley y Burgess (2002)

2. Democracia y participación política

Cada una de las diferentes teorías que intentan explicar el origen y la función del Estado tienen una propuesta, directa o indirecta de participación política. Hemos argumentado que la participación social, en su sentido más amplio se encuentra en el centro de la discusión entre Estado y mercado. Ni el mercado ni el Estado son mecanismos perfectos para satisfacer las demandas de los clientes y de los ciudadanos. En este sentido, es de vital importancia la pregunta sobre la participación ciudadana que presenta un problema para las teorías de la democracia: ¿Qué grado de participación ciudadana es compatible con la democracia? En términos de nuestra discusión, esta pregunta equivale a interesarnos por el o los mecanismos más adecuados para que los ciudadanos transmitan al gobierno sus demandas por legislación, impuestos y subsidios. Esta pregunta también tiene que ver con la calidad de los ciudadanos que reclama un sistema democrático compatible con alguna de las diferentes nociones de buen gobierno (Morales Casetti, 2012).

Entre las diferentes respuestas a la pregunta del párrafo anterior, encontramos las que sugieren que deben gobernar las personas más inteligentes y más honestas. En otros casos,

se recurre a la imposibilidad de que cada ciudadano tome parte en todas y cada una de las diferentes decisiones que deben ser colectivas. Los ciudadanos no tendrían tiempo más que para la toma de decisiones colectivas. La división del trabajo y la especialización sugieren la necesidad y conveniencia de que solo algunos ciudadanos se especialicen en las difíciles y complejas decisiones de gobierno. En la democracia todos los votos cuentan, y por esta misma razón, la participación individual tiene un efecto marginal en la decisión de elegir al ganador. En estas condiciones, el ciudadano tiende a tener un comportamiento similar al del “gorrón”: que otros asuman los costos de adquirir la información necesaria para votar de manera informada. La responsabilidad política propia del ciudadano se diluye. En el extremo del razonamiento encontramos que es innecesario votar de manera informada. Este argumento podría llevar a una situación en la que el ejercicio político del poder se llevaría a cabo por grupos de interés, sin información ciudadana sobre sus demandas, y en consecuencia la democracia funcionaría en forma ineficiente (Downs, 1973).

La teoría normativa de la democracia ofrece algunas soluciones al problema del grado de participación y las características de los ciudadanos. Entre estas soluciones encontramos tres asociadas con las teorías de la relación Estado-mercado. Una favorece el gobierno por élites de ciudadanos ante el hecho de que los ciudadanos que votan tienen información limitada. Ante la desigualdad en la participación que favorece la élite ciudadana, se propone, como alternativa, que los ciudadanos estén informados en forma imperfecta sobre temas que les son “ajenos”. El ciudadano está informado de las acciones de gobierno que le generan problemas o que le generan beneficios. Los ciudadanos tienen intereses particulares y no generales. Los votantes responden a resultados de política. Por ejemplo, los beneficiarios de programas sociales de combate a la pobreza tienden a apoyar al gobierno que se los otorga, contrario a los ciudadanos que no son beneficiarios (Manacorda *et al.*, 2011).

Los políticos hacen propuestas que son de interés particular para determinados grupos de ciudadanos, formando, de esta manera, parte de un grupo de interés. Es sobre este tipo de políticas que los ciudadanos tienden a estar mejor informados, con lo que buscan tener influencia sobre esas decisiones de gobierno que son de su interés. En mi opinión, éste es el tipo de participación que favorece la escuela de Chicago de economía política. En contrapartida, y como vimos en el apartado anterior, la escuela de la elección pública rechaza las dos formas de participación anteriores. Las élites tienden a tener intereses comunes con el gobierno y la burocracia. La participación democrática debe ser individual, y el mejor medio para transmitir sus demandas es con instituciones como el mercado u otras que lo simulen en forma eficiente.

Hasta este momento hemos tratado en forma por demás esquemática el tema de la participación social, y un tipo particular de la misma como lo es la participación política: el voto. Pareciera, entonces que existe un acuerdo respecto al concepto de participación política. Sin embargo, la realidad es precisamente la contraria. Teorell (2006) argumenta en forma convincente que el tipo de acción humana que describimos con la categoría de *participación social* depende del modelo normativo de democracia que adoptemos. Señala que encontramos diversas concepciones de participación política asociadas con los diferentes

conceptos elitistas de la democracia. Una de esas concepciones la denomina *participación como intento*. La participación como un conjunto de acciones ciudadanas cuyo objetivo es influenciar la elección de quienes forman el gobierno, o las decisiones que toma el personal del gobierno. Esta concepción de participación, además del voto, implica la posibilidad de que el ciudadano tenga influencia en las decisiones de política. En este sentido, la participación es un instrumento o mecanismo para informar al personal del gobierno sobre las preferencias y necesidades de los ciudadanos. Este tipo de participación es propio de un modelo de democracia “responsiva”. A pesar de su interés por aumentar el radio de la participación hacia áreas de decisiones de política mantiene dos elementos propios de los enfoques elitistas. Uno, que se refiere al hecho de que el ciudadano no determina en forma directa los resultados de las acciones de gobierno. El segundo elemento consiste en el hecho de que no se hace referencia a los orígenes de las preferencias y la percepción de las necesidades que hacen actuar a los ciudadanos (2006, p. 789). Si se relajan estas dos limitaciones, dice Teorell, tendremos otras concepciones de participación.

Si deseamos que sea el ciudadano quien determine el resultado de las políticas de gobierno, entonces ya no interesa influir sino participar directamente en dichas políticas. En lugar de favorecer la eliminación de todas las instituciones representativas, los “demócratas participativos” (p. 790) promueven la ampliación de oportunidades de participación directa, de preferencia aquellas que tienen por objetivo resolver problemas de la comunidad (ya sea en el trabajo, en la colonia, en el municipio).

Contrario a lo que supone la democracia elitista, y la responsiva, las preferencias no son fijas, ni son exógenas al proceso democrático. Tanto el extremismo elitista (en palabras de Teorell)⁶ como la democracia responsiva consideran a la democracia como un mecanismo para agregar preferencias individuales en una decisión colectiva. Para evaluar la eficiencia de dicha agregación necesitamos una función de bienestar, que sea el equivalente al concepto de “bien común” implícito en ambas concepciones de democracia. Arrow (1963) muestra que ello es imposible si deseamos que dicha función cumpla con una serie de requisitos totalmente aceptables en una democracia, o bien tendría que ser manipulada estratégicamente⁷. Entonces, en este caso carecemos de una medida normativa que permita evaluar el proceso mediante el cual se forman las preferencias (ibid. p. 790). Esta medida, según Teorell, la encontramos en el modelo de democracia deliberativa. Para resolver la controversia sobre si la deliberación es colectiva o individual, si es un proceso para tomar decisiones o solamente para formar opinión, sugiere que se considere como “discusión política”. En este caso, la participación es un medio para tener qué decir. Podemos encontrar estos tres tipos de participación dentro de un mismo sistema democrático.

⁶ Se refiere a la versión de teoría de la democracia representada entre otros autores por Sartori y Schumpeter, quienes señalan que la participación ciudadana debe limitarse a votar por sus líderes. En realidad este tipo de teoría de la democracia acepta tres principios de lo que Riker (referido por Teorell) denomina modelo liberal. a) Los ciudadanos tienen preferencias fundadas sobre el personal que forma el gobierno; b) estas preferencias solamente se expresan indirectamente a través del sistema de representación; c) las preferencias de los ciudadanos son fijas y exógenas al proceso democrático (ibid. p. 788).

⁷ Para ver un intento por reconciliar la elección social y la democracia deliberativa se sugiere consultar a Dryzek y List (2003).

Para los propósitos de este trabajo, el del análisis de Teorell consiste en su interés por redefinir el contenido empírico de la participación política. Cada una de las tres diferentes teorías normativas de la democracia se interesa por estudiar la cantidad de participación. El objetivo de Teorell es encontrar otras preguntas relacionadas con la participación y su análisis empírico. Para ello nos propone interpretar a las diversas teorías en términos de la participación que tiene la mayor probabilidad de generar los resultados más deseables, es decir, la participación política en términos equitativos. Esta reinterpretación hace que las teorías de la democracia tengan una orientación hacia las consecuencias de la participación, en función de si se obtienen o no resultados preferidos. Por tanto, cada teoría de la democracia propone argumentos diferentes respecto a la importancia de la participación política.

La democracia que Teorell denomina responsiva propone a la participación como un medio para que se escuche su opinión sobre un tema. La participación mediante el voto es un medio limitado y limitante para que ese proceso de transmisión se considere como el único y el más eficiente. En el proceso electoral el ciudadano prácticamente no hace nada pues las propuestas le son ajenas, elaboradas por partidos políticos, que no necesariamente lo representan, y la creación de partidos que representen en forma más cercana sus intereses está limitada. De ahí que se proponga mayor participación mediante diversas formas de activismo político. Entre mayor y más diversos sean los mecanismos de dicha actividad política, más capacidad tendrá la participación social para transmitir preferencias ciudadanas específicas. La participación política entendida como capacidad de influir, tiene por objetivo que el gobierno, que el sistema democrático, responda a las preferencias de los ciudadanos. Teorell señala, por tanto, que la participación como capacidad de influencia resulta en la protección equitativa de los intereses individuales. A mayor participación, mayor protección de los intereses individuales. Teorell deriva dos consecuencias empíricas para el análisis de la participación como capacidad de influencia propia de la teoría de la democracia responsiva. La primera consiste en analizar la representatividad de quienes participan en los diversos ejercicios realizados para influir en las decisiones. La segunda consiste en analizar el efecto de dichos ejercicios en términos de las acciones realizadas ya sea por el gobierno u otras instituciones sociales.

La teoría de la democracia participativa sugiere que la participación política es fundamental para el ciudadano pues contribuye a su auto-desarrollo. Este último es, pues, la consecuencia de la participación política.

La teoría deliberativa de la democracia sugiere que las oportunidades de discusión política tienen un efecto directo sobre la calidad de las decisiones democráticas. Una segunda propuesta sobre el resultado de la participación es el interés de conciliar los resultados de enfoques como el de la elección social y la elección pública. La democracia deliberativa propone que la deliberación es un mecanismo adecuado para agregar preferencias racionalmente (Dryzek y List, 2003). La deliberación permite salir de la imposibilidad de la agregación social de preferencias y también puede evitar que dicha agregación sea el resultado de la manipulación. El contenido empírico de la participación mediante la deliberación consiste en probar que induce el surgimiento de las condiciones que supuestamente facilita (inducir a revelar las

verdaderas preferencias individuales, incita la estructuración de preferencias, evitando ciclos, promueve el acuerdo en la comparación de la evaluación interpersonal, entre otras). La tercera consecuencia empírica consiste en probar que proporciona legitimidad tanto a procesos como a resultados democráticos.

El otro tema que trata Teorell, relevante para este trabajo, es el de las razones para participar en la arena política. En este sentido, adopta un punto de vista procedimental y el interés ahora consiste en estudiar si los términos de la participación en los procesos democráticos son justos. Para identificar si son equitativas las condiciones en las que se acuerda participar, es necesario distinguir la oportunidad (la libertad) de participar de los resultados efectivos de la participación. La pregunta que sigue inmediatamente es: ¿por qué decide participar un ciudadano? Para responder a esta pregunta, Teorell hace la analogía con las teorías de la justicia y supone que la causa por la cual participan los ciudadanos es un mecanismo distributivo del “bien social”, que es la participación. Este mecanismo permite a unos reclamar ese bien en tanto que a otros no. Para que sea justo, entonces, debe ser insensitivo a las dotaciones del ciudadano y responder solamente a los incentivos. Las causas de la participación, incentivos o dotaciones son, por tanto, un elemento normativo empírico común a los tres modelos de democracia: por qué participar para tratar de influir; por qué participar directamente en la toma de decisiones, y por qué participar en argumentaciones políticas.

Teorell destaca tres tipos de dotaciones, capital físico, capital humano y capital social. En relación con los incentivos, se descarta la noción de bien común, y en su lugar se introduce la noción de incentivos selectivos (obtención de beneficios directos que obtiene el ciudadano por participar), incentivos procesales (beneficios intangibles que obtiene el ciudadano por el simple hecho de participar), incentivos expresivos (beneficios intangibles que se obtiene por apoyar o por reafirmar su identidad), y finalmente, las normas sociales (pp. 800-801).

3. Participación social, desarrollo y crecimiento.

Hemos tratado la propuesta de Teorell en forma amplia por tres razones. Primero, porque ayuda a entender algunos de los problemas centrales de la participación política. En segundo lugar, porque permite introducir otros temas asociados con la participación social que generalmente no se tratan y que son diferentes de la participación política, pero permiten ampliar nuestra concepción de instituciones democráticas. En tercer lugar, porque nos facilita entender el análisis empírico de la participación social.

La participación política y, yo agrego, la participación social, es un elemento determinante de la democracia. Esta afirmación liga nuestro tema con uno más amplio que creo importante explorar: desarrollo, crecimiento y democracia. La participación social es un elemento fundamental para generar crecimiento y desarrollo. Esta afirmación, en esta u otras versiones como “las instituciones generan crecimiento”, “la democracia promueve el desarrollo”,

es ampliamente debatible. Sin embargo, en años recientes ha tomado un nuevo impulso reformulando argumentos y presentando abundante evidencia teórica y empírica.

Esta evidencia proviene de áreas del conocimiento que en principio se pensarían alejadas del tema como el crecimiento económico. En su origen, la teoría del crecimiento económico intentaba encontrar respuesta a la pregunta ¿qué factores generan el crecimiento? Una pregunta subyacente es ¿por qué sociedades, en principio similares, tienen tasas de crecimiento diferentes? La respuesta general es a favor del desarrollo tecnológico. Entre países las diferencias en las tasas de crecimiento del ingreso se encuentran en las diferencias en capital humano y en las diferencias en el capital físico por trabajador. Estos resultados proporcionan los fundamentos teóricos y empíricos de una gran cantidad de políticas de desarrollo. De esta forma, lo único que se debería hacer para promover el crecimiento y el desarrollo era adoptar tecnología, desarrollarla, invertir en infraestructura, tanto física como humana, de calidad. La pregunta que surge inmediatamente es si ya sabemos qué se necesita para promover el crecimiento y el desarrollo, ¿por qué no se hizo? Si se tomaron decisiones para promover el crecimiento con base en la inversión en tecnología, educación e infraestructura, entonces ¿por qué no resultaron en un proceso de crecimiento sostenido?

Sin embargo, la brecha entre crecimiento y desarrollo en vez de cerrarse se ha incrementado; es casi imposible reproducir las experiencias exitosas de unos países en otros. A partir de la gran cantidad de experiencia acumulada de proyectos y políticas fallidas para reducir los problemas del desarrollo, la pregunta importante es ¿qué factores explican que la productividad del trabajo sea tan desigual entre países? Una posible respuesta sería la existencia de rendimientos crecientes o la existencia de fallas de mercado en diferentes actividades económicas. La fuente de estas fallas proviene de la “calidad” de las instituciones (formales e informales) que existen en los países que presentan bajas tasas de crecimiento. Las experiencias de desarrollo (cuyo fracaso va a dar paso al interés por la participación de los beneficiarios de proyectos de desarrollo que veremos más adelante) se diseñaron con base en conclusiones de política derivada de diversas teorías de crecimiento.

Para promover el desarrollo y el crecimiento, lo que se debería hacer es adoptar, generar y mejorar la tecnología, invertir en infraestructura y capital físico, promover la acumulación de capital humano de calidad. Ante los resultados deficientes de dichas recomendaciones, en la actualidad se presenta otra alternativa de explicación. Las instituciones, los arreglos institucionales, propios y únicos de cada país, son quienes pueden haber limitado (y están limitando) las decisiones adecuadas para lograr los objetivos de desarrollo y crecimiento⁸. Son las instituciones las que determinan la manera como una sociedad se organiza, las que definen y proporcionan los incentivos para que los individuos tomen decisiones eficientes que puedan generar, para cada país en específico, las condiciones para lograr los objetivos de desarrollo y crecimiento.

⁸ Sobre el tema de las instituciones y la elaboración de políticas públicas se sugiere consultar a Stein *et al.* (2006)

Una de las explicaciones, a mi juicio más atractivas en este sentido, la proporciona Daron Acemoglu (y Robinson 2012; 2009, caps. 4, 22-23; 2006). Su hipótesis central señala que el crecimiento económico y el desarrollo (los autores lo llaman prosperidad) están asociados con instituciones incluyentes. La pobreza y la falta de crecimiento se asocian con instituciones extractivas. Los autores proponen, de acuerdo con su hipótesis, la existencia de dos tipos de instituciones: económicas y políticas. Cada una de ellas puede ser extractiva o inclusiva.

Las instituciones económicas inclusivas se caracterizan por proporcionar seguridad en los derechos de propiedad, por la aplicación cabal del derecho, por promover el funcionamiento del mercado, y procuran el apoyo del gobierno mediante la oferta de bienes públicos, una regulación eficiente (que apoye el funcionamiento del mercado), existe facilidad para entrar y salir del mercado, se mantienen y se hacen cumplir los contratos, tienen amplio acceso a la educación (de calidad) y acceso y diversidad de oportunidades para el desarrollo de los ciudadanos.

Las instituciones políticas inclusivas son suficientemente centralizadas (necesarias para ejercer el monopolio legítimo de la violencia, que le permita llevar a cabo el papel definido por una sociedad pluralista) y pluralistas. Esta clase de instituciones tienen distribuido el poder en forma amplia entre la sociedad, y lo someten a restricciones (pesos y contrapesos) que son por naturaleza plurales. El poder político descansa en una amplia coalición o pluralidad de grupos (Acemoglu y Robinson, 2012, pp. 79-83).

Las instituciones extractivas, económicas y políticas, tienen las características contrarias a las enumeradas en los dos párrafos anteriores. Las económicas extractivas se caracterizan por una falta de aplicación, o aplicación selectiva, del marco jurídico, inseguridad en los derechos de propiedad, barreras de entrada en las actividades económicas y regulaciones que limitan o impiden el funcionamiento del mercado y crean competencia desigual, limitan el acceso a la educación (o el acceso es a educación de baja calidad, inadecuada para el desarrollo individual y, por tanto, del desarrollo tecnológico). Las instituciones políticas extractivas tienden a concentrar el poder en unos cuantos grupos, sin pesos ni contrapesos (que limiten ese ejercicio concentrado del poder).

Por lo anterior, y en relación con la participación, las instituciones inclusivas permiten el crecimiento y el desarrollo, promoviendo la inversión, fortaleciendo el funcionamiento del mercado (y tratando de decidir qué hacer cuando los resultados del mercado no son socialmente aceptables), y promueven la participación amplia mediante la educación (de calidad) facilitando la entrada y salida de los mercados, la seguridad en los derechos de propiedad y ampliando las oportunidades de desarrollo individual.

Las instituciones depredadoras obstaculizan las decisiones y la participación que conducen al desarrollo y al crecimiento. El concepto de participación propuesto por la teoría de desarrollo y crecimiento de Acemoglu y Robinson es más amplio que la forma tradicional de conceptualizarla, tal como lo hacen las teorías normativas de la democracia. Al amparo de que solamente tratan la participación política, se olvida la sinergia entre la participación política y

la participación económica y por tanto, suelen tratar el tema de la complementariedad entre el estado y el mercado. Las instituciones económicas inclusivas, afirman Acemoglu y Robinson (ibid.), necesitan y usan al estado. En mi opinión, como veremos más adelante, la participación social tiende restringirse a la participación política o a lo que denomino “participación en menor escala”. En el primer caso, la teoría normativa que tomemos en cuenta, va a limitar nuestra noción de participación. De esta manera, creo que eliminamos la posibilidad de que los individuos, los ciudadanos participen en diferentes formas de acuerdo con los objetivos y las motivaciones de la participación. El análisis de la participación tiene que tomar en cuenta la sinergia entre las instituciones políticas y las económicas. Si no lo hacemos es imposible interpretar la necesidad ciudadana de constituir, usar y controlar al estado.

Un resultado de la participación es la probabilidad de formar grupos, y éstos tienden a ser exclusivos. Si ampliamos el concepto de participación, en el sentido que sugiere la teoría institucional del crecimiento y del desarrollo, entonces podemos considerar que dicha participación puede tener efectos negativos o positivos en diversas esferas de las relaciones sociales. De acuerdo con Acemoglu y Robinson (2012) las instituciones económicas inclusivas - las que en nuestra interpretación permiten la participación social tanto en los mercados como en la política – tienen las siguientes características positivas sobre el crecimiento y el desarrollo. Otorgan libertad a los individuos de seguir sus vocaciones de acuerdo con sus talentos y además proporcionan oportunidades iguales para que cada individuo pueda tomar las decisiones correspondientes. Bajo el concepto limitado de participación es imposible considerar que una economía con altos grados de monopolización inhibe la participación ciudadana en la economía y, por lo tanto, si existe sinergia con las instituciones políticas, entonces deben existir instituciones políticas que refuercen esa falta de participación, y viceversa⁹.

⁹ México es una economía altamente monopolizada y los costos de esta estructura institucional depredadora afectan con mayor intensidad a la población en condiciones de pobreza. Carlos Urzúa ha realizado dos excelentes trabajos sobre el tema. El primero analiza los efectos sobre el bienestar de 7 productos (2008); el segundo, los servicios que divide en 16 sectores (2009). Para fines del análisis requiere tener información sobre la concentración de mercado. Los datos que consigna (en algunos casos como la educación se basa en deducciones a partir de información disponible) son los siguientes: Tortilla, una empresa produce más de 2/3 de la producción de harina de maíz; carnes procesadas, tres empresas dominan el mercado; pollo y huevo, tres empresas concentran cerca del 50% de la producción; leche, dos empresas controlan el 80% del mercado; refrescos, jugos y agua, una empresa es dominante de acuerdo con la Comisión Federal de Competencia; cerveza, dos empresas controlan la totalidad del mercado; medicinas, el mercado está controlado por un cartel donde dos empresas son las importantes. Respecto a los servicios los datos relevantes son los siguientes: Transporte foráneo y de pasajeros, dominado por cuatro empresas; transporte aéreo, dos empresas; telecomunicaciones, una empresa; gasolina y gas, una empresa es dominante; servicios médicos, está dominado por cuatro empresas; servicios financieros, está dominado por tres empresas. No es extraño que con esta estructura monopólica, de acuerdo con el Censo industrial y de servicios de 2008, la actividad que generó más empleo haya sido el comercio al menudeo. De acuerdo con el Censo, 48% de las unidades económicas se dedicaron a esta actividad; tenía el 25% del personal ocupado total; generaron 7,7% del valor agregado censal bruto, y el valor total de los bienes y servicios producidos o comercializados por esta unidades económicas representó el 5,5% del total, contribuyendo con el 7,2% de la formación bruta de capital fijo. El segundo grupo de actividades que generó más empleo fue la industria manufacturera. Este sector representó el 12% del total de las unidades económicas, empleó al 23,2% del personal ocupado total, generó 32,6% del total de remuneraciones; generó 44,3% de la producción bruta total, 29,2% del valor agregado censal bruto y 21,1 % de la formación bruta de capital. Las cifras son más dramáticas si consideramos la concentración territorial de la “participación económica”. Los diez municipios (o delegaciones del D. F.) de mayor importancia económica de acuerdo con su participación en la producción bruta total concentraron al 5,2% de la población total de 2008. En esos municipios se concentró el 8,3% de las unidades económicas, 15,3% del personal ocupado y produjeron 29% de la producción bruta total. Los diez municipios (o delegaciones del D. F.) más importantes en función de las remuneraciones concentraron casi el 8% de la población total, 10,3% de las unidades económicas, 20,3% del personal ocupado, 23% de la producción bruta total y concentraron 31,2% de las remuneraciones totales (más de la mitad de este porcentaje se concentra en 5 delegaciones del D. F.) (INEGI, 2010^a, 2010b)

Las instituciones económicas inclusivas se promueven mediante instituciones políticas inclusivas. Las relaciones entre instituciones políticas extractivas e instituciones económicas inclusivas no pueden convivir en el largo plazo.

Las instituciones económicas inclusivas, a su vez, se forjan sobre las bases proporcionadas por instituciones políticas inclusivas, las cuales hacen que el poder se distribuya en forma más amplia en la sociedad y restringiendo su ejercicio arbitrario. Tales instituciones políticas hacen más difícil que otros usurpen el poder y debiliten las bases de las instituciones inclusivas. Aquellos que controlan el poder político no pueden usarlo fácilmente para crear instituciones económicas extractivas para su propio beneficio. Las instituciones económicas inclusivas, a su vez, crean una distribución de recursos más equitativa, facilitando la persistencia de instituciones políticas inclusivas (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 82).

El concepto de participación propio de la noción de participación proveniente del enfoque de crecimiento y desarrollo de Acemoglu y Robinson nos permite, como ejemplo de su amplitud, incorporar lo que sabemos sobre las fuentes de estos dos procesos: el desarrollo tecnológico y la educación. Si las instituciones económicas y políticas inclusivas proporcionan incentivos para que los individuos decidan realizar las actividades acordes con sus habilidades y preferencias, y el acceso a esas decisiones son equitativas dadas las oportunidades que genera una sociedad incluyente y participativa, entonces la educación se convierte en un medio para ejercer esa libertad. La educación de calidad se refiere pues, no a la que prepara solamente para realizar una actividad laboral con cierto grado de competencia, sino a una educación que amplía la libertad para elegir y llevar a cabo la vida que permite florecer al individuo. La productividad, las competencias, son solamente el resultado de una serie de decisiones que llevan a realizar lo que Sen denomina capacidades en funcionamiento. La educación es algo más que la enseñanza de habilidades. La educación es una base fundamental para ejercer la participación. Escuela, hogar, trabajo se convierten en ámbitos participativos de la educación.

El desarrollo tecnológico requiere una educación participativa en función de talentos individuales e igualdad de oportunidades para acceder a esas oportunidades de desarrollo educativo. Son las instituciones depredadoras, económicas y políticas, las que no generan incentivos para que los padres eduquen a sus hijos. Los gobiernos carecen de incentivos para financiar y adecuar la educación de acuerdo con las demandas de los ciudadanos. Las instituciones extractivas (depredadoras) impiden el desarrollo del talento individual y colectivo de la población. Con ello limitan el ejercicio de la participación social.

Los enfoques tradicionales de la democracia no permiten entender estos hechos abundantemente documentados en trabajos especializados sobre el desarrollo, la pobreza o la desigualdad. Es en este tipo de temas donde aparecen con mayor claridad las limitaciones de las teorías de la democracia, y en particular, las concepciones de la participación propias de cada una de ellas. También ejemplifican las limitaciones de conceptualizar a la participación como un proceso de una sola dimensión, donde otras formas de participación son menos importantes que la política, entendida como el proceso de emisión de voto.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), 52 millones de mexicanos se encuentran en condiciones de pobreza. Es curioso que, esencialmente, al hablar de pobreza se considere que ella se refiere a carencias. Sin embargo, al momento de explicarla, se habla de “exclusión” o carencia de acceso a la dimensión elegida para analizarla en forma multidimensional. Por ejemplo, en 2008 había 23.8 millones de mexicanos sin acceso a la alimentación. En 2010, esa población se incrementó a 28 millones de personas. De acuerdo con el tema de este documento podemos decir que en dos años, por causas ajenas a las decisiones de ellos, 5 millones de mexicanos fueron despojados de su derecho a participar. Sin embargo, nadie diría que en esos dos años México dejó de ser una “democracia”. Veamos un ejemplo contrastante. En materia de educación, en 2008, de acuerdo con CONEVAL, había 24.1 millones en situación de rezago educativo¹⁰. En 2010 se había reducido a 23.2 millones. Entonces diríamos que se incrementó la participación, entendida como se ha comentado en este trabajo. Sin embargo, un dato adicional nos sugiere que no es tan simple aceptar esa conclusión. La calidad de la educación en México es muy baja. Distintas fuentes, y diferentes autores, desde hace 20 años han documentado la baja la calidad de la educación en México¹¹. No son los años de educación sino la calidad de la misma lo que determina el tipo de institución: depredadora o inclusiva.

La construcción de instituciones inclusivas requiere de la participación colectiva, la formación de grupos, y en este sentido la participación política mediante el voto individual y secreto tiende a ser una excepción. Son relativamente pocas las circunstancias sociales en las que la participación es exclusivamente individual, aislada, sin contacto con otros individuos que permitan intercambiar ideas, discutir, deliberar. La forma como el ciudadano puede hacer llegar sus preferencias al gobierno es precisamente por medio de la acción colectiva, mediante grupos. Por tanto, la participación social para construir instituciones, la participación política es diversa, mediante grupos, mediante deliberación, para influir, para controlar y para llevar a cabo acciones bien determinadas como veremos más adelante. La participación social es fundamental para ampliar las oportunidades de participación individual, las participaciones propias del mercado, y para regular la participación donde el mercado requiere de decisiones colectivas (el caso de bienes públicos o cuando existen efectos externos), es decir, cuando falla el mercado para coordinar las participaciones individuales. La interacción en forma repetida puede generar la cooperación. La posibilidad de respuesta colectiva ante el incumplimiento de

¹⁰ “La Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) establece que la población con carencia por rezago educativo es aquella que cumpla alguno de los siguientes criterios:

1. Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
2. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
3. Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa)” (CONEVAL, Nota metodológica)

¹¹ De acuerdo con los resultados de PISA 2009, 40% de los jóvenes de 15 años (concluyen la secundaria o inician el bachillerato) solamente son capaces de reconocer las ideas sencillas de un texto. En matemática, a pesar de que ha habido una reducción constante (15 puntos porcentuales de 2003 a 2009) 50,2 % de los jóvenes estudiantes de 15 años estaban por debajo del nivel 2, es decir, con conocimiento para resolver operaciones rutinarias, con instrucciones directas y en situaciones explícitas. Un porcentaje similar de estudiantes tenía un nivel de conocimiento científico muy limitado. Una idea del nivel comparativo lo tenemos si consideramos que en 2009 el porcentaje promedio de estudiantes por debajo de este nivel era 18,1%, 20,8% y 17,9% respectivamente. En 2011 los resultados de la prueba ENLACE (encuesta nacional de evaluación elaborada y administrada por la Secretaría de Educación Pública) 75,3% de los alumnos de bachillerato tenían un nivel de matemática elemental e insuficiente (40,2% y 35,1%, respectivamente).

acuerdos por parte de los individuos miembros de un grupo que interacciona estratégicamente en forma repetida genera la cooperación sostenida, lo cual es muy cercano al concepto de una norma social. Confianza y reciprocidad aparecen como elementos fundamentales de la participación y de la cooperación¹².

Ahora bien, es claro que en este punto entramos en los efectos que genera el tamaño del grupo o los intereses colectivos y el tamaño de su apoyo. En especial, es importante destacar que ciertas formas de participación social pueden tener efectos positivos, pero también negativos. En general, cuando tratamos el tema de participación se tiende a pensar solamente en sus efectos positivos. Sin embargo, en la literatura encontramos dos grandes propuestas teóricas sobre los efectos de la participación social mediante lo que se denomina grupos de interés. En otras palabras, es necesario mencionar los puntos de vista aparentemente opuestos sobre estos temas por parte de Mancur Olson (1965, 1982) y Robert Putnam (1995). El primero considera la participación en grupos verticales como nociva para el desempeño económico, en tanto que el segundo señala que la participación en grupos horizontales tiene efectos positivos.

Olson (1965) inicia con una afirmación importante para los propósitos de este trabajo: la mayor parte de las acciones que efectúan los grupos de individuos, ya sea por ellos mismos o en su representación, las realizan mediante organizaciones. Por tanto, sugiere, debemos estudiar la teoría de las organizaciones, siendo el punto inicial de este estudio es el propósito u objetivo de la organización.

La característica fundamental de una organización, para Olson, es que tiene como objetivo promover los intereses de sus miembros. Los grupos de individuos se constituyen porque existe un interés común (o porque es obligatorio) y cuando acuerdan ellos mismos o delegando en otro promover ese interés, nos encontramos frente a una organización. El hecho de que exista un interés común, contrario a la lógica comúnmente aceptada, no garantiza que todos los miembros de esa organización, o de ese grupo, participen de igual forma en la consecución de dicho objetivo. Sin embargo, cada miembro de ese grupo tiene y mantiene sus intereses individuales (relacionados con el objetivo común del grupo), y en la consecución del objetivo común del grupo aparece una contradicción entre ambos intereses, similar al problema del “gorrón” en el caso de un bien público. De hecho, el objetivo común es un tipo particular de bien público.

Olson muestra que son los grupos pequeños quienes tienen las probabilidades más elevadas de funcionar en términos de lograr la participación de todos sus miembros en la obtención del objetivo. La participación en grupos grandes tiene altas probabilidades de fracasar en la obtención de sus objetivos, pues sus miembros no tienen los incentivos para absorber los costos individuales de llevarlos a cabo. Como resultado, los costos son más altos que los beneficios para aquellos miembros que aceptan pagar dichos costos. Así pues, los grupos que tengan por objetivo obtener ventajas para grandes sectores de la población como

¹² Una forma diferente de interpretar la confianza, la credibilidad, la encontramos en Steven N. Durlauf y Marcel Fafchamps (2005).

consumidores o contribuyentes, en palabras de Olson, los grupos no organizados, los que no cabildean y no toman acciones, por ejemplo, tienen grandes probabilidades de no funcionar. Por el contrario, los denominados grupos de interés pequeños como los relacionados con los sindicatos, asociaciones de comercio relacionados con actividades económicas de determinadas empresas (para impedir la entrada de otras empresas, y eliminar la competencia, por ejemplo), tienen más probabilidades de funcionar y obtener sus objetivos. A este tipo de grupos que promueven tipos especiales de participación, Olson los denomina “coaliciones distributivas”, y sus actividades, acumuladas en forma de leyes, regulaciones y otras formas de acciones legales tienen un efecto directo sobre el crecimiento, pues limitan las acciones de asignación eficientes de recursos, afectan la generación y adopción de innovaciones tecnológicas (1982).

Estos grupos funcionan y tienen éxito porque los costos que asumen son menores a los beneficios. En función de su tamaño relativo respecto a la sociedad, hace que cada uno de los miembros de estos grupos de interés solamente asuma una fracción muy pequeña de la pérdida social que las ineficiencias generadas por las decisiones de política que les favorecen. Los costos sociales se distribuyen entre la mayoría de individuos y grupos no organizados y cuya organización implica que los costos sean mayores que los beneficios individuales.

La participación social mediante grupos de interés puede generar obstáculos para el desarrollo y el crecimiento. Es decir, el interés de estos grupos puede entrar en contradicción con los grupos no organizados de la sociedad (los que para Olson son los grupos grandes) cuyo efecto sobre la confianza y el desempeño económico puede tener efectos negativos. Como dice Olson, las organizaciones de intereses especiales y sus colusiones reducen la eficiencia, el ingreso agregado y generan una vida política más dividida (1982, p. 47). Por el contrario, cuando las organizaciones (que continúan siendo las pequeñas, los grupos de interés) tienden a ser más participativas e inclusivas generan incentivos para que la sociedad crezca y se desarrolle, se redistribuya el ingreso con la menor carga fiscal posible (ibid., p. 53). La participación en grupos deportivos, culturales, de beneficencia es tangencial y sin importancia para el análisis de Olson. Los grupos pequeños, en tanto grupos de interés con comportamientos del tipo “buscadores de renta”, son un obstáculo para el desarrollo.

Por su parte, Putnam (1993a) se interesa por entender el funcionamiento y el desempeño de las instituciones democráticas, y su relación con otras instituciones como las sociales y las políticas. El desempeño de las instituciones se basa en un modelo de gobernanza que inicia con demandas sociales. Estas demandas generan una interacción política que funciona como un proceso que las transforma en insumos para las decisiones de gobierno, donde se lleva a cabo un proceso de decisión de política que finaliza con la ejecución de la política. La interacción de la participación social entre grupos sociales y partidos políticos transforman las demandas sociales en insumos para la lección de política por parte del gobierno. Un gobierno eficiente es aquel que basa sus decisiones de política en las demandas ciudadanas que la participación social hacen que sean la base del “producto del gobierno”: la decisión de política que se ejecuta para satisfacer la demanda social. Un gobierno eficiente, por tanto, es aquel que tiene como objetivo hacer lo que la sociedad participativa le demanda.

Para Putnam, a diferencia de Olson, la participación depende de la confianza y los vínculos sociales. La participación es el elemento fundamental para transformar las demandas sociales en la ejecución de decisiones de política por parte del gobierno. En este sentido, se tiene un gobierno eficiente que habrá de tener un efecto positivo sobre el desempeño económico. La participación en grupos sociales promueve la cooperación y la responsabilidad compartida de proyectos comunes. En este sentido, podemos interpretar la participación social como una forma de reducir los efectos de las fallas de gobierno.

En palabras de Putnam, el capital social incorporado en normas, redes y compromisos cívicos parecen ser un requisito para el desarrollo y para un gobierno eficiente (1993b, p. 3). El capital social se refiere a ciertas características de la organización social tales como normas, redes sociales y confianza que facilitan y promueven el comportamiento cooperativo con objeto de obtener metas comunes (ibid, pp. 1-2).

Contrario a Olson, para Putnam la participación es uno de los elementos fundamentales del capital social y, por tanto, la participación en grupos culturales o deportivos, la participación en procesos electorales, la lectura de periódicos, participación en sociedades corales, el Club de Leones, forman parte de lo que denomina “compromiso cívico” (Putnam 1993b, 2000)¹³. Los grupos pequeños contribuyen al crecimiento y al desarrollo.

No es el objetivo de este trabajo presentar los resultados de la investigación empírica sobre esta controversia. Sin embargo, creo conveniente presentar una idea general de estos estudios. Es importante notar que una parte de esta controversia tiene que ver con el amplio tema del capital social. Entonces cierto tipo de trabajo relacionado con los efectos del capital social, sin necesidad de considerar la controversia entre Olson y Putnam, está directamente vinculado con el tema de este trabajo. Por el lado de los grupos de interés y el comportamiento “buscador de renta” también está relacionado, y de igual manera no existe mención directa a Putnam. Una nota precautoria adicional es la siguiente. Los temas de esta controversia son amplios y van desde el tipo de grupo, y los incentivos para la participación, pasando por la confianza y la decisión de asociarse (participar en grupos), hasta el efecto de diversos grupos de interés sobre el desempeño económico. Las fuentes de información y los niveles de agregación de los estudios son un elemento adicional para no intentar una síntesis de esta literatura en un documento como el presente. Podemos afirmar que la evidencia no es concluyente, y en este punto veremos por qué señalamos en párrafos anteriores que esta controversia podría ser aparente.

El mismo Olson (1982), en su capítulo IV, usando información de serie de tiempo estatal para Estados Unidos, presenta evidencia sobre el efecto negativo de los sindicatos sobre el crecimiento económico local. En el caso de la formación de grupos de interés, Murrell (1984), analizando a los países de la OECD, señala que son factores como la población, la

¹³ Es importante notar que en otros documentos Putnam, al igual que otros autores, han señalado que el efecto positivo del capital social, o de las redes, no es la única alternativa. Las redes pueden generar efectos de exclusión contrarios a la participación, por ejemplo. Por tanto, es posible que el capital social genere efectos externos negativos.

descentralización del gobierno y el tiempo de modernización las variables que sin duda afectan dicho proceso. Las variables socioeconómicas como el PIB per cápita y el grado de desarrollo tienen resultados inconsistentes. Es decir, la evidencia no apoya la hipótesis de que el número de grupos de interés, y su estructura, aumenta con el nivel socioeconómico del país. En su artículo de 1997 Knack y Keefer, en el apartado IV, se interesan en probar el efecto de la pertenencia a grupos sociales sobre el desempeño económico medido por el crecimiento del PIB, y el porcentaje de la inversión respecto al PIB, para el periodo 1980-1992. Con información de la “World Value Survey” sobre la pertenencia a diversas organizaciones, dividen en “grupos tipo Olson” si pertenecen a sindicatos, asociaciones profesionales o asociaciones políticas; y en “grupos tipo Putnam” si pertenecen a asociaciones culturales, religiosas o juveniles. Sus resultados no son concluyentes, pues la variable de grupos Olson no es significativa, y los grupos Putnam afectan negativamente a la inversión.

Heckelman (2000), usando la base de datos de Murrell, intenta probar directamente la hipótesis de Olson: a lo largo del tiempo la fuerza de los grupos de interés se fortalece afectando en forma negativa al crecimiento. Dada la dificultad para medir el poder de los grupos de poder, los estudios previos al de Heckelman usaron medidas indirectas como los periodos de estabilidad, y en su opinión ésta es una de las razones por la que los resultados obtenidos no son concluyentes. La otra razón reside en los métodos de estimación y por ello utiliza variables instrumentales. Sus resultados muestran que la misma variable que usa Morrell como “proxy” del poder de los grupos de interés, el número de este tipo de grupos, los grupos de interés, en ese periodo, están asociados a menores tasas de crecimiento.

Por su parte, Coates y Heckelman (2002) estudian la relación entre inversión y grupos de interés para 42 países (usando la información de Morrell). En general, encuentran que los grupos de interés determinan la proporción del PIB que se asigna a la inversión en capital físico. Sin embargo, cuando se agrupa a los países de la OECD y aquellos que no pertenecen a esta organización, los resultados son contrarios: los grupos de interés aumentan la proporción de inversión, es decir, tienen un efecto positivo sobre el desempeño económico en los países que no pertenecen a la OECD, mientras que tienen un efecto negativo sobre la proporción de la inversión como porcentaje del PIB en los países que pertenecen a esta organización.

En un estudio, que sería la continuación del publicado en 1997 por Knack y Keefer, el primer autor, Knack (2003) analiza empíricamente el impacto de pertenecer a diversos grupos sobre la confianza y el desempeño económico para el periodo 1980-1999. Sus resultados no favorecen a la hipótesis de Olson en relación con el desempeño económico, en tanto que los grupos tipo Putnam tienen un efecto negativo sobre el desempeño económico, y positivo sobre la confianza (periodo 1990-1995). No encuentra, pues, una regularidad empírica fuerte sobre el efecto negativo de los grupos Olson, ni sobre el efecto positivo de los grupos Putnam sobre el desempeño económico.

Peña y Rodríguez (2007) mediante el uso de ecuaciones estructurales, tratan la relación entre confianza social y la tendencia a asociarse e intentan probar si existe un vínculo directo

entre redes de simpatía, tendencia a asociarse y confianza social (como una variable que se aproxima al capital social). Con información de la *World Value Survey*, sus resultados confirman la hipótesis de Putnam, pero no ofrecen evidencia que permita refutar la teoría de Olson. Un camino alternativo lo propone Yamamura (2011) para estudiar ambas hipótesis. Su objetivo es analizar el efecto de los grupos Olson y Putnam sobre las leyes de apertura de la información municipal en Japón. Su interés es probar que los grupos Putnam incrementan la apertura de la información pública, y los grupos Olson la reducen y se oponen a este tipo de medidas. Las variables que constituyen los grupos Olson son las cooperativas, las organizaciones políticas y las asociaciones de negocios. Usa un panel dinámico tipo Arellano-Bond. Sus resultados muestran que ambas hipótesis son correctas y que los factores que determinan la formación de grupos Olson y Putman son las mismas, independientemente de las características de los grupos.

En mi opinión, esta literatura refleja en alguna medida el mismo problema que la participación en las concepciones normativas de democracia. Excluyen la posibilidad de diferentes alternativas de participación que conviven simultáneamente. Los grupos y el tipo de participación que Olson señala como carentes de importancia para afectar los grandes agregados económicos, los rescata Putnam, asignándoles un papel preponderante, tanto para la concepción de la democracia como para entender el desempeño económico de regiones y países. El tema central es entender la forma como ambos tipos de grupos interactúan y es esta interacción lo que, posiblemente, determina los problemas de pobreza, desigualdad y falta de crecimiento y desarrollo. En algunos de los trabajos revisados se menciona esta posibilidad como una forma de entender los resultados contradictorios y no definitivos de esta controversia. Por ejemplo, Knack (2003) señala:

Las perspectivas de Olson y Putnam pueden de alguna manera ser compatibles si las aplicamos a diferentes tipos de grupos. Grupos tales como las asociaciones de comercio y los sindicatos pueden actuar como coaliciones distributivas con impactos nocivos sobre la confianza social y el desempeño económico, pero grupos que se comprometen en cabildeos pequeños o no redistributivos – por ejemplo, grupos involucrados en trabajo juvenil o actividades culturales – pueden tender a construir confianza y hábitos cooperativos. Sin embargo, reconciliar estas dos perspectivas vía esta distinción es quizá algo muy conveniente (p. 342)¹⁴.

Por su parte, Yamamura (2011) señala que ambos tipos de grupos tienden a coexistir, que los grupos tipo Olson tienen más probabilidad de funcionar cuando previamente existen grupos tipo Putnam. “Los grupos que promueven la acción colectiva se forman más fácilmente cuando la red social es más densa.” (p. 7) Eventualmente, los grupos que no tienen interés en coaliciones distributivas, pueden evolucionar en una de ellas. Por esta razón, es fundamental entender su coexistencia y la forma como interactúan. La participación social no solamente tiene efectos positivos, también puede generar efectos negativos, pero no podemos entender a plenitud su importancia, diversidad, su evolución si restringimos su estudio a efectos dicotómicos. De

¹⁴ Una forma de reconciliarlas, aunque no se encuentra entre sus objetivos, y quizá ni se interese por esta literatura, es el enfoque denominado desarrollo regional endógeno.

otra manera, es imposible entender que una estrategia de comportamiento de cierto tipo de grupos puede ser, precisamente, desincentivar la participación social.

4. Programas de desarrollo y participación social¹⁵.

En las secciones anteriores se ha mostrado que la participación es un punto fundamental en diversos temas de interés para el análisis económico y que generalmente se tiende a olvidarla. Más aún, la participación social es un tema común a diferentes problemas sociales como el tipo y diseño de una democracia, la relación Estado-mercado, el capital social, el crecimiento y el desarrollo, el diseño institucional. En las siguientes secciones trataremos otra forma de estudio de la participación: la vinculada con el diseño de políticas de desarrollo. Esta parte es importante porque proporciona un origen intelectual a la práctica de la participación ciudadana en programas sociales. Esta práctica es el origen de la encuesta que usamos para analizar empíricamente los determinantes de la participación social en el siguiente apartado.

Los temas de esta sección provienen de dos tradiciones de análisis de los problemas de desarrollo que no se tratan o ni siquiera se comunican. Una posible razón la proporciona el origen de sus problemas de análisis. Una tradición tiene como interés la búsqueda de alternativas de promoción del desarrollo ante el fracaso de importantes proyectos y programas. Esta línea de análisis surge en la década de los 1970. La segunda tradición de análisis de la participación proviene de lo que en la década de 1960 se denominó la planeación participativa, que surge en reacción a la práctica común en la planeación urbana: la planeación comprensiva. Esta práctica suponía que los planificadores conocían la totalidad de objetivos de una comunidad¹⁶.

4.1 La participación y el desarrollo

A fines de la década de 1960, y con mayor fuerza y evidencia en la siguiente década, se señalaba que las políticas para promover el desarrollo no habían favorecido como se esperaba a la población en condiciones de pobreza. Después de una década y media de crecimiento, la pobreza afectaba a grandes cantidades de la población en países en vías de desarrollo. La evidencia disponible señalaba que el crecimiento por sí mismo no resolvería el problema de la pobreza. Una fracción importante de la población en condiciones de pobreza vivía en localidades rurales y dependía de la producción agrícola. Al mismo tiempo que crecía la evidencia sobre los limitados efectos de las políticas de desarrollo para reducir la pobreza, surgían con fuerza otras alternativas tanto para entender los problemas de desarrollo, como

¹⁵ Es muy importante aclarar que la promoción de la participación de beneficiarios de programas de desarrollo, tanto rurales como urbanos, no inicia en la década de 1960. Para 1980 ya había experiencias de fracaso en la promoción de participación, y Korten (1980) señala que aunque para 1920 había experiencias en programas de desarrollo comunitario, es en 1948 cuando la Fundación Ford promueve un proyecto piloto en Uttar Pradesh, India, que por diversas razones se convierte en referente en el periodo de posguerra.

¹⁶ El objetivo de esta parte no es realizar una historia intelectual y cultural de la participación social. Es una síntesis muy concisa de la práctica de promover el desarrollo mediante la participación ciudadana. El lector interesado puede consultar el primer capítulo de Mansuri y Rao (2011). Con base en otros estudios, los autores sitúan esta práctica en la década de 1950 con la decisión de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo de apoyar proyectos que fomentaran la participación social.

en materia de diseño de políticas para promoverlo¹⁷. Organismos multilaterales como las Naciones Unidas sugerían diseñar programas de desarrollo que promovieran la participación social. Incluso el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia del Desarrollo Británica condicionaban los apoyos financieros a que los programas a financiar tuvieran el componente de participación de beneficiarios.

Considerando que la mayor parte de la población en condiciones de pobreza se localizaba en zonas rurales, y que la teoría en la que se basaban las políticas de desarrollo tenía un sesgo urbano-industrial, se modificaron las estrategias de desarrollo favoreciendo la producción y el empleo agrícola. Por esta razón, las primeras experiencias de participación, dentro de lo que podemos denominar la vertiente del desarrollo, se relacionan con programas de desarrollo rural. En estos programas se promueve un papel activo a la participación de la población beneficiaria. En México, por ejemplo, en 1973, se diseña y ejecuta el Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (PIDER)¹⁸. Este programa tenía entre otros objetivos aumentar la producción agrícola de ejidatarios y pequeños propietarios e invertir en infraestructura. Entre sus características destacan tres: la inversión multisectorial, su descentralización y, sobre todo, que en las acciones de planeación de proyectos comunitarios participaran tanto el personal administrativo como los beneficiarios del programa.

En este punto creo que es importante mencionar alguna definición de participación en el contexto de programas de desarrollo, en particular porque es necesario establecer los objetivos de dicha participación. En el caso de la participación de proyectos de desarrollo comunitario, Paul (1987, cap. V) señala que es un proceso activo mediante el cual los beneficiarios influyen la dirección de proyectos de desarrollo, dejando de ser beneficiarios pasivos del proyecto. Sus objetivos son darle poder a los beneficiarios, aumentar la eficiencia y la eficacia del proyecto, construir capacidades de los beneficiarios y compartir los beneficios del proyecto. Considerando los objetivos y su definición, la participación de los beneficiarios en un proyecto de desarrollo es una forma para tratar que la demanda de bienes y servicios del gobierno sea igual a la oferta. Sin embargo, ésta no ha sido siempre la concepción de participación de los beneficiarios en el proceso de desarrollo.

Por ejemplo, Finsterbusch y Van Wicklin III (1987, p. 2) señalan que la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en el Acta de Ayuda Externa de 1966 asumía que los beneficiarios del apoyo para el desarrollo carecían de capacidad para que ellos mismos propiciaran el proceso de desarrollo local. En estas circunstancias se debería garantizar la participación de

¹⁷ Surge con fuerza el enfoque crítico del marxismo, la teoría del subdesarrollo en América Latina. Incluso se piensa en la irrelevancia de los estudios del desarrollo, y por tanto, se discutía si tendería a desaparecer del medio académico. Irma Adelman (1975) analiza la necesidad de redefinir los objetivos del desarrollo. El énfasis en el crecimiento implicaba que otros objetivos como pobreza y desigualdad por la simple y sencilla razón de estar correlacionadas con el crecimiento se dejaron de estudiar. Promoviendo el crecimiento se reduce la pobreza, y en el largo plazo, debido al proceso de convergencia también desaparecerían las desigualdades. Es hasta fines de la década de 1960, y en especial en la siguiente década, cuando se tiene evidencia convincente que contradecía esta hipótesis. La relación entre distribución, crecimiento y bienestar es más compleja que esa supuesta relación lineal. Como vimos antes, el problema se encuentra en las instituciones.

¹⁸ Fue el primer programa del gobierno mexicano que tenía como objetivo reducir la pobreza que se consideraba como un problema rural. En 1980 cambia su nombre por Programa Integral de Desarrollo Rural.

los gobiernos locales para que asumiera la responsabilidad de promover el desarrollo local y hacer más productiva la ayuda externa.

En 1969, se crea la Fundación Inter-Americana, la cual señala que la ayuda debería apegarse a lo que en ese entonces se denominaba “ayuda humanitaria”. Para asignar fondos de ayuda externa, los proyectos deberían considerar, forzosamente, tres principios: propiciar la auto-ayuda, procurar una más amplia y efectiva participación de los beneficiarios, y promover el crecimiento de instituciones democráticas (Finsterbusch y Van Wicklin III 1987, p. 2). Estos autores señalan que las recomendaciones para promover la participación de los beneficiarios de los programas de desarrollo se incrementó en forma importante. Creo que vale la pena incluir el comunicado del Tercer Foro Mundial de Karachi que Finsterbusch y Van Wicklin III califican como típico de estas recomendaciones, pero también proporciona un ejemplo de lo que planteo en este documento: la participación social (en este caso de los beneficiarios de los programas de desarrollo) como un medio para que oferta y demanda de bienes y servicios del gobierno sean iguales: “El objetivo real debería ser la satisfacción de las necesidades humanas básicas y sobre todo una significativa participación de las masas en la conformación del cambio económico y social, las políticas de valerse por sí mismos, con énfasis en la confianza en sí mismos, y el uso creativo de los recursos locales, trabajo, tecnología y conocimiento” (ibid, p. 2). El desarrollo tendría que ser endógeno y los procesos de planeación en vez de realizarse “de arriba hacia abajo” tendrían que revertirse y llevarse a cabo “de abajo para arriba”. Una especie de desarrollo participativo. El siguiente paso era la descentralización.

A fines de los años de 1980, encontramos una creciente tendencia por promover la descentralización y fortalecer el federalismo (en países organizados como federaciones). No es el lugar ni el momento para tratar con mayor amplitud este tema; sin embargo, para los fines de este trabajo es apropiado destacar algunos elementos del federalismo, la descentralización y temas afines¹⁹. En primer lugar, es una reacción contra la evidencia de la ineficacia de la centralización, asociada de alguna manera con los problemas de falta de crecimiento, persistencia de problemas relacionados con el desarrollo como pobreza y desigualdad, la promoción del desarrollo rural (tal como se mencionó en párrafos anteriores), y adicionalmente, la falta de instituciones democráticas. La descentralización, pues, era una alternativa de política que tenía una diversidad de objetivos. La segunda característica consiste en que, se supone, el gobierno local tiene mayor probabilidad de conocer las demandas de la población, tanto por escala como por cercanía y experiencia propia²⁰. A diferencia de la oferta centralizada que tiende a ofrecer un bien o servicio más o menos homogéneo, y a niveles similares, el gobierno descentralizado ofrece bienes y servicios diferenciados conforme la demanda de la población. Ambas ventajas son manifestaciones diferentes de lo que se afirmó anteriormente

¹⁹ Otra ventaja, no relevante para los temas de este trabajo, tiene que ver con la posibilidad de un mayor control de los ciudadanos de las acciones de gobierno. La descentralización en este sentido, favorece la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación ciudadana.

²⁰ James Manor (1999) presenta un tratamiento completo de estos temas y es una ampliación mejor argumentada del Informe del Banco Mundial de 1988 sobre las finanzas públicas y el desarrollo, en particular el capítulo VII sobre finanzas públicas locales

sobre participación como un mecanismo para que la oferta y demanda de bienes y servicios del gobierno tiendan al equilibrio.

La evidencia sobre los resultados de la descentralización no es concluyente. Quizá la mejor forma de ver esta literatura es a través de la perspectiva que sugiere la así llamada “segunda generación de federalismo fiscal” (Weingast 2006, Oates 2005). A diferencia de lo que podría ser la “primera generación”, se reconoce que el gobierno local no es el benévolo planificador que maximiza el bienestar social; maximiza su propia función objetivo. Este nuevo enfoque modela explícitamente el proceso político y la posibilidad de que hubiera información asimétrica entre ciudadanos y gobierno local (la economía política ofrece el enfoque adecuado para analizar este tema). Así pues, el gobierno local no está exento de captura por parte de los grupos locales de interés (los grupos distributivos de Olson). Lo que esta segunda generación plantea es que las posibilidades de captura dependen de diversos factores y que la probabilidad de que éste sea un problema específico tanto de contexto como de diseño es muy alta (Bardhan y Mookherjee, 2000). Esta segunda generación tiende a reconocer que los pobres tienen altas probabilidades de que sus demandas no tengan efectos determinantes en las decisiones de los políticos. Es decir, la población en condiciones de pobreza tiene una baja probabilidad de participación social. Las razones son varias, pero una de ellas es que tienen poca información, y por su situación de pobreza no tienen forma de enfrentar el riesgo de incurrir en los costos de adquirirla. Por lo tanto, carecen de fuerza política para manifestar sus demandas y para que los políticos tengan incentivos para atenderlas. Esto es particularmente cierto cuando carecen de organización, es decir, en el contexto de nuestra discusión, carecen de incentivos para participar. La evidencia que aportan Besley y Burgess (2002) sugiere que los políticos, en sus decisiones, tienden a dar mayor importancia a lo que aparece en medios de comunicación. En su modelo, las elecciones proporcionan incentivos en los políticos para atender las demandas de la población. Sin embargo, no son los temas de desarrollo los prioritarios, sino los que aparecen en los medios de comunicación. Si estos medios son abiertos, democráticos y competitivos tienen mayor probabilidad de que los políticos atiendan las demandas de la población.

En otro contexto, Faguet (2004) se pregunta si la descentralización hace que los gobiernos locales atiendan las demandas de los ciudadanos, en particular los que se encuentran en condiciones de pobreza. Analiza la descentralización en Bolivia y encuentra que efectivamente en asignación de gasto en educación, agua y alcantarillado, administración de agua y agricultura es mayor después de la descentralización. Concluye que la descentralización provocó mayor inversión en capital humano y servicios sociales a medida que los ciudadanos de las regiones más pobres decidieron la inversión de acuerdo con sus necesidades más acuciantes. Es decir, la descentralización que se basa en la participación social tiene un mayor efecto sobre el desarrollo local.

Después de las crisis económicas de la década de los 1980, de los programas de ajuste, la creación de programas sociales, primero con el concepto de “redes de seguridad”, y después como programas para reducir la pobreza, era necesario incrementar el conocimiento sobre este

problema. Se reconoce que los indicadores de bienestar en general, y de pobreza en particular, deben ser multidimensionales. Quizá el proyecto que trata de sintetizar diferentes propuestas sobre opciones de desarrollo, reducción de la pobreza y la desigualdad, la importancia de la participación, es el que lanzó el Banco Mundial en 1998 para la elaboración del Informe sobre el Desarrollo de 2000 sobre la pobreza. “Consultando a los Pobres” fue su nombre. Su objetivo era obtener la opinión de la población en condiciones de pobreza. Se trató de obtener la opinión de la población en condiciones de pobreza para que contribuyeran con conceptos sobre la forma como percibían la pobreza. Su experiencia, sus demandas prioritarias, sus recomendaciones tendrían que estar incorporadas en el informe mencionado. Los temas a tratar en esa consulta fueron su concepto de bienestar, sus prioridades, las instituciones que consideraban importantes y relaciones de género. Algunos programas de desarrollo ya se han diseñado con un fuerte componente de participación social.

4.2 La planeación participativa mediante un especialista

Antes de iniciar el breve relato sobre este enfoque de la participación, creo que el lector debe saber la razón por la cual lo incluyo. En la actualidad, en el área de estudios de política pública existe una tendencia a favorecer la participación de los directamente afectados por una decisión de política en el diseño y ejecución de la misma. En su texto, Weimer y Vining, al tratar el tema del análisis de política y otras profesiones relacionadas, señalan como una de ellas a la planeación urbana. Esta tendencia era más evidente cuando se intentaba resolver el conflicto entre el paradigma clásico de la planificación con sistemas de gobierno y administración democráticos, y la conveniencia de que los profesionales en estas áreas tomaran un papel más activo en el análisis y diseño de políticas. Como consecuencia muchos programas (la primera edición del libro es de 1989) de planificación urbana regional requerían de materias de política pública. En nota al pie de página agregan:

[A]lgunos programas de planeación han llegado a parecerse mucho a los programas de análisis de política en su estructura básica cuando no en énfasis sustantivo. En Harvard, por ejemplo, la diferencia llegó a ser tan pequeña que los programas de graduados en análisis de política pública y de planeación urbana regional se fusionaron (1992, p. 6).

En mi opinión, de estas coincidencias y fusiones es posible que se haya tomado el enfoque participativo para el diseño de política.

A principios de la década de 1960, los países desarrollados enfrentaban problemas asociados con discriminación racial, pobreza urbana, delincuencia. De hecho, Pattie (1968) es tajante al afirmar que solamente se puede entender el concepto de la planificación participativa en el contexto de las ciudades norteamericanas. Los programas de renovación urbana, con mucha frecuencia no tomaban en cuenta la opinión de las personas que serían desplazadas hacia nuevas partes de la ciudad o la migración a otras ciudades. Los programas de renovación urbana y los planificadores solo estaban interesados en el aspecto físico de las ciudades.

El término de planeación participativa lo propone Paul Davidoff (1965) ante la tendencia de las agencias de planificación urbana a elaborar planes únicos, totales, señala la necesidad de que se propicie la participación de los afectados por decisiones de política urbana. Estos ciudadanos requieren la asesoría de un experto (el planificador) que les informa sobre problemas de planificación, tomar decisiones de política con los ciudadanos que asesora y finalmente, representarlos ante los órganos de gobierno responsables de determinadas decisiones de política que les afecta directamente. Cualquier plan, cualquier decisión de política es objeto de interés de diversos grupos. Por tanto, es de su incumbencia la articulación de esos intereses. La planificación, la elaboración, diseño y ejecución de política es plural, y por ello mismo, es un proceso sujeto a los procesos políticos.

La discusión crítica de este tema, participación vía representante, llevó a la creación del movimiento de participación comunitaria, que a su vez se substituye por otras formas de entender la participación como redes de política (Mazziotti 1982; Hague 1982).

5. Participación y confianza en México: Análisis empírico.

5.1 La confianza y su importancia²¹

Finalizamos la sección anterior con la introducción del concepto de capital social y su relación con la participación. En esta sección, será nuestro punto de partida para tratar el segundo tema de este trabajo: la confianza. La teoría del capital social es un medio adecuado para este propósito pues, tanto la participación como la confianza, son elementos que forman parte de su definición. Sin embargo, es importante aclarar que no se tratará directamente el tema de la relación entre ellos, pues está fuera de los intereses de este trabajo²².

Prácticamente desde los orígenes de la teoría del capital social se ha aceptado que la confianza y las redes sociales se encuentran entre sus elementos de mayor importancia. Ahora bien, diversos estudios encuentran que las redes sociales son factores determinantes de la participación (Krishna, 2007; Teorell, 2003; Howard y Gilbert, 2008).

El estudio de la confianza, sin embargo, inicia con una especie de paradoja. Se le considera un elemento importante para entender el funcionamiento de la sociedad, y sin embargo, Misztal afirma que las ciencias sociales modernas no han contribuido en forma determinante para entender el concepto de confianza y las condiciones bajo las cuales las relaciones de confianza tienden a subsistir (1996, p. 2). Afortunadamente, agrega, esta situación empezó a

²¹ En esta parte conviene señalar, dada la amplitud del tema y la abundante investigación, que se deja de lado dos grandes áreas de análisis sobre la confianza. La primera es la relacionada con el enfoque y resultados de la teoría de juego y la economía del comportamiento; la segunda, el análisis psicológico de la confianza.

²² El lector interesado puede consultar a Dasgupta (2000, 2003, 2009 y 2010). Una perspectiva crítica convincente sobre el concepto de capital social y las variables relacionadas se puede encontrar en Durlauf (2002) y Durlauf and Fafchamps (2005)

cambiar en la década de 1980.²³ Como resultado de la abundante investigación sobre el tema, la confianza es una variable (un “constructo”) con una amplia diversidad de efectos tanto en relación con el comportamiento individual como en el agregado. Por ejemplo, en relación con el primero, la confianza tiene efectos sobre la satisfacción en el trabajo, el comportamiento ciudadano y el comportamiento organizacional (Lewicki, Tomlinson y Gillespie, 2006). A nivel agregado, se ha encontrado que la confianza tiene efectos sobre el desarrollo y el crecimiento económico, las crisis financieras, el comercio internacional, el tamaño de las empresas y su nivel de utilidades, el desarrollo financiero, la cultura en general y la cultura organizacional en particular. (Herrera Ramos, 2013)

La confianza se le considera como un elemento determinante de la vida en sociedad. Locke por ejemplo, la denominó como el vínculo de la sociedad (1954, p. 212); Dunn (1985), por su parte, considera que el tema central de la filosofía política es la forma en que se concibe a la racionalidad de la confianza en relación con el campo causal de la política. En el análisis económico, por su parte, Arrow reconoce la importancia fundamental de la confianza para las transacciones económicas; incluso señala que “[...] mucho del atraso económico se puede explicar por la falta de confianza mutua.” (1972, pp. 356-357). Dos años después, Arrow al hablar de las fallas del mercado menciona algunos efectos externos resultantes de la imposibilidad de fijar un precio. Señala que este tipo de problemas aparece en formas más sutiles.

Considere algo que se estima de un valor más elevado o más elusivo que la contaminación o las carreteras: la confianza entre las personas. Ahora bien la confianza, entre otras cosas, tiene un valor pragmático importante. La confianza es un lubricante importante de un sistema social. Es extremadamente eficiente; tener un adecuado nivel de confianza en la palabra de otras personas evita una gran cantidad de problemas. Desafortunadamente esta no es una mercancía que se pueda adquirir con mucha facilidad. Confianza y valores similares como lealtad u honestidad, son ejemplos de lo que los economistas llaman “externalidades”. Son bienes, son mercancías, tienen un valor real, práctico, económico; aumentan la eficiencia del sistema, te permiten producir más bienes o más de cualquier valor que tengamos en alta estima. Sin embargo, no son mercancías para las cuales el intercambio en el mercado es técnicamente posible o aún significativo. (1974, p. 23)

Arrow concibe a la confianza como una externalidad positiva.

¿Qué es la confianza?, ¿cómo se define? No existe una definición ampliamente aceptada de confianza²⁴, sin embargo Misztal después de revisar diferentes definiciones, afirma que la principal característica en común es su dependencia en algo futuro o contingente. La confianza,

²³ Sapienza, Toldra-Simats y Zingales (2009) señalan que a partir de la década de 1970 se habían publicado 7.000 trabajos sobre el tema de confianza.

²⁴ Solamente como ilustración el lector puede comparar las definiciones que propone el Diccionario de la Real Academia y el Oxford English Dictionary. El primero la define (en el significado que nos interesa) como “Esperanza firme que se tiene de alguien o de algo”, y esperanza es “Un estado de ánimo en el cual se presenta como posible lo que deseamos.” Por su parte, en el segundo confianza es seguridad en o dependencia en la calidad o atributo de una persona o cosa, o la verdad de una afirmación.

de acuerdo con Misztal, involucra un elemento de riesgo que resulta de tres fuentes. Nuestra incapacidad para dar seguimiento a las acciones de otras personas; la incapacidad para tener conocimiento completo sobre las motivaciones de otras personas y la contingencia de la realidad social (1996, pp. 18-19).

Diego Gambetta sintetiza los diferentes conceptos de confianza que se discutieron en el libro que edita (1988) de la siguiente manera:

[...] confianza (o, simétricamente, desconfianza) es un nivel particular de la probabilidad subjetiva con la que un agente valora que otro agente o grupo de agentes desempeñará una acción particular, tanto antes de que pueda darle seguimiento a dicha acción (independientemente de si tiene o no capacidad para realizar dicho seguimiento) y en un contexto en que afecta su propia acción. Cuando decimos que confiamos en alguien o que alguien es confiable, implícitamente decimos que la probabilidad de que desempeñe una acción benéfica, o por lo menos no perjudicial para nosotros, es lo suficientemente elevada como para que consideremos alguna forma de cooperación con él. (p. 218)

En esta definición como en otras (Coleman, 1990; Blind, 2006) destacan tres elementos. Una percepción de los individuos respecto a otros que no necesariamente les son conocidos; la inexistencia de un medio coercitivo que garantice el cumplimiento de dicha percepción, y en consecuencia la cooperación es un elemento asociado con la confianza, y como resultado de la confianza se obtiene un resultado esperado igual o mayor a uno (Gambetta, op. cit.).

La confianza (generalizada), en el sentido de las definiciones relacionadas con la que propone Gambetta, frecuentemente se mide con la respuesta a la siguiente pregunta: “¿Generalmente hablando, usted diría que se puede confiar en la mayoría de la gente o usted tiene que ser muy cuidadoso cuando trata con otros?”. La encuesta más importante (debido a su antigüedad, periodicidad y abundancia de información) donde aparece esta pregunta es la *General Social Survey*. Otras encuestas que contienen una pregunta similar son la *European Social Survey*, *The World Value Survey*, *The Australian Community Survey*, *Latinobarómetro* y *Afrobarometer*. En México existen varias encuestas con preguntas sobre confianza, pero no hay homogeneidad interna ni externa respecto a su formulación²⁵. La encuesta “¿Qué dicen los pobres?” contiene la siguiente pregunta: “¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? La mayoría de la gente es honrada y se puede confiar en ella.” La encuesta de *Encuesta Nacional de Opinión Pública y Políticas Sociales* en la que se basa la parte empírica de este trabajo contiene la siguiente pregunta “¿En general, cuál de las siguientes afirmaciones cree usted que es la más cierta, cuando se trabaja con otras personas? 1. Se puede confiar en ellas 2. Hay que cuidarse las espaldas 3. NINGUNA.”

²⁵ Otras encuestas donde se pregunta por el grado de confianza son las siguientes: Encuesta Nacional de Opinión Pública y Políticas Sociales (2003), Encuesta Nacional de Cultura Política, que tiene cinco levantamientos: 2001, 2003, 2005 2008 y 2012. El cuestionario que se aplicó en 2012 de esta última encuesta es muy similar a la encuesta de Latinobarómetro.

Entre los diferentes comentarios críticos a los conceptos más aceptados de confianza encontramos dos que consideramos importantes. Oliver Williamson²⁶ (1993) dirige sus críticas especialmente a la definición que propone Gambetta (y por tanto de otras que comparten algunos de sus elementos). La principal limitación consiste en confundir riesgo con confianza. El concepto de confianza se ha usado en forma equivocada al tratar problemas que se entienden más adecuadamente como “calculatividad”. Es decir, se presenta a la confianza como un comportamiento calculador en el que los agentes tienen alguna idea acerca de los posibles resultados y sus probabilidades asociadas. El “lenguaje del riesgo” es perfectamente aplicable a este tipo de comportamiento, el cual constituye la base de las relaciones económicas. Sin embargo, lo que generalmente se entiende por confianza es un comportamiento no calculador que es irrelevante para el análisis de las relaciones económicas. Adicionalmente, Williamson propone un tercer tipo de confianza que denomina “institucional”, propio de contextos sociales y organizacionales donde existe algún tipo de relación contractual.

Glaeser, Laibson, Scheinkman y Soutier (2000) concentran sus críticas en lo inadecuado que es la pregunta sobre confianza generalizada que realiza la General Social Survey²⁷. Los autores señalan que esta pregunta es vaga, abstracta y difícil de entender. Proponen medir tanto confianza como confiabilidad mediante experimentos con premios monetarios, y afirman “[...] porque medimos las actitudes de los sujetos, sus características y antecedentes, así como sus conexiones sociales, podemos identificar correlatos individuales y situacionales de confianza.” (p. 812)

Su trabajo se basa primero en una encuesta a 258 estudiantes de licenciatura de Harvard y un mes después, a un subgrupo de 196 de ellos, se les pide que participen en dos juegos experimentales. Sus conclusiones son las siguientes: para determinar si alguien es “confiado” se le debe preguntar sobre situaciones concretas anteriores de comportamiento confiable. Las conexiones sociales son un fuerte predictor de confiabilidad, pero un débil predictor de confianza. Diferencias como raza, nacionalidad entre compañeros son fuertes predictores de la tendencia a engañarse. Variables como status familiar, habilidades sociales y “carisma” están fuertemente asociadas con los rendimientos financieros.

Con estos resultados, los autores hacen una interesante proposición. El capital individual tiene dos componentes: capital humano y “capital social individual”. “El capital social individual refleja una habilidad para obtener rendimientos de situaciones sociales.” (p. 841)

Estamos de acuerdo parcialmente en estas observaciones críticas, sin embargo, las limitaciones de información solamente permiten realizar estudios con base en preguntas sobre confianza generalizada e institucional. En este trabajo nos concentramos en lo que Williamson denomina confianza institucional, en particular en el gobierno y los partidos políticos.

²⁶ De acuerdo con la revista “Journal of Trust Research” este artículo se ha convertido en uno de los más controversiales que prepara un número especial sobre los argumentos de Williamson.

²⁷ De los 7.000 documentos sobre confianza que mencionan Sapienza, Toldra-Simats y Zingales (2009) 500 se basan en información de esta encuesta.

5.2 Participación y sus efectos sobre la eficiencia de programas de desarrollo social

En relación con la participación y sus efectos sobre los resultados de los programas sociales, se suelen tratar tres tipos de problemas. La contribución de la participación en la efectividad del proyecto, es decir, en la consecución del objetivo del programa; las características tanto de las agencias de gobierno como de los beneficiarios que alientan el proceso de participación; y en caso de que la participación tenga efectos positivos, cómo promoverla mediante la ejecución de políticas, así como en el diseño del proyecto (Narayan, 1995a). La evidencia disponible sugiere que la participación de los beneficiarios es determinante en la eficiencia de los proyectos de desarrollo. El trabajo de Narayan, relacionado con proyectos de abasto de agua a comunidades rurales, es uno de los estudios más completos sobre la materia. En ese trabajo informa que, de acuerdo con sus estimaciones, un aumento de un punto en la participación social genera un aumento cercano a un tercio en la eficiencia²⁸.

Señalamos en párrafos anteriores que el PIDER era un programa de desarrollo rural con un componente de participación de los beneficiarios. Sin embargo, podemos decir que la participación de beneficiarios se vuelve un componente obligatorio de los programas sociales hasta fines de la década de 1990. Esta tendencia se fortalece en este siglo. La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), aprobada por unanimidad y publicada el 20 de enero de 2004, señala en el artículo tercero que la política de desarrollo social tiene entre otros principios el de la participación social. En esta ley, la participación social es el “[D]erecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.” El capítulo VI de esta ley señala la forma como las autoridades de todos los órdenes de gobierno deben garantizar y proteger el derecho a la participación. Inclusive el derecho a la participación se abre a organizaciones cuyo objetivo sea la promoción del desarrollo social y que incluso podrán operar fondos de programas sociales. Adicionalmente se crea, como obligatoria en el diseño de los programas sociales, la Contraloría social que es “el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (LGDS, art. 69).

A pesar de lo anterior, solamente algunos programas se han diseñado de manera tal que los beneficiarios tengan una participación directa. Las evaluaciones de los programas de desarrollo social incluyen un apartado de evaluación de los efectos de la participación. En otros casos, el Consejo Nacional de Evaluación decide que se lleven a cabo evaluaciones específicas de este derecho de los beneficiarios en el resultado de los programas sociales.

En estas evaluaciones podemos ver, no solo los efectos sino los problemas de ejecución asociados con la participación de los beneficiarios de programas sociales. En 2006, la evaluación

²⁸ Una versión más corta, pero a su vez más rica en la explicación de la forma de estimación se encuentra en Isham, Narayan y Prichett (1995b).

del programa HABITAT²⁹ señala que los ejecutores del programa no atienden a las prioridades establecidas por los habitantes de las zonas beneficiadas; no existen necesariamente acuerdos con la población beneficiaria (COLEF, CIESAS, UAM (PUEM) 2006, p. 17). Prosiguen los autores con una conclusión importante para los fines de este documento:

En la evaluación se observó que se requiere estimular y alentar más la participación social en el ámbito local. La experiencia de campo demostró que si bien dicha participación en la selección y en la vigilancia de las acciones a realizar está prevista en las Reglas de Operación del programa, es necesario fortalecer los mecanismos para garantizar que las instancias ejecutoras cumplan con esta condición y den estabilidad a la participación social” (op. cit., p. 18).

Los autores ensayan una posible explicación a la falta de participación social y a la decisión casi unidireccional, por no decir autoritaria, de los ejecutores basada en tres elementos institucionales que podríamos decir son exógenos al programa. Primero, el corto tiempo que dura la administración de los presidentes municipales. Segundo, la falta de personal capacitado por parte de los municipios para dar seguimiento a las acciones. Tercero, los ejecutores carecen de incentivos para promover la participación ciudadana. En los lugares donde se propicia la participación social, señalan los evaluadores, la evidencia señala un aumento en el capital social.

En la más reciente evaluación de este programa, mediante la aplicación de un modelo jerárquico, los autores concluyen que la variable que más efecto tiene sobre la cohesión social es la apropiación del espacio público seguida de la asistencia a espacios públicos, y de la participación en actividades del espacio público (Vargas, Merino y Seman, 2010).

En México se ha estimado el efecto de la participación sobre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISM) elaborado por Cabrero y Zabaleta (2011). Los autores estudian, mediante diferencias de media, la incidencia de la participación en el proceso de política. Sus variables independientes son indicadores de participación ciudadana: complejidad (diversidad de actores involucrados en el proceso de participación), profundidad (participación en cada una de las fases del proceso de política), y modo de interacción Estado-sociedad. Las variables dependientes son cuatro indicadores de desempeño: dispersión funcional del gasto, dispersión territorial del gasto, correspondencia entre prioridad de gasto y rezago en servicios, y variación de la cobertura en cuatro servicios de alto impacto (agua, drenaje y alcantarillado, electrificación, y pavimentación de caminos). Con información de la Encuesta Nacional de Presidentes Municipales 2002 y 2004, y controlando por el grado de marginación municipal, proporcionan evidencia a favor del efecto positivo de la participación en la dispersión funcional y territorial del gasto: a mayor complejidad de la participación mayor dispersión del gasto, en particular en municipios de alta y muy alta marginación (la evidencia es estadísticamente significativa para 2002 en el primer caso, y para 2004 en el segundo). En relación con lo

²⁹ Su objetivo es contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, mediante el incremento de las condiciones físicas y sociales junto al fortalecimiento de la organización y participación social.

que podemos denominar mayor tendencia a satisfacer las demandas de la población, o la eficiencia distributiva del gasto como la llaman los autores, la evidencia sugiere que a medida que aumenta la complejidad, mayor es la probabilidad que necesidades y prioridad de gasto tiendan al equilibrio. La complejidad en relación con la cobertura no tiene una tendencia estadísticamente significativa.

La evidencia, tanto relacionada con programas específicos como los comentados en relación con grupos y capital social, sugiere que efectivamente la participación tiene un efecto positivo sobre los resultados. En las evaluaciones se sugiere intensificar la promoción para que los beneficiarios participen en los programas sociales. Sin embargo, el tema central de este documento es la relación participación y confianza. La participación, hemos dicho, es el instrumento más adecuado para que los ciudadanos señalen su demanda por bienes y servicios del gobierno. Los resultados positivos que señalan los estudios antes mencionados los podemos interpretar como una manifestación de esta forma de expresar la demanda ciudadana por bienes y servicios de gobierno. Si esto es así, nos podemos preguntar por qué no se extiende esta práctica a todos los ciudadanos. La creación de capital social, o como dice Dasgupta, de mecanismos de asignación de recursos, que pueden conformar instituciones políticas y económicas inclusivas (participativas).

Uno de los temas que no se suele tratar es el relacionado con la confianza. Aunque se infiere que a mayor participación, mayor confianza, no tenemos evidencia de que esto sea así. Uno de los objetivos de este trabajo es precisamente estudiar esta relación en forma empírica. Para llevar a cabo este estudio usamos información de la Encuesta Nacional de Opinión Pública y Políticas Sociales. Este tema lo tratamos en la siguiente sección.

5.3 Descripción de la fuente de información³⁰

La Encuesta Nacional de Opinión Pública y Políticas Sociales 2003, conocida también como Encuesta Nacional sobre Corresponsabilidad y Participación Ciudadana³¹, se levantó en diciembre y tuvo como universo de estudio a personas adultas del país, mayores de 18 años de edad. Los objetivos de la encuesta son dos:

- a) Identificar los valores que la opinión pública percibe de la voz ciudadana, la participación social y la justicia social.
- b) Disponer de elementos que permitan orientar el ejercicio de la política social.

La encuesta tiene dos cuestionarios, uno del hogar y otro individual. El cuestionario del hogar se usó para registrar a todos los miembros del hogar y las características de la vivienda donde habitan. El cuestionario de vivienda se aplicó a la muestra de viviendas seleccionadas

³⁰ Esta sección se basa totalmente en la presentación de la encuesta elaborada por Berumen y Asociados.

³¹ Este nombre aparece en la presentación de la encuesta por parte de Berumen y Asociados, que fue la empresa contratada por SEDESOL para levantar dicha encuesta.

en cada localidad. La persona que contestó este cuestionario fue el jefe del hogar, el ama de casa u otro miembro de la familia mayor de 15 años.

A partir del cuestionario del hogar se seleccionó a una persona mayor de 18 años cumplidos o más, para aplicarle el cuestionario individual. Este cuestionario tiene 130 preguntas divididas en los siguientes temas:

- a. Valores relacionados con la justicia social.
- b. Demandas ciudadanas en relación a la política social.
- c. Trabajo e ingreso.
- d. Percepción del desempeño institucional.
- e. Tipo de modelo preferido para la acción social.

El marco muestral está conformado por los 2.443 municipios que integraban a la República Mexicana en 2003 y se agruparon en tres regiones.

- Norte: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas.
- Centro: Aguascalientes, Distrito Federal, Jalisco, Hidalgo, Colima, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Guerrero, Morelos, Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala.
- Sur: Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo.

El muestreo es aleatorio polietápico y permite hacer estimaciones para cada región y para las localidades rurales y urbanas del país. El total de entrevistas fue de 2.400 y el margen de error, con 95% de confianza es de $\pm 3.0\%$; y este error aumenta a $\pm 5.5\%$ para las estimaciones regionales, considerando un efecto de diseño de 2.5.

5.4 La concepción de gobierno de los ciudadanos mexicanos

Uno de los temas que se ha tratado de destacar en este trabajo es que la participación es un mecanismo para que el ciudadano haga llegar sus demandas al gobierno por bienes y servicios del gobierno. Esta afirmación supone que los ciudadanos tienen una concepción de lo que debe hacer el gobierno. A partir de la información de esta encuesta podemos interpretar lo que el ciudadano medio demanda del gobierno en materia de política social, su desempeño en relación con la política social y la forma de participación que el ciudadano

medio prefiere. Las respuestas se organizan de acuerdo con estos tres grandes temas: gobierno, participación y confianza³².

5.4.1 El gobierno

En relación con las funciones que debe o debería realizar el gobierno en términos de la justicia social, el punto de partida es la concepción ciudadana de desarrollo social. Por desarrollo social la mayoría (45%) entiende un estado social donde todos los mexicanos tengan para vivir dignamente. Este concepto de desarrollo social es congruente con el concepto mayoritario de justicia social entendida como una situación donde se pagan salarios justos. No es de extrañar, por tanto, que 65% de los ciudadanos mexicanos en 2003 declararon que había poca justicia social. Si aceptamos, dentro de los términos de la propia encuesta, que la carencia de condiciones para vivir dignamente está asociada con la carencia de salarios justos (justicia social) y la “poca” justicia social, entonces podríamos considerar que esta situación está asociada con la pobreza. Es decir, la pobreza (la falta de salarios justos) es una manifestación de la falta de justicia social.

¿Qué debería hacer el gobierno de acuerdo con los ciudadanos mexicanos en 2003? El gobierno tiene la obligación de acabar con la pobreza. Ahora bien, de acuerdo con los ciudadanos mexicanos en 2003, ¿qué debería hacer el gobierno para acabar con la pobreza? La respuesta es simple y consistente con los resultados de otras encuestas similares (Herrera, Islas y Rodríguez, 2012)³³: generar empleos, respondió 42,54%. Es importante tratar de entender lo que quiere el ciudadano en este tema. El ciudadano no quiere que se le dé empleo en el gobierno o que éste cree empresas para dar empleo. Podemos entender que el ciudadano desea un gobierno que promueva las condiciones para que se generen empresas y con ellas empleos. La respuesta a una pregunta permite deducir la conclusión anterior. La pregunta 1.14 dice lo siguiente ¿Con cuál de las siguientes frases, está usted más de acuerdo cuando una persona se queda sin trabajo? La mayoría ciudadana (casi 55%) considera que es el individuo quien debe resolver ese problema. Una interpretación posible sería que si el gobierno promueve la creación de empleos, entonces perder el trabajo sería una situación temporal y por tanto es el individuo quien la debe resolver.

El cuestionario permite obtener información sobre lo que los ciudadanos piensan que debe hacer el gobierno para gastar en forma óptima los recursos presupuestales. Las preguntas están formuladas de manera tal que se le permite al encuestado expresar los rubros de gasto que son primordiales, y se le permite una segunda opción para jerarquizar dichos rubros de gasto. En la primera opción, el gobierno debe gastar en educación, salud, empleo

³² Por razones de espacio los datos en los que se basan estas secciones no se incluyen. El lector interesado puede leer el texto donde se hace referencia a los cuadros en la página electrónica del autor en <http://www.flasco.edu.mx/planta-academica/amc/abstract.php?clave=102&tab=0>, vía correo electrónico mherrera@flasco.edu.mx. Se ha decidido mantener la referencia a los cuadros para que quienes deseen consultarlos tengan el apoyo correspondiente.

³³ Herrera Ramos J. Mario, Islas Camargo, Alejandro y Rodríguez Vargas, Miriam (2012), “El uso de la satisfacción de beneficiarios de programas sociales como indicador de buen gobierno: El problema de identificar lo que demanda el ciudadano”, y Herrera Ramos e Islas Camargo “Using the satisfaction of beneficiaries of social programs as an indicator of good government”

y pobreza; en la segunda opción, debe gastar en salud, empleo, pobreza y educación. Así pues, no obstante que la mayoría ciudadana afirma que el gobierno tiene la obligación de acabar con la pobreza, considera que para optimizar sus recursos fiscales debe dar prioridad a otros problemas como educación, salud y empleo. A pesar de lo anterior, poco más de 2/3 partes de los ciudadanos consideran que la pobreza se debe tratar como una “emergencia nacional”, que las políticas sociales son necesarias y que el principio para definir las debe ser “satisfacer las necesidades de la sociedad.”.

¿Cuáles serían los principales problemas de la población considerando algunas carencias? Aproximadamente la mitad de los ciudadanos considera que los mexicanos pueden disfrutar de una vivienda digna. La mayoría (50,24%) considera que los mexicanos disfrutan de educación para toda la familia. Sin embargo, la mayoría (casi 50%) considera que no disfruta de servicios públicos de calidad y 52% considera que la mayoría de los mexicanos no puede disfrutar de tranquilidad para caminar por las calles. El 46% de los ciudadanos considera que los mexicanos no pueden disfrutar de una alimentación adecuada y 60% afirma que la mayoría de los mexicanos no puede disfrutar de protección en la vejez.

Los mexicanos consideran que el gobierno es buen rector de la política social, que las políticas sociales son necesarias, que es el gobierno quien debe distribuir los recursos de un programa social y la mayoría (61%) acepta que el dinero asignado a la pobreza se gasta en dicho objetivo.

Los ciudadanos consideran que es importante para el gobierno atender sus necesidades (65% si agregamos las respuestas “muy importante” e “importante”). Sin embargo, la mayoría (63,34%) considera que es insuficiente la importancia que el gobierno le otorga a las políticas sociales. En este sentido, la conclusión final es que la mayoría de los ciudadanos mexicanos considera que la política social contribuye poco o nada a mejorar su nivel de vida (59%). Esta afirmación no se modifica si consideramos solamente a los beneficiarios de programas sociales, pues 58% declara que la política social ayuda poco a mejorar su nivel de vida.

5.4.2 La participación

La encuesta permite obtener una idea general sobre lo que los ciudadanos piensan sobre la participación. En este sentido, los ciudadanos mexicanos tienden a reunirse en pocas ocasiones para resolver los problemas de su comunidad. Una posible razón para este hecho la obtenemos de la respuesta a la pregunta 5.2, pues de acuerdo con las respuestas a esta pregunta la gente solo coopera si le dan apoyos, se siente obligada o francamente prefiere no cooperar. Una cuarta parte de la población afirma que la gente coopera con gusto.

La densidad institucional de México es muy débil. La mayor experiencia de participación la tienen los ciudadanos mexicanos en las juntas de vecinos (36,24%); el otro tipo de grupo de mayor participación son las fiestas religiosas, con casi 43%, y la forma de participación es mediante la aportación de dinero.

En contraste, la mitad de los ciudadanos ha participado en acciones para mejorar la escuela, principalmente con trabajo. Una forma minoritaria de participación (en comparación con las dos anteriores) es en acciones para mejorar el lugar donde viven; 43,53% participa en este tipo de acción, principalmente con trabajo, 53,64%. Los ciudadanos están convencidos de que el funcionamiento de los programas de combate a la pobreza, para lograr sus objetivos, requiere de la participación ciudadana.

Cerca de 64% considera que para este fin, es decir para que los programas sociales logren sus objetivos, se deben buscar soluciones junto con la gente. El trato igual, la ausencia de favoritismo es lo que une a la gente, y en contrapartida, recibir un trato desigual desune a la gente. La mayor parte de los ciudadanos, 47,21% está de acuerdo con el principio democrático de aceptar las decisiones de la mayoría. La promoción de la participación, de acuerdo con la mayoría de los ciudadanos (50,68%), y en principio conforme a su experiencia, depende de que tomen en cuenta la opinión de los ciudadanos.

La mayor parte de los ciudadanos (37,04%) piensa que pueden contribuir de mejor manera para reducir la pobreza no mediante el pago de impuestos sino ayudando directamente a la gente. Casi 55% de los ciudadanos piensa que colaborar en un programa social del gobierno es beneficioso para todos, y 45,30% respondió que esa colaboración es un tiempo bien invertido. Prácticamente la mitad de los ciudadanos está dispuesto a participar en el diseño de políticas sociales (cuadro P12). Sin embargo, para resolver el problema de la pobreza los ciudadanos prefieren primero participar con otra organización, casi 32%, o con otros de la comunidad 30,37, y solamente 27,52% declara que colaboraría con el gobierno.

5.4.3 La confianza

La encuesta tiene dos preguntas sobre confianza. Una pregunta sobre la confianza en diversas instituciones (en una escala de 0 a 10) para atender problemas sociales. En cierto sentido, la respuesta es un poco sorprendente pues la iglesia, en opinión de los ciudadanos, es la que tiene la puntuación mayor con una media de 7,75 puntos. El resto de instituciones están de la mitad para abajo en materia de confianza ciudadana para atender problemas sociales.

La segunda pregunta se refiere a la confianza en otras personas e instituciones. La respuesta es también de llamar la atención. La Cruz Roja es la institución con mayor credibilidad (puntuación media, 8,22), le siguen la iglesia (7,94), los doctores (médicos) (7,80), los maestros de escuela (7,70), y la gente de su barrio o colonia con 7,70.

5.5 Los determinantes de la participación

En la literatura sobre capital social se tiende a asumir que la decisión de un individuo de participar o no en un grupo está determinada por la relación costo beneficio. Lederman (2005) propone el siguiente modelo. El individuo participará si los beneficios son mayores que los costos.

Es decir, $P = 1$ si, $bn(P) \geq 0$ y $P=0$ en cualquier otro caso.

El beneficio neto es la diferencia entre beneficio y costo

$$bn(P) = U(\Delta CS(P) - wt(P) - \delta \Delta CS(sCS))$$

$$\delta = \pi \Delta$$

Donde bn es el beneficio neto, w representa al salario, y t las horas trabajadas, y sCS es el stock de capital social. La variable δ es la tasa de depreciación del stock de capital social que a su vez la afecta la probabilidad de emigrar, π . El primer término es el cambio en el capital social que resulta de la decisión de participar; el segundo, el costo de oportunidad de participar en términos del salario de ciudadano que decide participar, en tanto que el tercer término, es el costo de no usar el capital social. En este caso, el stock de capital social se pierde cuando no se usa, cuando el individuo no lo usa o lo hace en forma incorrecta. Lederman (2005) utiliza como variable “proxy” de esta pérdida de stock de capital social con la emigración.

La hipótesis que se sigue de este modelo de decisión es relativamente simple. La decisión de participación depende de variables directamente vinculadas con ingreso, edad, educación y riqueza. En diversos estudios se incluyen variables relacionadas con las características del barrio o localidad de los ciudadanos, como satisfacción con las condiciones del barrio. Como vimos en la descripción de la sección anterior, un elemento que desincentiva la participación es el trato inequitativo. En este sentido se incluyen variables asociadas con desigualdad. En esencia el trato inequitativo es una manifestación de falta de confianza. En algunos estudios, como comentamos en líneas anteriores, se postula una vinculación entre confianza, participación social y gobierno (Brehem y Rahn, 1997). Es muy importante tener en cuenta este tipo de relaciones de interdeterminación por varias razones. La primera se relaciona con lo que hemos venido afirmando en este documento: la participación es el mecanismo ciudadano para manifestar su demanda de bienes y servicios del gobierno. En este sentido, tiene una estrecha relación con la noción más general de buen gobierno. La segunda, y más importante para los fines de esta sección, se relaciona con la estrategia de investigación empírica. La interdeterminación, en términos estadísticos significa que confianza y participación, por ejemplo, pueden ser variables endógenas. La confianza, la participación y el gobierno no se determinan en forma simultánea, pero una depende de la otra. El individuo participa porque tiene confianza que puede obtener un beneficio superior al gasto. Es probable, pues, que los errores estén relacionados. Es decir, los resultados pueden estar relacionados después de que condicionamos las covariables.

En esta parte del trabajo el interés se centra en la relación entre confianza, y participación social. Es el tipo de participación que Olsen diría que no es importante para entender los grandes cambios sociales asociados con la acción colectiva. Sin embargo, serían de gran importancia para Putnam. En realidad, creo que la participación en estos ámbitos se puede convertir en, y muchas veces son, contrapesos de los grupos distributivos. Las relaciones entre estos grupos, entre las diferentes oportunidades de participación, es lo que determina si una sociedad tiene predominio de instituciones económicas y políticas depredadoras o inclusivas.

Las estimaciones de la relación entre participación y confianza se basan en información de una encuesta cuyo interés es estudiar la corresponsabilidad y la participación. Empero, necesitamos mencionar algunas limitaciones. La encuesta no se diseñó especialmente para estudiar la participación y su relación con la corresponsabilidad. De hecho, interpreto la corresponsabilidad como una manifestación de la confianza. En la medida en que, en un acuerdo, cada parte cumpla lo acordado, podemos decir que son corresponsables. La encuesta no tuvo como población objetivo a individuos que al momento de levantar la encuesta participaran en algún grupo. Las preguntas sobre participación no son precisas, pues están planteadas en forma tal que no podemos distinguir a quienes han participado y ya no participan, de quienes al momento de la entrevista están efectivamente participando en alguna agrupación. Además de estas preguntas relacionadas con grupos vecinales, organizaciones ciudadanas, agrupaciones culturales, religiosas, etc., la encuesta pregunta en forma específica el modo de participación en tres tipos de organizaciones: religiosas, acciones para mejorar la escuela y acciones para mejorar el lugar donde vive la persona encuestada. Como se refiere a acciones, entonces se pregunta específicamente el tipo de participación: ayuda en organización con dinero, con trabajo, con materiales. Finalmente, está la pregunta sobre la disponibilidad a colaborar en el diseño de políticas sociales. La encuesta no tiene preguntas de control sobre esta última respuesta. Esta pregunta la relacionamos con lo que denominamos la disponibilidad a participar, y sin las preguntas adicionales, de control y sobre variables que la pueden afectar (qué estaría dispuesto a hacer). No tenemos preguntas directas sobre los costos de participar ni las horas dedicadas a las actividades de los grupos.

Dicho lo anterior, la encuesta proporciona información valiosa para explorar la relación entre participación y confianza. Para aproximar costos y beneficios de participar usamos la opinión de la persona entrevistada sobre si es o no beneficioso participar; y si es o no, una pérdida de tiempo. Como variables indicadores de confianza usaremos las dos preguntas sobre confianza comentadas en párrafos anteriores.

Para estimar la probabilidad de participación que está potencialmente relacionada, una vez que la condicionamos con la confianza usamos un probit bivariado, cuya especificación es la siguiente (Cameron y Trivedi, 2005; Greene, 2003):

$$y_1^* = X_1' \beta_1 + \varepsilon_1, y = 1 \text{ si } y_1^* > 0, 0 \text{ en cualquier otro caso}$$

$$y_2^* = X_2' \beta_2 + \varepsilon_2, y = 1 \text{ si } y_2^* > 0, 0 \text{ en cualquier otro caso}$$

Donde los errores se distribuyen conjuntamente como una normal con media cero y varianza uno y la correlación es ρ . Si la correlación es cero, entonces podemos estimar cada ecuación como un probit por separado. El modelo se estima de acuerdo con la siguiente expresión:

$$\text{Prob}(p_i = 1) = \Phi X_i \beta$$

donde Φ es la distribución normal.

5.6 Resultados del análisis estadístico mediante la aplicación de un modelo probit

Los resultados de la estimación señalan que cada una de las diferentes modalidades de participación tiene factores determinantes comunes y particulares. En este caso las variables de ingreso, educación y empleo, no produjeron ningún resultado significativo sobre la probabilidad marginal de participar. Agregar variables no proporcionó información adicional. El Cuadro 1 se incluye solamente como referencia, pues los resultados se basan en los efectos marginales.

Cada modalidad de participación tiene dos tipos de factores: unos que le son exclusivos y otros que son comunes. Los elementos comunes de la participación son los siguientes: la edad y la localización con efectos negativos. De acuerdo con los resultados de estas variables, podemos considerar que existe una mayor probabilidad de participar en los estados del sur del país. Otro factor común de la participación (las cuatro modalidades de participación que estamos analizando) consiste en la práctica que tiene la ciudadanía para resolver sus problemas de acción colectiva. El efecto sobre la probabilidad de participar es mayor, alrededor de $1/3$, manteniendo las demás variables a su valor medio, a medida que la ciudadanía tiene mayor práctica en la solución de problemas de acción colectiva. El efecto más elevado de esta variable, 0.45, lo encontramos en la participación en actividades relacionadas con la mejora del lugar donde vive la persona entrevistada. La magnitud del efecto se reduce a medida que disminuye la frecuencia con que se reúnen para resolver sus problemas de acción colectiva.

El tercer grupo de variables comunes a todas las modalidades de participación se relaciona con la organización, agencia o individuo con quien la ciudadanía preferiría colaborar. En las cuatro modalidades de participación, la ciudadanía prefiere colaborar con el gobierno para resolver el problema de pobreza. Este resultado es congruente con el tipo de funciones que las ciudadanas mexicanas prefieren mayoritariamente que lleve a cabo el gobierno. El 42% de los ciudadanos piensa que el gobierno debe acabar con la pobreza. Ante la posibilidad de que participen los ciudadanos para reducirla, entonces, congruentemente, deciden que colaborarían con el gobierno.

La cuarta variable común, también asociada con la experiencia de resolver problemas de acción colectiva, consiste en participar o haber participado en juntas de vecinos. Sin embargo, es preciso comentar una diferencia fundamental. El efecto marginal de la experiencia de participación en una junta de vecinos sobre la práctica real de participación es de una magnitud importante. Una ciudadana con esta experiencia tiene una probabilidad real de participación de 20% aproximadamente, en la modalidad religiosa, y mayor a $1/3$ en actividades relacionadas con mejoras de escuela o de barrio. El efecto es relativamente bajo, 8%, sobre la propensión a participar en el diseño de política social.

Las variables particulares de cada modalidad de participación son las siguientes: en el caso de la probabilidad de participar en el diseño de política social destaca un elemento. El primero es la noción del beneficio que genera la participación. Tiene mayor importancia en la

intención de participar en el diseño de política social una ciudadana que considere que esta acción es benéfica para todos, manteniendo todas las demás variables en su valor medio. Es decir, de dos ciudadanas con valores promedio en todas las demás variables, tendrá una probabilidad pronosticada de participar 0.20 mayor que la que piensa diferente sobre los beneficios de participar. En función de la magnitud de sus efectos, le sigue en importancia si la ciudadana piensa que este tipo de participación genera beneficios solamente para ellas, con una probabilidad de 0.17. Si la ciudadana piensa que participar en un programa de gobierno solo beneficia a unos cuantos, entonces su probabilidad de participación se reduce a 0.13. Otro factor único de la propensión marginal a participar en el diseño de política social es la preferencia a participar con diferentes organizaciones menos con otros ciudadanos. El efecto de esta variable es relativamente bajo, y además no es estadísticamente significativo. Este resultado es importante pues en las otras tres modalidades de participación sí es importante la preferencia por colaborar con otros de la comunidad para resolver la pobreza.

Una variable única de la modalidad de participación en organizaciones relacionadas con acciones religiosas (organizar festividades, por ejemplo) es la confianza en la iglesia. En igualdad de circunstancias, una persona que tenga confianza en la iglesia incrementará en 3% su probabilidad de participar en actividades relacionadas con esta modalidad. Sin embargo, no es la variable más importante en términos de la magnitud de su efecto marginal. La frecuencia con la que se reúnen en su comunidad para resolver problemas de acción colectiva es la variable que tiene el efecto más elevado, 25%.

Los factores importantes para la participación en actividades de mejora en las escuelas son la confianza en el gobierno como en los partidos políticos. Sin embargo, esta última, la confianza en los partidos políticos, reduce la probabilidad de participación. De hecho, por su magnitud y signo, los efectos de ambos tipos de confianza sobre la probabilidad de participación se cancelan. Por otro lado, en el caso de la participación en actividades de mejora en el lugar donde vive encontramos que la confianza en el gobierno y en los partidos políticos no tiene efecto significativo. Sin embargo, el Cuadro 1 muestra que cuando hay una gran confianza en el gobierno el efecto sobre la probabilidad de participar en este tipo de actividades es positivo y significativo.

Por otro lado, encontramos que en ambas modalidades de participación, la preferencia por participar con un partido político, y con el gobierno para resolver la pobreza, es común en ambas modalidades. Es decir, por un lado, el indicador directo de confianza y la posible colaboración con partidos y el gobierno para enfrentar el mencionado problema o cancelan sus efectos, o no son significativos estadísticamente. En este caso podemos plantear la hipótesis de que si bien ambas variables, confianza y participación, no se determinan en forma simultánea, es altamente probable que alguna de las variables no explicadas esté relacionada.

Una estimación más adecuada para este tipo de situaciones es el modelo probit bivariado. En este modelo, como mencionamos anteriormente, se requiere que la correlación entre los errores de las dos ecuaciones sean igual a cero. De todas las relaciones entre confianza

y participación solamente en un caso se tuvo información suficiente para rechazar dicho supuesto. El caso donde la correlación fue diferente de cero, y por tanto se justificaba una estimación conjunta de entre la participación en acciones para mejorar el lugar donde vive, y la confianza en los partidos políticos.

Cuadro 1

Estimaciones del modelo probit de diferentes modalidades de participación ciudadana

Variable independiente	Propensión a participar en diseño de política social		Participación en fiestas religiosas en forma específica*		Participación en acciones para mejorar la escuela*		Participación en acciones para mejorar el lugar donde vive*	
	coef	e.s.	coef	e.s.	Coef	e.s.	coef	e.s.
Edad	0.017	0.03	0.026**	0.011	0.045***	0.012	0.036***	0.013
Edad22	-0.000*	0.000	-0.000	0.000	-0.001***	0.000	-0.000**	0.000
Región norte	-0.385***	0.085	-0.344***	0.129	-0.316**	0.130	-0.550***	0.162
Región centro	-0.307***	0.102	-0.018	0.151	-0.290**	0.126	-0.553***	0.132
Colaborar en un progr. de gob. es beneficioso para ud.	0.461*	0.244	-0.106	0.213	-0.063	0.209	-0.116	0.205
Colaborar en un progr. de gob. es beneficioso para todos	0.519***	0.183	-0.056	0.144	-0.085	0.135	0.141	0.179
Colaborar en un progr. de gob. solo beneficia a unos cuantos	0.336	0.203	-0.158	0.132	-0.264	0.179	-0.026	0.213
Colaborar en un progr. Soc. del gob. es una pérdida de tiempo	-0.070	0.250						
Colaborar en un progr. Soc. del gob. es un tiempo bien invertido	0.135	0.265						
Colaborar en un progr. Soc. del gob. es una pérdida parcial de tiempo	-0.084	0.262						
Muy frecuentemente se junta la gente a resolver problemas del lugar donde vive	0.764**	0.291	0.708**	0.344	0.891***	0.284	1.389***	0.351
Con frecuencia se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive.	0.484**	0.239	0.349	0.295	0.600**	0.236	1.161***	0.261
Pocas veces se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.335	0.234	0.077	0.282	0.333	0.220	0.921***	0.275

Nunca se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.304	0.254	-0.036	0.288	0.153	0.291	0.402	0.295
Preferiría colaborar con el gobierno para resolver la pobreza	0.474*	0.239	0.509***	0.175	0.524***	0.193	0.542**	0.260
Preferiría colaborar con alguna organización para resolver la pobreza	0.507*	0.274	0.269	0.184	0.207	0.135	0.380	0.247
Preferiría colaborar con algún partido para resolver la pobreza	0.496	0.313	0.261	0.231	0.550**	0.241	0.701***	0.265
Preferiría colaborar con otros de la comunidad para resolver la pobreza	0.342	0.245	0.410**	0.202	0.424***	0.155	0.680***	0.243
Participa o ha participado en una junta de vecinos	0.216**	0.093	0.501***	0.094	0.845***	0.088	1.035***	0.099
Confianza en la iglesia			0.069***	0.020				
1.confpp								
(Confianza partido político)					-0.517**	0.240	-0.224	0.246
2.confpp					0.198	0.217	0.430	0.289
3.confpp					0.022	0.170	-0.046	0.210
4.confpp					-0.136	0.220	-0.310	0.234
5.confpp					-0.098	0.126	0.008	0.154
6.confpp					-0.257*	0.134	-0.054	0.177
7.confpp					-0.318**	0.156	-0.045	0.166
8.confpp					-0.321**	0.149	-0.149	0.149
9.confpp					-0.476*	0.240	-0.396	0.255
10.confpp					0.216	0.232	-0.140	0.252
1.confgob2								
(Confianza en el gobierno)					0.520	0.394	0.451	0.408
2.confgob2					0.580	0.398	0.686	0.502
3.confgob2					0.323	0.200	0.439	0.296
4.confgob2					0.529**	0.224	0.269	0.235
5.confgob2					0.331**	0.157	0.082	0.192
6.confgob2					0.233*	0.137	-0.064	0.209
7.confgob2					0.326**	0.128	0.161	0.191
8.confgob2					0.277*	0.145	0.030	0.181
9.confgob2					0.351*	0.184	-0.091	0.217
10.confgob2					0.789***	0.262	0.645**	0.251
_cons	-1.252***	0.450	-1.545***	0.403	-1.458***	0.324	-2.363***	0.473

Nota. .01 - ***, .05 - **, 0.1 - *;

*Las alternativas de participación específica son las siguientes. Ayuda en la organización, ayuda con dinero, ayuda con trabajo, ayuda con materiales y ayuda con todo.

Cuadro 2

*Efecto marginal de las covariables sobre la probabilidad de participación en diferentes experiencias de participación **

Variable independiente	Propensión "marginal" a participar en diseño de política social		Participación en fiestas religiosas en forma específica		Participación en acciones para mejorar la escuela		Participación en acciones para mejorar el lugar donde vive	
	coef	e.s.	coef	e.s.	Coef	e.s.	coef	e.s.
Edad	0.007	0.005	0.010**	0.004	0.016***	0.005	0.013**	0.005
Edad2	-0.000*	0.000	-0.000	0.000	-0.000***	0.000	-0.000**	0.000
Región norte	-0.152***	0.033	-0.136***	0.051	-0.095*	0.054	-0.190***	0.057
Región centro	-0.122***	0.040	-0.007	0.060	-0.082	0.054	-0.191***	0.052
Colaborar en un prog. de gob. es beneficioso para ud.	0.179**	0.090	-0.042	0.085	-0.036	0.085	-0.043	0.077
Colaborar en un prog. de gob. es beneficioso para todos	0.205***	0.071	-0.022	0.057	-0.039	0.051	0.053	0.068
Colaborar en un prog. de gob. solo beneficia a unos cuantos	0.133*	0.079	-0.063	0.052	-0.103	0.068	-0.013	0.083
Colaborar en un prog. Soc. del gob. es una pérdida de tiempo	-0.028	0.099						
Colaborar en un prog. Soc. del gob. es un tiempo bien invertido	0.054	0.106						
Colaborar en un prog. Soc. del gob. es una pérdida parcial de tiempo	-0.033	0.104						
Muy frecuentemente se junta la gente a resolver problemas del lugar donde vive	0.282***	0.089	0.248**	0.100	0.307***	0.082	0.448***	0.090
Con frecuencia se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.190**	0.090	0.134	0.111	0.228**	0.089	0.421***	0.089
Pocas veces se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.133	0.092	0.030	0.111	0.132	0.092	0.333***	0.099
Nunca se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.120	0.099	-0.014	0.114	0.059	0.117	0.149	0.118
Preferiría colaborar con el gobierno para resolver la pobreza	0.187**	0.092	0.194***	0.063	0.220***	0.080	0.225**	0.095

Preferiría colaborar con alguna organización para resolver la pobreza	0.199*	0.105	0.105	0.071	0.090	0.064	0.153	0.093
Preferiría colaborar con algún partido para resolver la pobreza	0.192*	0.113	0.100	0.086	0.206**	0.086	0.270***	0.097
Preferiría colaborar con otros de la comunidad para resolver la pobreza	0.136	0.096	0.158**	0.075	0.174**	0.066	0.265***	0.087
Participa o ha participado en una junta de vecinos	0.086**	0.037	0.194***	0.034	0.323***	0.032	0.389***	0.033
Confianza en la iglesia			0.027***	0.008				
Confianza en los partidos políticos					-0.014**	0.006	-0.008	0.007
Confianza en el gobierno					0.014**	0.007	0.003	0.007

Nota. .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

*dy/dx se calcula para cambios de variables discreta de 0 a 1

Cuadro 2.1

*Efecto marginal de las covariables sobre la probabilidad de participación en diferentes experiencias de participación**

Variable	Propensión "marginal" a participar en diseño de política social		Participación en fiestas religiosas en forma específica		Participación en acciones para mejorar la escuela		Participación en acciones para mejorar el lugar donde vive	
	coef	e. s.	coef	e. s.	Coef	e. s.	coef	e. s.
Edad	0.007	0.005	0.010**	0.004	0.016***	0.005	0.012**	0.005
Edad2	-0.000*	0.000	-0.000	0.000	-0.000***	0.000	-0.000**	0.000
Región norte	-0.152***	0.033	-0.136***	0.051	-0.101*	0.054	-0.190***	0.056
Región centro	-0.122***	0.040	-0.009	0.059	-0.082	0.053	-0.195***	0.052
Colaborar en un prog. de gob. es beneficioso para ud.	0.179**	0.090	-0.031	0.081	-0.062	0.089	-0.056	0.076
Colaborar en un prog. de gob. es beneficioso para todos	0.205***	0.071	-0.008	0.059	-0.062	0.056	0.041	0.070
Colaborar en un prog. de gob. solo beneficia a unos cuantos	0.133*	0.079	-0.047	0.051	-0.109	0.067	-0.029	0.081
Colaborar en un prog. Soc. del gob. es una pérdida de tiempo	-0.028	0.099	-0.013	0.070	0.081	0.070	0.050	0.076
Colaborar en un prog. soc. del gob. es un tiempo bien invertido	0.054	0.106	-0.053	0.070	0.107	0.078	0.061	0.069

Colaborar en un prog. Soc. del gob. es una pérdida parcial de tiempo	-0.033	0.104	-0.062	0.064	0.034	0.071	0.083	0.073
Muy frecuentemente se junta la gente a resolver problemas del lugar donde vive	0.282***	0.089	0.255**	0.098	0.293***	0.085	0.441***	0.092
Con frecuencia se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.190**	0.090	0.145	0.109	0.218**	0.089	0.412***	0.090
Pocas veces se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.133	0.092	0.047	0.109	0.123	0.095	0.322***	0.100
Nunca se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.120	0.099	-0.001	0.110	0.046	0.119	0.135	0.119
Preferiría colaborar con el gobierno para resolver la pobreza	0.187**	0.092	0.200***	0.065	0.206***	0.078	0.219**	0.094
Preferiría colaborar con alguna organización para resolver la pobreza	0.199*	0.105	0.113	0.072	0.082	0.062	0.145	0.094
Preferiría colaborar con algún partido para resolver la pobreza	0.192*	0.113	0.108	0.085	0.186**	0.088	0.264***	0.096
Preferiría colaborar con otros de la comunidad para resolver la pobreza	0.136	0.096	0.168**	0.076	0.171**	0.066	0.259***	0.087
Participa o ha participado en una junta de vecinos	0.086**	0.037	0.197***	0.034	0.320***	0.032	0.388***	0.033
Confianza en la iglesia			0.027***	0.008				
Confianza en Partido político					-0.014**	0.006	-0.009	0.006
Confianza en el gobierno					0.013*	0.007	0.004	0.007

Nota. .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

*dy/dx se calcula para cambios de variables discreta de 0 a 1.

Cuadro 3

*Efectos marginales de la estimación del modelo probit bivariado entre participación en acciones para mejorar el lugar donde vive y la confianza en un partido político**

Variable	Efecto marginal	
	coef	se
Edad	0.007**	0.003
Edad2	-0.000**	0.000
Región norte	-0.162***	0.021
Región centro	-0.157***	0.023
Colaborar en un prog. de gob. es beneficioso para ud.	0.025	0.059
Colaborar en un prog. de gob. es beneficioso para todos	0.035	0.053
Colaborar en un prog. de gob. solo beneficia a unos cuantos	-0.019	0.064
Colaborar en un prog. Soc. del gob. es una pérdida de tiempo	-0.035	0.045
Colaborar en un prog. Soc. del gob. es un tiempo bien invertido	-0.034	0.046
Colaborar en un prog. Soc. del gob. es una pérdida parcial de tiempo	-0.026	0.043
Muy frecuentemente se junta la gente a resolver problemas del lugar donde vive	0.303***	0.103
Con frecuencia se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.249***	0.066
Pocas veces se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.197***	0.057
Nunca se junta la gente para resolver un problema en el lugar donde vive	0.039	0.068
Preferiría colaborar con el gobierno para resolver la pobreza	0.143**	0.062
Preferiría colaborar con alguna organización para resolver la pobreza	0.118**	0.058
Preferiría colaborar con algún partido para resolver la pobreza	0.234***	0.088
Preferiría colaborar con otros de la comunidad para resolver la pobreza	0.149**	0.069
Participa o ha participado en una junta de vecinos	0.169***	0.026

Nota. .01 - ***; .05 - **; .1 - *;

* $y = \Pr(\text{part_mejviv}=1, \text{confpartpol}=1)$ (pronóstico) = .19836389

6. Conclusiones.

La participación es un elemento fundamental de la relación ciudadano-gobierno. Es un mecanismo importante para evitar la “falla de gobierno”. El estudio de la participación, efectivamente, es esencial para tratar temas tan diversos y a la vez tan relacionados como la relación entre Estado y mercado, las distintas concepciones de la democracia, la relación entre instituciones y los procesos de crecimiento y desarrollo, así como capital social y desarrollo. La participación tiene un efecto positivo sobre los resultados de diferentes programas de desarrollo. Por otra parte, la confianza es un elemento esencial de la participación, o más precisamente, como señala Dasgupta (2000a), es un elemento clave de todas las

transacciones. Sin embargo, también es cierto que hasta hace poco tiempo la confianza se ha considerado como un elemento que sabemos está detrás de las transacciones, pero no es necesario estudiarlo. La confianza se puede crear, y se puede destruir, desincentivar, y también se puede depreciar. Por tanto, también se puede crear, invertir en ella. No es claro si en todas las circunstancias su promoción es función del gobierno. Sin embargo, la confianza de los ciudadanos en el gobierno, y del gobierno en los ciudadanos, es fundamental para la democracia, el desarrollo, el crecimiento, la equidad, y para el concepto de buen gobierno bajo cualquiera de sus definiciones. Aislar su efecto, sin embargo, no es fácil. La evidencia que se ha revisado sugiere que la participación de los beneficiarios de programas sociales tiene el mayor efecto sobre los resultados. Más que dejarnos tranquilos, esta conclusión casi incontrovertible, genera sin embargo, una inquietud. Si interpretamos la participación de los beneficiarios de estos programas como un mecanismo para expresar la demanda ciudadana sobre bienes y servicios de gobierno, por qué no hacer ese derecho extensivo a las demás acciones de gobierno. Confianza y participación son los elementos que necesitamos investigar para tratar de entender esta pregunta.

Con base en la información de la Encuesta Nacional de Opinión Pública y Políticas Sociales 2003, conocida también como Encuesta Nacional sobre “Corresponsabilidad y Participación Ciudadana”, presentamos una noción de lo que el ciudadano medio espera que haga el gobierno en materia de desarrollo social. De acuerdo con dichos resultados podemos decir que México no tiene justicia social, que el gobierno debe generar condiciones para generar empleo, en vez de transferencias condicionadas para resolver las condiciones de pobreza. Combatir la pobreza es una función del gobierno. El concepto de justicia social se relaciona con el hecho de recibir salarios justos. Si el gobierno genera condiciones para obtener empleo, con justicia social (es decir con salarios justos), no hay necesidad de programas contra la pobreza. Por tanto, si se pierde el empleo es el propio individuo quien debe enfrentar el problema, puesto que es una situación temporal dado que existen condiciones para generar empleo. Otra manifestación de la justicia social es la existencia de educación para todos. Así pues, no es extraño que justicia social equivalga, para el ciudadano medio, y de acuerdo con los resultados de la mencionada Encuesta, a tener condiciones dignas para vivir. El gobierno debe distribuir los fondos públicos, y ante restricciones y fines coincidentes, debe de dar prioridad a la educación, a la salud y a la creación de empleos. Para el gobierno debe ser muy importante atender las necesidades de la población, bajo el principio de universalidad. Es muy necesario que haya políticas sociales, pero éstas deben dirigirse hacia la generación de empleo y no de transferencias focalizadas. Este es el tipo de gobierno que, en mi interpretación propone el ciudadano promedio, a partir de la información que proporciona la encuesta mencionada.

Los resultados de la estimación del modelo probit apoyan la afirmación respecto a la importancia de la confianza como determinante de la participación. Es importante distinguir la participación en general de las diversas modalidades de participación. De acuerdo con los resultados de nuestras estimaciones, encontramos que las diferentes modalidades de participación tienen tanto factores comunes como particulares. En este sentido, encontramos cuatro tipos de variables comunes con efectos diferenciados. La edad y la localización tienen

efectos negativos. La probabilidad de participar (en las cuatro modalidades) entre los jóvenes tiende a ser menor y los ciudadanos localizados en el sur del país tienen una mayor probabilidad de participar. Un segundo factor común de la participación es la experiencia que tenga el ciudadano para resolver problemas de acción colectiva. En este caso encontramos que el mayor efecto sobre la probabilidad de participar depende de las experiencias de participación en actividades relacionadas con llevar a cabo alguna mejora del lugar donde vive. Este efecto se potencia a medida que las reuniones de ciudadanos son más frecuentes. El tercer tipo factor común se relaciona con quién la ciudadanía prefiere colaborar. Cuando se trata de resolver problemas de pobreza la ciudadana prefiere colaborar con el gobierno. Finalmente la cuarta variable común de la probabilidad de participar consiste en la experiencia en haber participado en juntas de vecinos.

Cada modalidad de participación tiene factores específicos. La probabilidad de participar en el diseño de políticas sociales es mayor si la ciudadana considera que ello es benéfico para todos. La probabilidad de participación en fiestas religiosas depende del grado de confianza que la ciudadana tenga en la iglesia. Finalmente la participación en actividades de mejora en las escuelas depende de la confianza en el gobierno como en los partidos políticos. Sin embargo, es importante destacar que los efectos se cancelan. La confianza tiene un efecto positivo sobre este tipo de participación, en tanto que la confianza en los partidos políticos reduce (en la misma magnitud) la probabilidad de participar.

La confianza y la participación, si bien no se determinan simultáneamente (y este hecho aparece en los demás resultados que se han mencionado) es probable que algunas de las variables no explicadas tengan algún grado de correlación. La estimación de un modelo probit bivariado sugiere la conveniencia de realizar un estudio donde se estime conjuntamente, por ejemplo, la probabilidad conjunta entre participar en acciones para mejorar el lugar donde vive la ciudadana y la confianza en los partidos políticos.

Bibliografía

- Acemoglu, D. (2009). *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Adelman, I. (May, 1975). Development economics: A reassessment of goals. *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, 65(2), 302-309.
- Arrow, K. J. (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley and Sons.
- Arrow, K. J. (1972). Gifts and exchanges. *Philosophy and Public Affairs*, 1(4), 343-362.
- Arrow, K. J. (1974). *The Limits of Organization*. New York: Norton.

- Bardhan, P. & Mookherjee, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*, 90, 35-39.
- Becker, G. S. (1985). Public policies, pressure groups and dead weight costs. En G. J. Stigler (Ed.), *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Berg, J., Dickhaut, J. & McCabe, K. (1995). Trust, reciprocity and social history. *Games and Economic Behaviour*, 10, 122-142.
- Besley, T. & Robin Burgess (November, 2002). The political economy of government responsiveness: Theory and evidence from India. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1415-1452.
- Besley, T. (2006). *Principled Agents? : The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowles, S. & Gintis, H. (November, 2002). Social capital and community governance, *Economic Journal*, 112(48), 419-436.
- Bourdieu, P. (1980). Le capital social. Notes provisoires. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 31, 2-3.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. En J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241- 258). New York: Greenwood.
- Brehm, J. & Rahn, W. (July, 1997). Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*, 41(3), 999-1023.
- Cabrero, Mendoza E. y Zabaleta Solís, D. (2011). La participación ciudadana en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISM): ¿Realmente importa? En C. Chiapa y C. Velázquez (Coords.), *Estudios del Ramo 33* (pp. 177-226), México: COLMEX - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cameron, C. A. & Trivedi, P. K. (2005). *Microeconometrics. Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Colegio de la Frontera Norte y Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana (2006). *Evaluación externa del Programa Hábitat 2005. Evaluación de focalización, cobertura y operación (Seguimiento de metas físicas, financieras y de resultados. Síntesis Ejecutiva*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Coates, D. & Heckelman, J. C. (2003). Interest groups and investment: A further test on the Olson Hypothesis. *Public Choice*, 117, 333-340.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. En P. Dasgupta & I. Serageldin (Eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective* (pp. 13-39). Washington: International Bank for Reconstruction and Development.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Dasgupta, P. (2000a). Economic progress and the idea of social capital. En P. Dasgupta & I. Serageldin (Eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective* (pp. 325-424). Washington: International Bank for Reconstruction and Development.
- Dasgupta, P. (2000b). Trust as a Commodity. En D. Gambetta (Ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* (pp. 49-72). Oxford: Oxford University Press.

- Dasgupta, P. (2003). Social capital and economic performance: Analytics. En E. Ostrom y T. K. Ahn (Eds.) *Foundations of Social Capital*, Cheltenham, UK: Edward Elgar. Obtenido de <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/dasgupta/soccap.pdf>
- Dasgupta, P. (2009, June). *A matter of trust: Social capital and economic development*. Documento presentado en el Plenary Lecture at the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE), Seúl. Obtenido de <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/dasgupta/09/abcde09.pdf>
- Dasgupta, P. (2010). Trust and cooperation among economic agents. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 364(1533), 3301-3309. Obtenido de <http://rstb.royalsocietypublishing.org/content/364/1533/3301.full.pdf>
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331-338.
- Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Dryzek, J. S. & List, C. (January, 2003). Social choice theory and deliberative democracy: A reconciliation. *British Journal of Political Science*, 33(1), 1-28.
- Durlauf, S. N. & Fafchamps, M. (2005). Social capital. En P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (pp. 1639-1699).
- Durlauf, S. N. (March, 2002). Bowling alone: A review essay. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 47(3), 259-273.
- Dunn, J. (1985). *Rethinking modern political theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faget, J. P. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Political Economy*, 88, 867-893.
- Finterbusch, K. y Van Wicklin, W. A. (1987). The contribution of beneficiary participation to development project effectiveness. *Public Administration and Development*, 7, 1-23.
- Gambetta, D. (1988). Can we trust trust? En D. Gambetta (Ed.), *Trust: Making and breaking cooperative relations* (pp. 213-237), Oxford: Oxford University Press.
- Glaeser, E. L., Laibson, D. I., Scheinkman, J. A. & Soutter, C. L. (2000). Measuring trust. *Quarterly Journal of Economics*, 115(3), 811-846.
- Greene, W. H. (2003). *Econometric Analysis*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hague, Cliff (1982). Reflections on community planning. En C. Paris (Comp.), *Critical readings in Planning Theory* (pp. 227-244). Oxford: Pergamon Press.
- Heckelman, J. C. (2000). Consistent estimates of the impact of special Interest Groups on economic growth. *Public Choice*, 104, 319-327.
- Herrera, Ramos J. M. (2011). *Estado y Mercado en el pensamiento económico*. Documento de trabajo del Seminario Decisiones de gobierno, FLACSO – México.
- Herrera, Ramos J. M., Islas Camargo, A. y Rodríguez Vargas, M. (2012). Satisfacción de beneficiarios de programas sociales y buen gobierno. En O. Martínez (Comp.), *Balance de la Política Social 2006-2012 y los desafíos del futuro*. México: Universidad Iberoamericana.
- Herrera, Ramos J. M. & Islas Camargo, A. (2013). *The use of satisfaction of the beneficiaries of government social programs as an indicator of good government: The problem of identifying what the citizen demands*. [Manuscrito bajo dictamen]

- Herrera, Ramos J. M. (2013, 25 de octubre). *Confianza. Su importancia y cuantificación en las ciencias sociales con especial énfasis en la economía*. Documento presentado en el Seminario "La Estadística en las Ciencias sociales", organizado por el Departamento de Estadística del ITAM, México D.F.
- Howard, M. M. & Gilbert, L. (2008). A cross-national comparison of the internal effects of participation in voluntary organizations. *Political Studies*, 56, 12-32.
- INEGI (2010a). *Censos económicos 2009. Resultados nacionales*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2010b). *Censos económicos 2009. Participación económica de los municipios más importantes en México: visión censal*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Isham, J., Narayan, D. & Pritchett, L. (1995b, May). Does participation improve performance? Establishing causality with subjective data. *The World Bank Economic Review*, 9(2), 175-200.
- Knack, S. & Keefer, P. (1997, November). Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Korten, D. C. (1980, September-October). Community organization and rural development: A learning process approach. *Public Administration Review*, 40(5), 480-511.
- Krishna, Anirudh (2007). How does social capital grow? A seven year study of villages in India. *Journal of Politics*, 69(4), 941-56.
- Laffont, J. J. (2000). *Incentives and Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lederman, D. (2005, Mayo) Income, wealth, and socialization in Argentina. *Cuadernos de Economía*, 42, 3-30.
- Lewicki, R. J., Tomlinson E. C. & Gillespie, N. (2006, December). Models of interpersonal trust development: teoretical approaches, empirical evidence, and future directions. *Journal of Management*, 32(6), 991-1022.
- Manacorda, M., Miguel, E. & Vigorito, A. (2011). Government transfers and political support. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 1-28.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington: The World Bank.
- Mansuri, G. & Vijayendra R. (2011). *Localizing Development: Does Participation Work?* World Bank Policy Research Report. Washington: The World Bank, (Una versión en forma de libro se acaba de publicar en 2013 y se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1321568702932/8273725-1352313091329/PRR_Localizing_Development_full.pdf)
- Mazziotti, D. F. (1982). The underlying assumptions of advocacy planning: pluralism and reform. En C. Paris (Comp.), *Critical readings in Planning Theory* (pp. 207-225). Oxford: Pergamon Press.
- Misztal, B. A. (1996). *Trust in Modern Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Morales, Casetti M. (2012, 30 de octubre – 2 de Noviembre). *Participación ciudadana: la "tarea pendiente" de la Modernización del Estado*. Documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murrel, P. (1984). An examination of the factors affecting the formation of interest groups in OECD countries. *Public Choice*, 43, 151-171.

- Narayan, D. (1995). *The contribution of people's participation. Evidence from 121 rural water supply projects*, Washington: The World Bank, Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series N° 1.
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373.
- OECD (2010). *PISA 2009 Results: Learning Trends. Changes In Student Performance Since 2000*, Volume V. Paris
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Paldman, M. (2000). Social capital: One or many? *Definition and measurement. Journal of Economic Surveys*, 14(5), 629-653.
- Paul, S. (1987). *Community participation in development projects. The World Bank experience*. Washington D.C: The World Bank.
- Peltzman, S. (1980). The growth of government. En G. J. Stigler (Ed.), *Chicago Studies in Political Economy* (pp. 3-84). Chicago: The University of Chicago Press.
- Pena López, J. A. & Sánchez Santos, J. M. (2007). The Olson-Putnam Controversy: Some empirical evidence. *Economics Bulletin*, 26(4), 1-10.
- Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 20 de enero de 2004.
- Portes, A. (2000). The two meanings of social capital. *Sociological Forum*, 15(1), 1-12.
- Putnam, R. (1993b, March). The prosperous community. *The American Prospect*, 4(13), 1-11.
- Putnam, R. (1995, January). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Putnam, R., Leonardi, R. & Nanetti, R. Y. (1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R., & Helliwell, J.F. (2000). Economic growth and social capital in Italy. En P. Dasgupta & I. Serageldin (Eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective* (pp. 253-268). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Sapienza, P., Toldra-Simats A. & Zingales, L. (Jun, 2013). Understanding trust. *The Economic Journal*. doi: 10.1111.
- Secretaría de educación Pública (2012). *Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)* en educación media superior. Recuperado el 14 de mayo de 2012, de http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/estadisticas_de_resultados/
- Siglitz, J. E. (2000). Formal and informal institutions. En P. Dasgupta & I. Serageldin (Eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective* (pp. 59-68). Washington: International Bank for Reconstruction and Development.
- Solow R. M. (2000). Notes on social capital and economic performance. En P. Dasgupta & I. Serageldin (Eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective* (pp. 6-10). Washington: International Bank for Reconstruction and Development.

- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. & Payne, M. (Coords.) (2006). *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*. Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- Stigler, G. J. (1988). Preface. En G. J. Stigler (Ed.), *Chicago Studies in Political Economy* (pp. IX-XVIII). Chicago: The University of Chicago Press.
- Teorell, J. (2003). Linking social capital to political participation: Voluntary associations and networks of recruitment in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 26(1), 40-66.
- Teorell, J. (2006). Political participation and three theories of democracy: A research inventory agenda. *European Journal of Political Research*, 45, 787-810.
- The World Bank (1988). *World Development Report 1988. Opportunities and Risks in Managing the World Economy. Public Finance in Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Tullock, G., Seldon, A., & Brady, G. L. (2002). *Government Failure. A Primer in Social Choice*. Washington D.C.: The Cato Institute.
- Urzúa, C. M. (2008). *Evaluación de los efectos distributivos y espaciales de las empresas con poder de Mercado en México*. Obtenido de <http://www.oecd.org/daf/competition/45047597.pdf>
- Urzúa, C. M. (2009, Primer semestre). *Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México*. Finanzas Públicas, 1(1), 79-118.
- Vargas, D., Merino, M y Seman, P. (2010). *Evaluación de la percepción de inseguridad, satisfacción y cohesión social en espacios públicos. Producto 3. Informe final de resultados*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. Recuperado el 15 de julio de 2012, de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1789/1/images/2Informe_Resultados_Final.pdf
- Weimer, D. L. & Vining, A. R. (1992). *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65, 279–293.
- Williamson, O. (1993). Calculativeness, trust and economic organization. *Journal of Law and Economics*, 36(1), 453-486.
- Winston, C. (2006). *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance*. Washington: Brookings Institution Press.
- Wittman, D. (December, 1989). Why democracies produce efficient results. *The Journal of Political Economy*, 97(6), 1395-1424.
- Wolf Jr., Ch. (April, 1979). A theory of nonmarket failure: Framework for implementation analysis. *Journal of Law and Economics*, 22(1), 107-139
- Wolf Jr., Ch. (1988). *Markets or Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Yamamura, E. (January, 2011). Groups and information disclosure: Evidence on the Olson and Putnam Hypotheses in Japan. Obtenido de <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/28101/>



CAPÍTULO IV

Presupuesto participativo en La Araucanía: compartiendo la experiencia de Pucón ¹

Marco Bustos Gutiérrez² y Natacha Pino Acuña³

¿Pueden los ciudadanos, en un contexto como el de Chile, involucrarse dentro de los procesos decisorios en los ámbitos municipales?, ¿pueden dejar de ser observadores pasivos y convertirse en actores activos? Muchas y variadas pueden ser las respuestas a estas interrogantes, sin embargo, existe un proceso que llama la atención por las posibilidades que presenta: El presupuesto participativo. Al momento de realizar este documento, existían al menos 21 municipios que han aplicado presupuesto participativo en Chile⁴. Sin embargo, existen municipalidades, como el caso de Pucón, donde han implementado estrategias que apuntan a convertirse en un presupuesto participativo y que aún no han sido estudiadas.

Bajo estas consideraciones, el presente capítulo considera el caso de la Municipalidad de Pucón buscando estudiar los aspectos que condicionan la participación de los ciudadanos que conforman esta comuna, así como el resultado de este proceso, principalmente porque a pesar de llevar varios años realizando este tipo de actividades de acuerdo a los cánones establecidos en los distintos manuales que se han escrito, no ha sido documentado aún y porque esta municipalidad es de las pocas que se han atrevido a implementar presupuesto participativo en la Región de La Araucanía. Contrario a la hipótesis que presenta Montecinos (2011), consideramos que el proceso de presupuesto participativo tiende a complementar, en vez de subordinar, el proceso democrático y fomenta la participación usando como canales a las organizaciones locales. Para dar sustento a este argumento consideramos el diseño institucional, la integración de los actores involucrados y los resultados de dicha integración. Para ello, en el primer punto se hace una revisión de la relación que media entre democracia, participación ciudadana y presupuesto participativo; en el segundo, se presenta el caso de Pucón, incluyendo las características del territorio, la génesis y los objetivos del presupuesto participativo; en el tercero, se señalan algunas particularidades del proceso y por último, los comentarios finales.

¹ Una versión preliminar de este capítulo fue presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, realizado en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 30 de octubre y el 2 de noviembre de 2012.

² Académico del Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco, marco.bustos@uct.cl

³ Académico del Departamento de Ingeniería de Sistemas de la Universidad de La Frontera, natacha.pino@ufrontera.cl

⁴ De acuerdo al Foro Chileno de Presupuesto Participativo en <http://www.presupuestoparticipativo.cl>.

1. Democracia, participación ciudadana y presupuesto participativo.

Cuando hacemos referencia a la democracia, estamos refiriéndonos a la capacidad que tienen las personas para participar en el gobierno. Dicha capacidad se encuentra enmarcada por un conjunto de reglas establecidas para tal fin, que por un lado empoderan a quienes habrán de tomar decisiones que afecten al colectivo y por el otro, establecen los procedimientos que habrán de seguirse para tal efecto. Este conjunto de reglas formales deben emanar de los individuos, pues es la única forma en que se pueden asumir como obligatorias para todos.

La forma de establecer estas reglas se encuentra fuertemente influenciada por el pasado histórico-social que heredan y viven los individuos, de tal suerte que vamos a encontrar múltiples formas de considerar a la democracia y los alcances de la misma: “liberal, socialista, corporativa, popular, totalitaria, moderna, antigua, populista, elitista, pluralista, consensual o mayoritaria” (Bobbio, 2003, p. 11). La incorporación de esta variedad y cantidad de adjetivos, se debe principalmente a dos hechos: a la cantidad de gobiernos no democráticos que transitaron a democráticos durante el siglo XX y a la consolidación de los procesos en aquellos países que ya habían transitado tempranamente hacia la democracia (Bobbio, 2003; Przeworski, 1995).

Este aumento de países y procesos democráticos se debe en gran medida a la revaloración de la misma, como un valor universal que favorece el bienestar de los individuos, pues les permite “expresar preferencias políticas, derechos civiles y necesidades básicas” (Sen, 1999, p. 12). Lo anterior es posible gracias a que existen formas para expresar dichas preferencias “en las democracias modernas, entre elecciones la relación entre representados y representantes continua por diferentes canales y se nutre de información e intercambios de manera constante entre las partes” (Ippolito-O’Donnell, 2011, p. 55). Sin embargo y pesar de la existencia de estos canales, existe un continuo alejamiento entre representante y representados, “distancia que se incrementa por la incertidumbre de la naturaleza de lo representado” (Quiroga, 2011, p. 37). Es por ello que este último aspecto se considera como una de las preocupaciones para los regímenes democráticos; situación que ha propiciado una mayor participación de múltiples actores tanto en la política como en los asuntos públicos además de la adopción de mecanismos de rendición de cuentas y desempeño (Ippolito-O’Donnell, 2011). Para que las políticas públicas tengan éxito y sean estables, es necesario que los actores más relevantes (gobierno, grupos políticos y sociales) identifiquen tanto las limitaciones como las oportunidades a las que se enfrentan, así como los posibles instrumentos que pueden ser necesarios para que esto ocurra (Campero, 2003; Lahera, 2008). Sin embargo, para llevar a cabo lo anterior, es necesario que no exista desconfianza entre actores sociales y políticos; que existan acuerdos estables y duraderos entre ellos; que logren establecer compromisos, identificar objetivos y metas y; que los instrumentos y acuerdos adoptados tengan una alta capacidad de adaptación.

Por su parte, Ayala (2000) señala que la vida social y económica de un país puede observarse a través de las relaciones individuales y colectivas con el sector público y privado. Señala que una elección colectiva tiene en forma intrínseca el “por qué los individuos cooperan y cuáles

son las motivaciones individuales para la cooperación” (Ayala, 2000, p. 45). En este sentido, los individuos que buscan maximizar su utilidad, se ponen de acuerdo con otros individuos para generar estrategias que los benefician a todos (sin embargo, lo que puede ser bueno para un individuo pudiera no serlo para el conjunto de la sociedad, lo que presenta una gran dificultad a superar). Esta situación exige que los individuos que se encuentran interesados adopten medidas de mutuo acuerdo, en forma coordinada, adoptando “instituciones, reglas, convenciones que restringen la conducta egoísta y crean incentivos para generar un ambiente cooperativo” (Ayala, ob. cit.).

La organización social conlleva siempre una serie de costos no tangibles, como lo es la negociación y el arbitraje entre las partes involucradas -si los costos exceden a los posibles beneficios no se logrará que el colectivo social participe-. A este respecto, Ayala (2000) y Rothstein (2011) señalan que a pesar de que las democracias modernas han adoptado mecanismos provenientes de la elección pública, quedan fuera las preferencias de los individuos principalmente debido a cuatro aspectos: i) las preferencias sociales no contienen el total de preferencias de los individuos que conforman a la sociedad, ii) falta de mecanismos que vigilen la consecución de las medidas tomadas, iii) los involucrados no disponen de la información adecuada sobre todas las posibles opciones y en consecuencia, iv) las decisiones que se toman consideran cuestiones objetivas y subjetivas.

Una alternativa de solución a estos cuatro aspectos pueden ser los llamados presupuestos participativos (PP). Sin embargo, aunque los PP se vislumbran como una opción de inclusión y se cuentan con diversas experiencias al respecto, aún existen vacíos dentro de literatura sobre PP, en especial, sobre el diseño y la dirección de éstos: como elementos que complementan o que subordinan (Montecinos, 2011).

1.1 Participación ciudadana

La participación ciudadana es considerada como parte del proceso de interacción entre gobierno y ciudadanos, enmarcado por un ambiente democrático (OCDE, 2007). Dichas interacciones van desde formular políticas públicas hasta la dotación de bienes y servicios que habrán de consumirse en forma colectiva.

Son tres los canales mediante los cuales se da el proceso de interacción: a través de la solicitud y entrega de información, mediante procesos consultivos (para conocer las preferencias y demandas de los individuos) y, de la participación activa (en la toma de decisiones y formulación de políticas públicas). Este último, es de especial interés pues considera dos aspectos importantes. Primero, genera una capacidad de autonomía en los ciudadanos para discutir y plantear alternativas y segundo, genera un marco para exigir mayor responsabilidad. Estos dos aspectos influyen en la elaboración de la agenda y en las políticas públicas (OCDE, 2007). La participación ciudadana puede ocurrir a todo nivel: nacional, regional o local. Sin embargo, se tienen que dar al menos tres condiciones para ello: cierto grado de organización de los individuos en cada uno de los niveles mencionados, la magnitud del propósito por el cual

se están organizando y el marco legal que dé validez a dicha organización -las competencias, atribuciones, funciones y responsabilidades de cada actor- (Mejillones, Imaña y Barriga, 2005).

Los aspectos que se consideran estratégicos en Chile en cuanto a participación ciudadana son cuatro: fortalecer las organizaciones de la sociedad civil; promover y orientar las acciones de participación ciudadana hacia el mejoramiento de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas; mejorar y fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía; promover el control ciudadano de las acciones desarrolladas por todos los organismos públicos.

Estos cuatro aspectos se constituyen como un aumento de la capacidad de actuación de los ciudadanos, considerado un acto de corresponsabilidad. Esto último, se entiende como el “compromiso mutuo que se establece entre el Estado y la ciudadanía para perfeccionar en conjunto las políticas y servicios públicos, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas” (BCN, 2012a; Artículo 2º). De acuerdo a lo antes señalado, la política de participación ciudadana se fundamenta sobre tres ejes programáticos en concordancia con lo propuesto por la OCDE (2007) (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Chile: Ejes programáticos

Información y consulta a la ciudadanía	La información que entreguen los organismos a la ciudadanía debe ser de calidad, dentro de los plazos oportunos y a través de los canales más adecuados, de manera que se facilite el acceso de toda la ciudadanía a la información que obra en poder del Estado, debiendo además, informar acerca de los servicios que presta la respectiva institución e implementar los dispositivos que operen como espacios y canales para invitar a la ciudadanía a participar e incorporar sus opiniones para el mejoramiento de la gestión pública.
Control ciudadano	Los organismos sujetos a la aplicación de esta normativa deben procurar promover que los ciudadanos puedan acompañar y monitorear en forma efectiva los actos emanados de la respectiva institución, profundizando la transparencia de la gestión pública a través de la aceptación del rol fiscalizador con que cuenta cada ciudadano respecto de la gestión de los recursos públicos.
Fortalecimiento de la sociedad civil	Los organismos sujetos a la aplicación de esta normativa deben tender a reforzar la idea de una sociedad civil participativa e involucrada en el destino de la nación, procurando fomentar la educación cívica de las personas, a través de la entrega proactiva de la información relevante a la gestión de cada institución vinculada, en relación con sus respectivas políticas, planes, programas, acciones y ejecución presupuestaria.

Fuente: BCN (2012a).

A partir de lo anterior se establecen cuatro mecanismos de participación ciudadana dentro de los distintos ministerios que conforman el gobierno de Chile:

1. La Cuenta Pública Participativa.
2. Los Consejos de la Sociedad Civil.
3. El Mecanismo de Consulta Ciudadana.
4. Los Mecanismos de Acceso a la Información Relevante.

El primer mecanismo consiste en dar cuenta a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuesto en forma presencial o virtual. El segundo, consiste en conformar un Consejo de la Sociedad (conformado por miembros de asociaciones sin fines de lucro) con el objetivo de acompañar los procesos de toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas. El tercero, consiste en establecer un sistema de consulta electrónico (conocido como ventanilla virtual de opinión) sobre aquellas materias específicas y de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. El cuarto mecanismo pone al alcance del público información relevante sobre políticas, planes, programas, acciones y presupuestos de los ministerios a través de las páginas electrónicas de cada uno de estos.

Estos cuatro mecanismos dan cuenta de la idea ya señalada por Bobbio (2003) y por la OCDE (2007), sobre los medios a través de los cuales las personas pueden participar en el quehacer público, así como los beneficios que se pueden lograr tanto para gobernantes como gobernados, sin embargo pueden llegar a presentarse ciertos inconvenientes tal como señalan Pujol y Molero (2011):

- *Riesgo de manipulación*: por parte de actores políticos (que buscan el beneficio electoral) y ciudadanos (grupos pequeños con gran capacidad de influencia).
- *Falta de equidad*: cuando los tomadores de decisión no representan a la mayoría.
- *Falta de eficacia*: al confrontar temas individuales con las políticas públicas, pueden llegar a considerarse temas triviales dejando de lado problemas con gran trasfondo.
- *Aumento de la burocratización*: al tratar de mejorar la eficacia del proceso así como el componente normativo.
- *Falta de capacidad organizativa*: cuando los organismos locales se ven superados por carecer de facultades legales y de competencias.

A pesar de los aspectos negativos antes mencionados, se reconoce el papel de la participación ciudadana como “complemento que facilita los procesos decisivos, haciéndolos más transparentes, dándoles más legitimación, incluyendo más puntos de vista e información

y restituyendo la confianza de los ciudadanos en sus instituciones” (Pastor, 2009, p. 140). Situación que contribuye a incrementar el nivel de bienestar que perciben los individuos (Barrientos, 2005), y la confianza en las instituciones públicas y en la gestión del gobierno (Rosthein, 2011). Siendo estos tres últimos aspectos los que estamos interesados en destacar en este trabajo.

1.2 El presupuesto participativo

Según señalan Lahera (2008) y Pujol y Molero (2011), existen cuatro niveles de participación de los ciudadanos en la vida local: información, consulta, concertación y codecisión. La información es en ambos sentidos, teniendo en un extremo a los ciudadanos y en el otro a los funcionarios públicos. La consulta se considera obligatoria antes de que la autoridad tome una decisión. Reactiva, ya que suelen confirmar las decisiones o proyectos propuestos por la autoridad pública. La concertación, implica una participación sistemática y estable de los ciudadanos en los distintos procesos propios de la gestión pública, mediante mecanismos con límites legalmente definidos, así como procedimientos para llevar cuenta de los resultados de las propuestas de la ciudadanía (asociaciones y sus miembros). La codecisión es la forma en que los ciudadanos se organizan (asambleas) y hacen valer la decisión que tomaron, gracias a las normas que existen para ello y a la vinculación con las autoridades públicas.

Presentados estos cuatro niveles de participación, cabe preguntarse en cuál de estos se puede clasificar a los presupuestos participativos. La respuesta es simple, los presupuestos participativos son más que un flujo de información y desde luego no es solamente una consulta a los ciudadanos, requiere un proceso ordenado, riguroso, reglamentado y finalmente sistematizado, lo que le permite alcanzar el nivel de concertación, dónde se articulan esfuerzos públicos y ciudadanos con un fin común, pero raramente, como señala Pujol y Molero (2011), logra un nivel de verdadera codecisión, debido a las implicaciones que tendría el compartir entre ciudadanos y autoridades el poder -legislativo- a nivel local.

El presupuesto participativo es una de las formas que asume la participación ciudadana, pues cumple con las tres condiciones de la participación ciudadana antes enunciadas: es un mecanismo que estimula la organización de los individuos especialmente en el ámbito local, para alcanzar un propósito, cumpliendo ciertas legalidades previamente establecidas. Esto es, hacerlos partícipes del proceso de discusión y asignación del presupuesto. En el siguiente punto se hace una descripción de la que es considerada como la primera experiencia exitosa de presupuesto participativo en América Latina.

1.2.1 El caso de Porto Alegre

La literatura reconoce como punto de partida de los presupuestos participativos en Latinoamérica, a Porto Alegre – Brasil (Blog, 2009; Kligberg, 1999; Montecinos, 2011). Cuando el Partido del Trabajo asumió en 1989 la administración de Porto Alegre, buscó aumentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, particularmente en el

ejercicio presupuestal. Lo anterior, porque las municipalidades en Brasil tenían una autonomía relativa en cuanto a la disposición de los recursos monetarios públicos (De Sousa, 1998). El PP en Porto Alegre considera tres aspectos fundamentales: todos los ciudadanos tienen derecho a participar, se regulan mediante una mezcla de democracia directa y representativa y, los recursos se asignan siguiendo un criterio general (lo que se determina como prioritario) y un criterio técnico (de acuerdo a lo que la norma legal estima como viable en términos técnicos o económicos).

De acuerdo al Blog *Frente Comunal* (2004), en el proceso de PP en Porto Alegre se definieron una serie de pasos que permiten asegurar el equilibrio de los tres aspectos: una presentación del gobierno del plan de inversiones aprobado para el año anterior y del año en curso; reuniones de los delegados de las asambleas de distrito para determinar las responsabilidades fiscales de los departamentos de la ciudad agrupadas en dos categorías: la primera se compone de las doce áreas temáticas principales del distrito o sus vecindades (por ejemplo pavimentación de calles, construcción de escuelas, parques, suministro de agua potable y sistemas de alcantarillado), mientras que la segunda trata de proyectos que afectan la ciudad entera (líneas de tránsito, gastos de limpieza de las playas, programas de asistencia a personas sin hogar, etc.). Para alentar la participación ciudadana, las reglas establecen que el número de delegados es aproximadamente proporcional al número de vecinos que asistan a la reunión de la elección.

Entre los participantes de este proceso figuran miembros del partido de gobierno, profesionales, tecnócratas, ciudadanos de la clase media y un número importante de la clase pobre trabajadora, posibilitando a los ciudadanos decidir sobre el presupuesto asignado, reuniéndose en asambleas públicas realizando el proceso participativo (Goldsmith y Vainer, 2001). Está claro que los actores del proceso participan con distintos grados de compromiso y control, con funciones definidas y bien diferenciadas bajo un modelo descentralizado, teniendo como clave de éxito la estructura planteada para el proceso, tanto en organización como en metodología.

Las instancias del PP en Porto Alegre se describen en el Cuadro 2. Según señala Goldfrank (2006), existen condiciones previas que condicionan el éxito o fracaso de un presupuesto participativo, como lo son la voluntad política, capital social, personal competente, tamaño reducido, recursos suficientes, plataforma legal y descentralización política. En el caso de Porto Alegre, considerado en la literatura como un modelo de referencia exitoso, por constituirse en una experiencia real y positiva entregando una respuesta clara y concisa a las dudas que la élite política mantiene sobre si el conjunto de la población posee la capacidad suficiente y los conocimientos necesarios para participar en la gestión política y en la toma de decisiones técnicas. Al mismo tiempo, demuestra cómo es posible trasladar las demandas sociales de los barrios a acciones técnicas de gobierno (Algaba, 2003).

Cuadro 2

Instancia del PP en Porto Alegre, Brasil.

Instancia	Composición	Función
Asambleas de los distritos	• Vecinos. • Asociaciones vecinales.	• Recoger las demandas. • Elegir los representantes para el Foro de delegados y el Consejo de PP.
Foro de delegados	• Representantes elegidos en las asambleas distritales.	• Apoyar a sus representantes en el consejo de PP. • Vigilar el comportamiento del ayuntamiento en su distrito
Asambleas temáticas	• Vecinos. • Asociaciones profesionales, sindicales y empresariales. • Asociaciones sin fines de lucro.	• Misma función que las asambleas de distritos, pero vinculado a temas específicos y geográficamente dentro de la ciudad.
Foro de delegados temáticos	• Representantes elegidos en las asambleas temáticas.	• Misma función que el foro de delegados, pero vinculado a un tema específico, vigilando el comportamiento del ayuntamiento
Consejo del Plan de Gobierno del PP	• 32 consejeros titulares y 32 consejeros suplentes, elegidos en las regiones del presupuesto. • 12 consejeros titulares y 12 consejeros suplentes elegidos en plenarias temáticas del presupuesto. • 1 consejero titular y 1 suplente del SIMPA.⁵ • 1 consejero titular y 1 suplente de la UAMPA⁶. • 1 representante de la CRC⁷. • 1 representante del GAPLAN⁸.	• Discutir con anterioridad a su envío a la cámara legislativa, los distintos aspectos de la propuesta presupuestaria del Ejecutivo y de la aplicación de recursos extra-presupuestarios.

Fuente: Adaptado de Barcelo y Pimentel (2002)

⁵ SIMPA: Sindicato de los Trabajadores Municipales de Porto Alegre.

⁶ UAMPA: Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre.

⁷ CRC: Coordinación de Relaciones con la Comunidad.

⁸ GAPLAN: Gabinete de Planificación.

Según Buenrostro (2004) y Goldfrank (2006), se identifican tres factores conducentes al éxito del PP: flexibilidad que permita adaptarlo a las condiciones particulares de cada uno de los territorios de acción, voluntad política de los gobiernos municipales e interés por la inclusión social y presencia de asociativismo que permita manifestar o detectar necesidades.

Finalmente, en la práctica, el presupuesto participativo supone un incremento de la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos debido al control que ejerce la sociedad sobre la gestión de lo público y permite la elaboración de presupuestos más realistas y racionales que obligatoriamente atienden las demandas prioritarias de la sociedad (Algabe, 2003).

El éxito de ésta medida se ha extendido no sólo hacia otras ciudades de Brasil sino hacia otros países. En Chile, el proceso inicia en 2000, en algunas de las comunas de la Región Metropolitana: Buin, Cerro Navia y San Joaquín (Foro Chileno, 2010). Montecinos (2011, 2012), señala que a la fecha, en 37 municipalidades se han realizado PP y sólo una tercera parte de éstos lo han implementado por cuatro años consecutivos.

El caso chileno es particular, pues se asume como un proceso en el que los ciudadanos sólo deciden sobre una parte del presupuesto municipal, el que se distribuye de acuerdo a los lineamientos establecidos por la autoridad local/municipal. A pesar de que hay un proceso abierto dentro de las instituciones públicas normado sobre participación ciudadana, tanto a nivel ministerial como de gobierno local, no existe a la fecha una normativa clara para llevar a cabo el proceso de presupuesto participativo. Lo cual ha llevado a que en las comunas en las que se han realizado los PP se desarrollen, internamente, los respectivos reglamentos por los cuales se rige el proceso de PP, adaptando el modelo a su propio entorno, niveles de participación y requerimientos, generando tantos modelos de PP como municipios que los han ejecutado.

A pesar de que los PP ya forman parte de la agenda pública de muchos gobiernos a nivel local en Chile, todavía no hay una exigencia clara de cómo llevarlos a cabo ni de los resultados que habrían de esperarse. Es por ello que a continuación se presenta el caso del PP de la Municipalidad de Pucón para contribuir con la comprensión y estudio de los procesos que los PP requieren.

2. Presupuestos participativos: el caso de Pucón.

La Municipalidad de Pucón, se encuentra localizada en la provincia de Cautín, Novena Región de La Araucanía, Chile a poco más de 100 km. de la capital de la región. De acuerdo al Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)⁹, esta municipalidad, al año 2012 cuenta con 33.300 habitantes aproximadamente, población que es mayoritariamente femenina (51%). Respecto de su extensión territorial, Pucón es una comuna que alcanza los 1.248,5 km², lo que equivale al 4,0% de la superficie regional, con una densidad poblacional de

⁹ En www.sinim.gov.cl

aproximadamente 26 habitantes por km². Si bien, la municipalidad se encuentra inmersa dentro de un contexto claramente rural¹⁰, las actividades económicas que se realizan son de tipo terciario (70% aproximadamente) vinculadas en su mayoría a la atención de turismo nacional e internacional que acude a esta zona tanto en verano como en invierno.

Sin embargo y pesar de todo el potencial que ofrece el entorno privilegiado de esta municipalidad (estar enmarcada por el Lago y Volcán Villarrica y su cercanía al cordón cordillerano y al paso internacional Mamuil Malal que conecta con Argentina), el nivel de pobreza que impera es alto: uno de cada cinco habitantes de Pucón se encuentra en ésta situación. Hay que mencionar que esto no es privativo de la municipalidad, sino que es un aspecto generalizado: la Región de La Araucanía, es una de las regiones con mayor pobreza¹¹ y atraso económico de Chile¹², además posee una alta fragmentación social, debido al permanente conflicto entre pueblos originarios, el gobierno y particulares (personas y empresas) por el reconocimiento de una identidad cultural y posesión de grandes extensiones territoriales.

2.1 Génesis y objetivos de los presupuestos participativos

El presupuesto participativo en el Municipio de Pucón parte en el año 2009 como una forma de abrir espacios de participación a la ciudadanía, tal como lo mencionó en el año 2011 la Alcaldesa Sra. Edita Mansilla en una declaración pública: “...con este tipo de iniciativa, hemos avanzado en materia de participación, ya que la gente se motiva y se la juega por sus proyectos, lo que me indica que no nos equivocamos con estos presupuestos” (Tiempo, 2012). Otro aspecto que se buscaba lograr era abrir espacios para expresar o manifestar las preferencias de los ciudadanos: “...cuando decidimos crear los Presupuestos Participativos, fue porque sentíamos que era necesario que la comunidad tenga espacios de decisión y participación, sobre algunos recursos que se invierten en el bienestar de la ciudadanía” (Tiempo, 2012).

Tal iniciativa llevó a plantear una serie de objetivos que debían ser considerados dentro del proceso de PP en la Municipalidad de Pucón, los cuales quedaron plasmados en el reglamento de presupuestos participativos que generó el municipio (Municipalidad, 2009):

- a) Fomentar en torno a la participación el rol de las organizaciones comunitarias y de la ciudadanía en general, a través de organizaciones funcionales y territoriales, por medio de iniciativas que propendan a dar solución a problemas que la propia organización visualice y priorice en su sector o entorno, referidos a promover el desarrollo organizacional y/o comunitario.

¹⁰ Según los datos arrojados por el SINIM, alcanza un 54,3% de ruralidad.

¹¹ Según el SINIM el índice de pobreza regional es de 30,3%.

¹² De acuerdo a lo presentado en Plan Araucanía 7 en <http://araucania7.cl>.

b) Permitir a la Municipalidad de Pucón generar acciones innovadoras en materia de participación ciudadana vinculando a los habitantes de la comuna como corresponsables del desarrollo local.

c) Optimizar la distribución de los recursos municipales, priorizando su asignación tomando en consideración criterios técnicos y de participación y decisión de la ciudadanía.

Haciendo foco en el tercer objetivo, surge una primera diferencia en el modo de ejecutar los Presupuestos Participativos (PP) en la comuna de Pucón. Según la tendencia (Foro, 2010), los PP se ejecutan a nivel comunal donde todas las organizaciones deben ser convocadas a participar, pero en el caso de Pucón y considerando el monto de recursos que se concursan, hay una rotación de los territorios convocados año a año, buscando con esta medida, abarcar en un periodo de tiempo todos los distritos comunales. De esta forma, el territorio es sectorizado y priorizado. Para el año 2011 y 2012 el monto total respectivo asignado por la municipalidad fue de \$6.000.000 (12.500 dólares aproximadamente).

A raíz de la sectorización y priorización, desde el año 2009 y hasta 2012, el municipio ha asignado \$22.932.365 (46.000 dólares aproximadamente), beneficiando a veintiún organizaciones a través de los PP, según se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1

Año	Monto Disponible	Nº de Organizaciones Beneficiadas
2009	5.000.000	3
2010	6.000.000	6
2011	6.000.000	6
2012	5.932.365	6
TOTAL	22.932.365	21

Fuente: Elaboración propia con información de la Municipalidad de Pucón.

2.2 Proceso de participación ciudadana

El PP en la comuna de Pucón sigue un proceso bien estructurado, el cual se compone de seis etapas, las que se presentan a continuación:

Etapas 1 – Lanzamiento concurso: En esta etapa participan la Alcaldía, el Consejo Municipal y la Dirección de Desarrollo Comunal (DIDECO). Es necesario definir los territorios en los que se trabajará los presupuestos participativos para el año en curso. El Consejo Municipal

debe aprobar el presupuesto para financiar los proyectos postulantes y la DIDECO realiza el lanzamiento del concurso en asambleas territoriales.

Etapa 2 – Difusión en los territorios: En esta etapa participan la DIDECO y la organización participante. Es necesario realizar charlas informativas y prestar el apoyo técnico requerido por parte de la DIDECO a las organizaciones interesadas en postular sus iniciativas. Por su parte, las organizaciones deciden qué proyectos postular y solicitan el formulario de postulación a la DIDECO.

Etapa 3 – Postulación del proyecto: Etapa de exclusiva responsabilidad de las organizaciones participantes. Deben completar el formulario de postulación y entregarlo en la Oficina de Partes del Municipio en el plazo establecido.

Etapa 4 – Evaluación del proyecto: En esta etapa participan la Oficina de Partes, la Comisión Técnica Municipal y la organización participante. La Oficina de Partes debe recibir y enviar los proyectos a la Comisión Técnica, quién los evalúa y declara aquellos no admisibles (por la naturaleza del proyecto, formulación deficiente o no cumplir con los requisitos señalados en el reglamento), al mismo tiempo indica cuáles proyectos deben subsanar observaciones y aquellos que pasan a la etapa de votación ciudadana. Todo lo anterior se comunica a través de un oficio enviado a la organización respectiva. Por su parte, las organizaciones que deben subsanar observaciones tienen un plazo de dos días para volver a ingresar su proyecto corregido a través de Oficina de Partes.

Etapa 5 – Periodo de propaganda y difusión: En esta etapa participan el Consejo Comunal, DIDECO, los ciudadanos y las organizaciones participantes cuyo proyecto fue seleccionado para votación ciudadana. Es un requisito del proceso que todas las organizaciones presenten ante el Consejo Municipal el proyecto que fue declarado admisible, mientras la DIDECO a través del área de comunicaciones, realiza la difusión en medios escritos, radiales y televisivos a nivel local y regional, de los proyectos que serán sometidos a votación ciudadana. Llegado el día de la votación, participarán los ciudadanos mayores de 14 años, pertenecientes a los territorios definidos e identificados en los padrones electorales (listado de socios activos y vigentes). Transcurrido el tiempo de votación, la DIDECO confirma las organizaciones ganadoras, se difunde en los medios escritos, radiales y televisivos a nivel local y regional y la organización ganadora firma el convenio de entrega de recursos.

Etapa 6 – Ejecución del proyecto: En esta etapa participan la DIDECO y la organización ganadora. Es la etapa donde se ejecuta en un 100% la iniciativa propuesta en el concurso de PP. La DIDECO es responsable de realizar visitas a terreno durante el periodo de ejecución, mientras que la organización ejecuta las acciones, rinde los gastos y realiza, al finalizar el periodo, la inauguración de la obra. Finalmente, la DIDECO difunde los proyectos inaugurados.

Como puede apreciarse dentro de las etapas antes presentadas, están bien establecidos los actores así como las funciones que tiene cada uno de ellos, tal como propone la OCDE (2007) y en algunos manuales que han surgido para efecto de ir mejorando las experiencias locales¹³.

2.3 Resultados 2011 – 2012

A continuación se muestran los resultados del proceso de presupuesto participativo realizado en 2011 y 2012 (ver Cuadro 3). Se consideran solamente los proyectos que fueron votados por los miembros de las asociaciones que decidieron participar.

Cuadro 3

Año	Monto Disponible	Proyecto Adjudicado	Monto Asignado	Organización
2011	\$6.000.000	“La esperanza de los pioneros es el progreso de Pucón”.	\$1.000.000	Junta de Vecinos Aduana.
		“En la variedad está la diversión, cultura y recreación”.	\$1.000.000	Centro de Padres y Apoderados, Liceo Pablo VI.
		“Implementación de mesas para alimentarse para pacientes hospitalizados de Pucón”.	\$1.000.000	Consejo de Desarrollo del Hospital San Francisco de Pucón.
		“Nuestra sede querida”.	\$1.000.000	Club Deportivo Caburgua.
		“Mejoramiento de infraestructura e implementación de la sede comunitaria”.	\$1.000.000	Red de Agro-emprendedores de Caburgua.
		“Reparación del Puente Luengo – Camino Misional Caburgua”.	\$1.000.000	JJ.VV de Caburgua.
2012	\$6.000.000	“Escenario cultural al aire libre”.	\$1.000.000	Comité de Adelanto Villa entre Ríos.
		“Ojitos iluminados con tecnología”.	\$1.000.000	Centro de padres y apoderados Jardín Infantil Sagrada Familia.
		“Mejoramiento comunitarios de sede Villa Cordillera”.	\$934.565	Junta de Vecinos Villa Cordillera.
		“Reciclaje comunitario en El Mirador”.	\$997.800	Taller Laboral Rayen Antú.
		“Montemaría... padres, apoderados e hijos juntos haciendo deporte”.	\$1.000.000	Centro General de padres y apoderados, Liceo Tecnológico Monte María.
		“Banda de guerra y batucada, comunidad estudiantil Colegio Pucón”.	\$1.000.000	Centro de padres Colegio Pucón.

Fuente: Elaboración propia con información de la Municipalidad de Pucón.

¹³ Una serie de documentos que se han preparado como guías, manuales o metodologías pueden encontrarse en www.presupuestoparticipativos.com para el caso de España y en www.presupuestoparticipativo.cl en el caso de Chile.

Los proyectos adjudicados, dicen relación con impulsar y reforzar aspectos que van desde lo cultural, entretenimiento y recreación hasta el traspaso de tradiciones de generaciones mayores a los más jóvenes. El proyecto “La esperanza de los pioneros es el progreso de Pucón”, busca traspasar las tradiciones de barrio de los pioneros y fundadores a las generaciones actuales, como una forma de preservar la vida de comunidad. Los proyectos “En la variedad está la diversión, cultura y recreación”, “Escenario cultural al aire libre”, “Montemaría; padres, apoderados e hijos juntos haciendo deporte” y “Banda de guerra y batucada, comunidad estudiantil Colegio Pucón”, buscan aportar al desarrollo de la cultura, entretención, deporte y recreación, focalizando en las relaciones padre-hijo, familia y apoderados.

Otro aspecto que habitualmente rescatan los proyectos en ejecución es la generación de espacios para conservar el capital social en los barrios, lo que se desarrolla en las sedes comunitarias. Dentro de los proyectos adjudicados, hay tres de ellos que apuntan a ese objetivo: “Nuestra sede querida”, “Mejoramiento de infraestructura e implementación de la sede comunitaria” y “Mejoramiento comunitarios de sede Villa Cordillera”. Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los adultos mayores surge el proyecto para los que permanecen hospitalizados “Implementación de mesas para alimentarse para pacientes hospitalizados de Pucón”. Para motivar e inducir el uso de la tecnología en los pre-escolares surge el proyecto “Ojitos iluminados con tecnología”. No podía estar ausente el tema de mejora de infraestructura, en el espacio rural, con el proyecto “Reparación del Puente Luengo – Camino Misional Caburgua”. Finalmente un proyecto vinculado al medio ambiente y el reciclaje, “Reciclaje comunitario en El Mirador”.

3. Características del proceso en el municipio de Pucón.

Hecha la observación al proceso del concurso de Presupuestos Participativos, se pueden distinguir ciertas características propias, las cuales se presentan a continuación.

- *Sectorización del territorio:* La convocatoria a participar de los PP no se hace a toda la comuna, lo anterior debido a la escasez de recursos. Sin embargo, año a año se va sectorizando el territorio con la finalidad de lograr una mejor distribución y se espera que, transcurrido un período de tiempo, todos se hayan visto favorecidos. Entre las variables que se consideran para la sectorización están la cercanía o continuidad geográfica, además de la cantidad de habitantes y familias que residen en el sector. Cabe mencionar que se intenta cubrir tanto el ámbito urbano como el rural.
- *Asambleas territoriales:* Es una instancia de participación y difusión, donde los responsables de la ejecución del proceso se reúnen con los integrantes de la organización y les dan a conocer la convocatoria al concurso y las reglas de postulación. Como resultado de esta asamblea territorial se esperan tres aspectos: un diagnóstico del territorio elaborado por sus propios actores locales, la priorización de sus iniciativas y la

decisión por una de ellas para ser formulada como proyecto al concurso de Presupuesto Participativo.

- *Posibilidad de realizar alianzas:* Según se señala en el reglamento Presupuestos Participativos 2001, en su punto VIII – De las Votaciones:

(...) En dichas votaciones podrá participar toda la comunidad mayor de 14 años, perteneciente a los territorios definidos e identificados en los padrones electorales para este efecto, con su Cédula de Identidad y podrán votar sólo una vez por dos proyectos de su preferencia consignados en el voto respectivo.

Lo anterior abre la posibilidad a la concertación de alianzas estratégicas, por tanto si dos organizaciones participantes realizan el acuerdo de ir en alianza, tienen la posibilidad, en caso de cumplir este acuerdo, de sumar votos a su iniciativa y competir bajo un mejor escenario. Pero esta situación ideal no siempre se cumple, dada la falta de compromiso de los ciudadanos votantes. Muchas veces la alianza se realiza a nivel de dirigentes y son estos los que traspasan el compromiso a los miembros de la organización, quienes finalmente ejercen en la cámara secreta el derecho a elegir. En el caso particular de los PP de Pucón, año 2011, se dieron ambas situaciones: la alianza estratégica pactada entre el Centro de Padres y Apoderados del Liceo Pablo VI y la Junta de Vecinos Aduana se respetó a cabalidad, obteniendo ambas organizaciones la misma cantidad de votos. Situación contraria, fue la vivida por el Consejo de Desarrollo del Hospital San Francisco de Pucón, quién realizó alianza estratégica con otras dos organizaciones (Club del Adulto Mayor y Club Deportivo Comercial) y dado que la distribución de los votos entre ambas organizaciones aliadas no fue homogénea, no se logró el resultado esperado. El Hospital logró sumar votos a su iniciativa pero no sucedió lo mismo con las otras dos organizaciones miembros de la alianza.

- *Generación de confianzas:* En este ámbito las confianzas se generan en dos sentidos: desde los ciudadanos hacia sus dirigentes y desde la organización participante hacia el municipio. Esto se demuestra en el nivel de participación que recibe año a año la convocatoria y en palabras de los propios dirigentes: “(...) es un proceso transparente, normado y ordenado, aquí no existe privilegio para alguna institución específica, simplemente gana el que saca un voto más” (Informante 1).
- *Acompañamiento y seguimiento:* Un rol fundamental que juega el Municipio de Pucón tiene que ver con el proceso de acompañamiento y seguimiento, que por propia iniciativa, han instaurado año a año. Un claro ejemplo de lo anterior es disponer de un equipo que se traslada a los territorios convocados, realiza difusión, resuelve dudas de aspectos técnicos y regula, a través del reglamento, la rendición de recursos.
- *Canales de información:* Un aspecto relevante es el correcto uso de los canales de información disponibles. En este caso, el Municipio hace uso de los medios audiovisuales (prensa escrita/digital, radio, afiches publicitarios) y realiza charlas dirigidas a las

organizaciones postulantes en las Asambleas Territoriales. Ante la pregunta ¿cómo se enteraron de este proceso?, Ricardo Esparza (Presidente de la Junta de Vecinos de Carhuello) respondió: “Los funcionarios municipales se dedicaron a distribuir esta información a través de charlas para que la gente se informara sobre el procedimiento y entendiera para dónde apuntaba esta iniciativa”, lo que releva el rol que juega la unidad responsable de conducir este proceso. Respecto de los plazos en que se informó del proceso, Alejandro Calfuñanco (Presidente de la Red de Emprendedores de Caburgua), comentó: “Nos enteramos de este proceso a través de la información del municipio, se nos informó hace dos meses atrás”.

- *Interés por la participación a nivel local:* En este ámbito, se identifican dos posturas de los dirigentes de las agrupaciones postulantes. La primera de ellas es una clara motivación por participar y la siguiente es un proceso un poco más difícil, pero que al final logra el objetivo. En el caso de la Junta de Vecinos de la Población Aduana, su presidente expresa “Fue un proceso un poco difícil, porque la gente está reacia para participar en reuniones. Pero los fuimos incentivando y nos dio resultado. Citamos primero a la gente a una reunión para explicarle para lo que era y poco a poco la gente se fue encantando con el proyecto”. Así mismo indicó que en su agrupación “Un 70% está a favor de estas actividades y un 30% no le interesa, aunque uno trate de convencerlas pero son reacias a estas cosas”. El caso de la Red de Emprendedores de Caburgua es diferente, ya que desde un principio los participantes de la agrupación mostraron interés por participar, validando estos procesos de participación. Ante la pregunta ¿usted considera que es bueno que se haga este tipo de proceso y que la gente se involucre de esta manera?, Alejandro Calfuñanco (Presidente) respondió: “Sí muy importante, por muchas razones (1) porque se ve el interés que la persona tiene, (2) porque va a decir que participa a nivel de directiva y consejo local, (3) el consejo municipal ve las actividades que realiza el dirigente”.

4. Comentarios finales.

En las últimas tres décadas, América Latina ha experimentado fuertes cambios en el ámbito político, social, económico y cultural. Estos cambios se enmarcan dentro de un proceso considerado como democrático, donde se busca validar y consolidar el proceso gestor y administrativo de los gobiernos en todos los niveles, sumado a un proceso de inclusión de la ciudadanía, donde quienes detentan la facultad de elegir o delegar, deben poseer la capacidad de seleccionar entre las distintas alternativas que se les presenten con base en “... los llamados derechos de libertad, de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho” (Bobbio, 2003, p. 26).

El proceso antes enunciado se materializa dentro del ámbito de los presupuestos participativos, donde autoridades, tanto locales como regionales, se encuentran interactuando

con los ciudadanos y con las distintas formas que asumen cuando se agrupan. Interacción que dependerá por un lado, del tamaño que alcancen las organizaciones ciudadanas, pues “los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente relevantes, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos de las más diferentes ideologías y, cada vez menos, los individuos” (Bobbio, 2003, p. 29); y por otro, una redefinición de actores, reglas y espacios de actuación. De acuerdo a Delamaza (2001), lo anterior puede generar tres resultados:

- a) contar con mecanismos de generación de decisiones (...);
- b) complementar la función de agregación de intereses (...)
- c) generar una mayor inclusión social y eficacia en la generación, implementación y control de las políticas públicas, especialmente en los niveles subnacionales. (p. 59).

No obstante, para los efectos del caso analizado en este capítulo, encontramos que el llamado proceso de inclusión social que tanto se busca en la administración de los recursos, no se logra con propiedad por una cuestión normativa. En el caso del PP de la Municipalidad de Pucón -y en el de todo Chile- la falla que se percibe es la falta de reglas claras donde se establezca el papel de los poderes locales así como del monto de los recursos que las municipalidades pueden disponer para ser discutidas vía consenso popular. Mientras exista un alto grado de concentración de la administración pública a nivel central, esto último no podrá superarse. En este sentido, el bajo número de municipios con presupuesto participativo, se vislumbra como una posibilidad futura de incrementar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y como un reto de mejora para las administraciones locales.

Al margen de lo anterior, como resultado positivo, encontramos que la forma en que se lleva a cabo el proceso de PP en Pucón está bien gestionada, pues es un proceso que se ha repetido en forma consecutiva por cuatro años (dando cuenta de la voluntad política para que esto ocurra) y que conlleva una fuerte vinculación de las autoridades involucradas con los ciudadanos y asociaciones que participan. Presenta altos niveles de transparencia, regulación, información, seguimiento y control, otorgando a los ciudadanos credibilidad y confianza sobre las autoridades y fomentando un aumento en la percepción sobre su capacidad de decisión. Otro aspecto a destacar son las estrategias que utiliza para llegar a los ciudadanos, pues la municipalidad les envía una invitación vía correo electrónico, establece contacto vía telefónica con los responsables y se hace un llamado a través de medios impresos (diario local) y radiofónicos. Favorece el proceso democrático en el sentido que son los miembros de las asociaciones quienes definen el proyecto que participará, así como la factibilidad de establecer vínculos con otra asociación y sumar fuerzas para tener el mayor número de votos en conjunto. Además, el proceso es llevado a cabo con estricto rigor, pues hay un control y seguimiento por parte de las autoridades para que los proyectos ganadores asignen y gasten los recursos de acuerdo a lo propuesto, lo que puede ser entendido como una adecuada gestión de los recursos, de los procesos, política que se traduce en capacidades y en inclusión social.

Dentro de la agenda futura, queda el profundizar sobre si los apoyos alcanzados contribuyen a una mejora significativa en el tiempo y si existe un efecto benéfico a nivel de sociedad como resultado de las alianzas que se producen entre las asociaciones que participan dentro del proceso de PP. Respecto de este último punto, tratar de observar si el proceso de movilización y coordinación de los participantes en PP contribuye a mejorar la percepción del proceso democrático y el nivel de involucramiento en la gestión y administración de los recursos en el ámbito local.

Bibliografía

- Algaba, A. (2003). *Reseña de libro en Biblio 3W*. Barcelona. Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-435.htm>.
- Ayala Espino, J. (2000). *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Barceló, S. y Pimentel, Z. (2002). *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Barrientos, J. (2005). *Calidad de vida*. Santiago de Chile: Imprenta Salecianos.
- BCN (2012a) *Ley 20.500*. Recuperado el 27 de marzo de 2012, de <http://www.bcn.cl>
- BCN (2012b) *Decreto 3630 exento*. Recuperado el 27 de marzo de 2012, de <http://www.bcn.cl>
- BCN (2012c) *La democracia*. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, de <http://www.bcn.cl/ecivica/democracia>
- Blog Frente Comunal. (02 de diciembre de 2003). Preparar presupuesto participativo. Obtenido de Frente Comunal: http://www.comunasenaccion.blogspot.com/2003_12_01_archive.html
- Bloj, C. (2009). El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, 151, Santiago de Chile: CEPAL.
- Bobbio, N. (2003). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Buenrostro, I. (2004, Segundo semestre). Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 5(12), 67-82.
- De Sousa, B. (1998, December). Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward to redistributive democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461-510.
- Campero, G. (2003). El diálogo social en América Latina: Una propuesta sobre la relación dialogo social y gobernabilidad democrática de los cambios laborales en sistemas económicos liberalizados. Recuperado el 28 de mayo de 2012, de http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-1025.4785762907/documentos_pdf.2006-03-23.3983398057/archivos_pdf.2006-03-23.8480675485/archivo1, consultado el 28-05-2012.
- Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis*, 10(30), 45-75.
- Fundación Fiedrich Ebert (2010). Foro Chileno de Presupuesto Participativo. 90 Respuestas sobre el Presupuesto Participativo en Chile. Recuperado el 01 de enero de 2012, de http://www.op-portugal.org/downloads/90Respostas_sobre_OP_no_Chile.pdf

- Gobierno de Chile (2001). *Participación ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual*. Santiago.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio en presupuesto participativo. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.
- Goldsmith, W. y Vainer, C. (2001). Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre. *EURE (Santiago)*, 27(82), 115-119. Recuperado el 17 de diciembre de 2013, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008200006&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0250-71612001008200006.
- Heimans, J. (2002). Strengthening participation in public expenditure management: policy recommendations for key stakeholders, *Policy Brief. OECD Development Centre*, (22).
- Ippolito-O'Donnell, G. (2011). Visiones ciudadanas en torno de la democracia delegativa: Argentina y Brasil. En G. O'Donnell, O. Iazzetta y H. Quiroga (Coords.), *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Klingsberg, B. (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (69), 85-102.
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Mejillones, S., Imaña, F. y Barriga, Y. (2005). *Participación ciudadana y control social*. La Paz: PGD impresiones.
- Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciencia Política*, 31(1/201), 63-89.
- Montecinos, E. (2012). *Presupuestos participativos en Chile*. Recuperado el 15 de junio de 2012, de http://www.presupuestoparticipativo.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=147:presupuestos-participativos-en-chile
- Municipalidad de Pucón (2009). *Plan de Desarrollo Comunal del Pucón 2010-2014*. Pucón: Municipalidad de Pucón/Universidad de La Frontera.
- OCDE (2007). *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. París: OCDE.
- Pastor Seller, E. (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. Murcia: Ediciones de La Universidad de Murcia.
- Pineda, C. (2005). Participación Presupuestaria: las Experiencias de Albacete, Logroño y Madrid. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (298-299), 1-18.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pujol, F. y Molero, J.C. (2011). Propuesta metodológica para analizar la demanda de presupuestos participativos en Navarra. *Presupuesto y Gasto Público*, (65), 111-130.
- Quiroga, H. (2011). Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático. En G. O'Donnell, O. Iazzetta y H. Quiroga (Coords.), *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Sen, A. (1999). Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, (10.3), 3-17. Recuperado el 25 de octubre de 2012, de <http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Democracy>

CAPÍTULO V

De la razón pública a la práctica ciudadana. Dilemas y desafíos en la articulación gobierno-participación ciudadana.

Gilberto Alvide Arellano¹

La participación ciudadana es hoy un tópico asociado a la democracia. La noción generalmente aceptada es que tanto gobiernos como prácticas y procedimientos, si han de ser democráticos también deben ser *participativos*. Lugar común, donde los hay, que establece una relación directa entre *participación* y *buen gobierno*. Pero también es sabido que tanto participación como buen gobierno son conceptos de los cuales no existen definiciones únicas a pesar de la amplia bibliografía, tanto teórica como empírica, que se ha producido alrededor de ellos. Los conceptos devienen difusos, no solamente respecto de los sujetos de la participación –sus derechohabientes–, o los atributos del buen gobierno, sino también respecto de sus alcances y límites.

Sin embargo, se debe hacer notar que en todo caso la relación de ambos términos, en cualquiera de sus acepciones más difundidas, tiene una connotación positiva, incluso considerando la pluralidad de interpretaciones sobre la manera como esa relación debe ser adaptada a los casos concretos, en las instituciones y en las prácticas que muchas veces resultan contradictorias entre sí. La observación podría parecer una obviedad si nouviésemos los antecedentes, ya no digamos del pensamiento conservador y su reticencia a aceptar la universalidad de los derechos políticos y civiles, sino de un cierto tipo de democracia *-elitista competitiva* la llama Held- cuyo planteamiento teórico otorgaba un margen muy limitado a la participación y que centraba su interés en los mecanismos para elegir a los encargados de tomar las decisiones y limitar sus excesos (Held, 2006, p. 184).

Una de las expresiones de esa problemática es la dicotomía democracia participativa/ democracia representativa, que si bien hunde sus raíces en la historia del pensamiento político, y por lo tanto subyace y excede a los conceptos mencionados, en las últimas dos décadas ha estado particularmente vigente. En efecto, en cualquiera de los dos extremos de la diada, la discusión –tanto la teórica como la de las propuestas prácticas– es más bien referida al tipo y la calidad de la participación antes que a la ausencia o presencia de ésta en los diversos órdenes institucionales.

Considérese a este respecto que tanto desde los organismos internacionales (por ejemplo PNUD, 1993 y 2002, y CLAD, 2009), como de la pléyade de expresiones que se inscriben

¹ Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), galvide@yahoo.com.mx

bajo el rubro de los nuevos movimientos sociales², todos comparten la preocupación por la participación (algún tipo de ésta) como idea, como programa, como requisito o como exigencia.

Así, en las páginas siguientes partimos de la idea de que: la *participación ciudadana* es uno de los criterios que se encuentran en la base de conceptos como *buen gobierno*, *governabilidad democrática* o *gobernanza*; admite diversos significados y se utiliza para nombrar múltiples expresiones de la articulación Estado-sociedad; pero en todo caso, su operacionalización tiene lugar en el nivel de las reglas, las disposiciones internacionales reconocidas como obligaciones estatales e incluso en la formulación de soluciones tecnológicas para el incremento de las capacidades ciudadanas para exigir cuentas a los gobernantes. Desde nuestro punto de vista, en esa gama de posibilidades, el diseño de arreglos institucionales eficientes sigue siendo el fundamento para organizar la toma de decisiones y establecer el sistema de roles políticos; pero también es cierto que una clara definición de las categorías es condición indispensable para la construcción de tales arreglos.

La lógica expositiva es la siguiente: en primer lugar, una breve referencia a los parámetros en los que se define la relación entre gobierno, participación y democracia. A partir de ello, proponemos someter a discusión dos temas asociados a la vinculación gobierno-participación: por un lado, la dimensión normativa de la participación asociada con dos modelos teóricos, la democracia deliberativa y el republicanismo; y por el otro, la dimensión institucional en la que esa participación tiene lugar, específicamente las reglas que posibilitarían la deliberación pública de los asuntos. Finalmente, nos referiremos a la reciente experiencia del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) para ejemplificar los dilemas y los resultados analizados en el cuerpo del texto.

1. Participación, gobierno, democracia. Parámetros de una relación problemática.

Como en una buena parte de las categorías de las ciencias sociales, la polisemia de conceptos tales como participación, gobernanza o buen gobierno y sin duda el de democracia, es más o menos irremediable³. Sin embargo, dos acuerdos mínimos parecen posibles en la pluralidad

² Tomamos la expresión en un sentido amplio que remite a realidades sociológicas tan disímboles que van desde los movimientos ecologistas, antirracistas o de consumidores hasta las diferentes formas que asumen las movilizaciones populares. Al respecto Boaventura de Sousa Santos ha observado que tal diversidad de fenómenos difícilmente “puede reconducir a un concepto o a una teoría sociológica únicas” (1998, p. 312) y que, por la misma razón, se trata de un concepto sobre el que se ha producido una amplia bibliografía en las últimas décadas.

³ Al respecto, si bien en este apartado nos referiremos a algunos de los parámetros que delimitan el carácter polisémico de los conceptos *participación ciudadana* y *buen gobierno*, también debemos señalar que entre los propósitos de este espacio no está el de realizar una revisión exhaustiva. Para tal efecto están disponibles por ejemplo, los trabajos de Cunill (1997) y Bolos (2002) que dan cuenta de las múltiples formas en que el concepto participación es empleado y la diversidad de expresiones que en los hechos admite el vocablo. Así las cosas, aquí bastará con asumir el concepto de una manera amplia, la de Cunill, por ejemplo que propone que participación es “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público.” De la misma forma, respecto de calidad de gobierno (que aquí se utiliza indistintamente con conceptos adyacentes como desempeño gubernamental, buen gobierno, gobernanza) una revisión panorámica sobre la producción conceptual correspondiente se puede encontrar en Moreno (2012, pp. 61-64).

de perspectivas: primero, que *participación* es atributo de *buen gobierno*, si bien no es condición suficiente; y en segundo término, la connotación positiva que tiene *participación* en su relación con ejercicio gubernamental.

Alrededor de la idea de buen gobierno existe una vasta producción de trabajos tanto teóricos como empíricos pero, como lo han mostrado Cejudo, Sánchez y Zavaleta (2009), la discusión teórica no ha llegado a definir con precisión esta categoría. Según su punto de vista, la ausencia de un profundo debate conceptual sobre el término calidad de gobierno (y las distintas expresiones usuales sobre el tema) da como resultado una débil utilidad analítica del concepto al ser consecuencia de: definiciones excesivamente amplias (que generan confusión con otros conceptos e incapacidad de separar atributos, factores y consecuencias); deficiencias de método (falta de diferenciación entre atributos de acceso al poder con elementos de su ejercicio) y una deficiente descripción de “los procesos y dinámicas internas del gobierno por medio de las cuales se estructura un gobierno de calidad.” (Cejudo, Sánchez y Zavaleta, 2009, pp. 121-122). Los autores citados proponen entonces, definir “calidad de gobierno” a partir de los atributos del ejercicio del poder público distinguiendo esta noción de dos cuestiones con las que se suele confundir (o al menos mezclar): por un lado, el proceso de acceso al poder público y por el otro, los resultados esperados.

Con estos autores estamos de acuerdo en una definición de calidad de gobierno que tenga como características “[...] centrarse en los mecanismos del ejercicio del poder, separarse claramente de los resultados esperados y concentrarse en atributos identificables -ya sean instituciones o prácticas- de la actividad gubernamental” (Ibíd., p. 136). Desde esa perspectiva, la participación sería, entre otros, uno de los atributos de un gobierno de “buena calidad” en el cual debería tener un lugar protagónico a condición de discutir el tipo y los mecanismos de dicha participación para cumplir ese papel.

Respecto del término *participación*, una de las propuestas más extendidas está relacionada con los esfuerzos internacionales de promoción del desarrollo y específicamente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuyos *Informes sobre Desarrollo Humano*, particularmente en los correspondientes a 1993 y 2002, ponen el acento en la participación y la “inclusión” como elementos centrales de la gobernabilidad democrática (PNUD, 2010, p. 34). Del informe de 1993, publicado bajo el título *Participación popular*, recuperamos que:

La participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas. En algunos casos la gente puede ejercer un control completo y directo sobre dichos procesos; en otros casos el control puede ser parcial e indirecto. Lo importante es que disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. La participación en este sentido, es un elemento esencial del desarrollo humano. (PNUD, 1993, p. 25)

De manera consistente con esa propuesta, la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado realizada en 2009 en Lisboa, Portugal, aprobó la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana* la cual fue adoptada, unos

meses después, por la XIX Cumbre iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Ahí la afirmación es categórica:

[...] la mejora de la gestión pública es consustancial a perfeccionamiento de la democracia. Es así como surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el *derecho de participación ciudadana en la gestión pública*. (CLAD, 2009, p. 2)

Esta carta ilustra una tendencia internacional indiscutible en la actualidad, la de promover la participación como un elemento central de buen gobierno; tendencia que parece haber dejado una impronta en el ejercicio del poder público, al menos en el nivel de los propósitos declarados. Sin embargo, existen opiniones que señalan el riesgo de que la participación ciudadana sea interpretada de una manera cosmética más que sustantiva, “entendiéndola como un mero instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, sin percibirla como un nivel superior de la democracia” (Canto, 2008, p. 10).

Desde esa perspectiva, el problema conceptual se ubica en el marco de una crisis de la democracia representativa (al menos de un conjunto de críticas a sus procedimientos tanto como a sus resultados) y coloca a las prácticas participativas como una posible solución a las limitaciones de la representación y las desconfianzas que de aquellas se derivan.

El resultado es que ahora el núcleo problemático se traslada a la discusión sobre el *tipo* o *estrategia de participación* criticándose aquella que:

[...] circunscribe la participación a las políticas reproductivas y al manejo de pequeños asuntos locales, mientras que excluye toda injerencia de los sectores sociales subalternos en las grandes políticas económicas: crediticia, tributaria, comercial, monetaria y productiva [...]. Pero la crítica más popular a esta visión de la participación es que constituye un componente de la estrategia de desmantelamiento del Estado intervencionista. (Restrepo, 2011, p. 177).

Dicha estrategia es, según el propio Restrepo, de inspiración neoliberal y favorece al mercado; y a ésta se opondría una estrategia antagónica que se nutre de los nuevos movimientos sociales. Lo interesante es que a pesar de la oposición entre ellas, ambas estrategias comparten algunas posiciones fundamentales: desconfían del Estado y de los partidos políticos, y reclaman una participación directa de la sociedad en lo que él denomina la “apropiación de las políticas públicas (propiedad de las empresas, delegación de funciones estatales, participación en la toma de decisiones, ejecución de políticas por organizaciones sociales con o sin ánimo de lucro, control social sobre mandatarios, presupuestos y resultados).” (Restrepo, 2011, p. 183)⁴ Y, en todo caso, el autor citado remite el dilema a la necesidad de que en el Estado se construyan

⁴ En un sentido semejante véase Olvera (2006)

“condiciones generales –pluralismo institucional, jurídico y valorativo- para que la población tenga derecho a definir las políticas públicas de interés particular y colectivo” (Ídem).

Esta derivación temática, que de alguna manera constituye una apelación a temas de filosofía política normativa⁵, es recurrente en la literatura reciente sobre representación, participación y control social. Es una búsqueda que suele iniciar y/o terminar cuestionando el papel del Estado en la tarea de introducir una racionalidad colectiva más allá de los intereses de los sectores o los individuos. Racionalidad que, por lo demás, se encuentra con la dificultad de la fragmentación propia de la pluralidad social, la articulación burocrática y la diferenciación territorial, pues no opera de la misma forma en el ramo educativo que en el energético o en una mega ciudad que en una población rural.

Así, aunque el discurso de la participación sea bien recibido en todas partes, su ejercicio concreto se nos muestra de una manera que Olvera ha llamado “cacofonía discursiva y práctica” pues;

Dentro de cada Estado nacional se presentan combinaciones únicas de discursos participativos, glorificaciones de la sociedad civil y convocatorias a la corresponsabilidad lógicas liberales inspiradas por la escuela del *New Public Management*, lógicas neocorporativas inspiradas por la necesidad de legitimar espacios de consulta de las políticas públicas y lógicas participacionistas populares inspiradas por la izquierda” (Olvera, 2006, p. 381).

Desde nuestro punto de vista, si se quiere obtener un resultado eficiente en lo colectivo, a partir de esa cacofonía discursiva y práctica, dos de las vías a explorar son la dimensión normativa de la participación y su inserción en el ámbito institucional. Estos son los temas que discutimos a continuación

2. Deliberación y Participación: Bases Normativas, Requisitos Prácticos.

En una obra que ya se puede considerar clásica del tema, Nuria Cunill (1997) describe lo que para ella son los mecanismos a partir de los cuales la esfera pública fue circunscrita a los límites del Estado, dando como resultado una desvalorización de la política y de la propia noción de lo público. Desde esa postura, adelanta la propuesta de revertir ese resultado mediante la (re) construcción de lo público rearticulando las relaciones Estado-sociedad, lo cual supone

⁵ Véase en Arturo Vargas-Machuca un texto sobre la filosofía política como teoría política normativa. Al respecto, dicho autor sostiene que “[...] la filosofía política como teoría normativa está llamada a ser, sobre todo, *razón motivante*, que ayuda tanto a entender la condiciones de la política como a movilizar las pasiones políticas de un modo razonado”. (2003, p. 55). En un sentido semejante, el texto clásico de John Plamenatz, *La Utilidad de la Teoría Política*, en el que afirma, en relación con una disciplina que además de pensar sistemáticamente acerca de los propósitos del gobierno, “La teoría política de la que quiero hablar no es, decididamente análisis lingüístico. Es una forma de la filosofía práctica; es filosofía práctica en relación con el gobierno. Quiero sostener que se trata de una actividad intelectual seria y difícil y que la necesidad de la misma es, en los tiempos modernos, tan grande como siempre, en realidad mucho mayor. No es una necesidad que desaparezca con el progreso de la ciencia (y especialmente de las ciencias sociales) y de ningún modo disminuye por los adelantos de la filosofía contemporánea”. (Plamenatz, 1974, p. 35).

una nueva institucionalidad pública (nuevos arreglos pero también la democratización de las instituciones políticas y jurídicas). El punto de partida de todo el proceso es un planteamiento de racionalidad comunicativa de inspiración habermasiana. Y si bien la obra es abundante en las propuestas de orden conceptual, al llegar a la concreción de las medidas que deberían conducir a su realización, el texto pierde fuerza. Se dirá que el propósito ahí no es proponer las medidas concretas para conseguir los cambios que se describen, pero probablemente se tomó distancia demasiado rápido del saber típico de la ciencia política en ese rubro: el del diseño de instituciones⁶.

El hecho es que un componente de discusión pública y racional se reconoce como necesario para mejorar la calidad de los gobiernos y, por esa vía, la calidad de la democracia. La teoría de la democracia deliberativa es, quizá, la cima del desarrollo teórico de esa relación y de ella se derivan tanto concepciones elitistas como de tipo republicano cuya diferencia radica en la teoría de la representación que se elija (Martí, 2006, cap. VI)⁷. En todo caso, la democracia deliberativa en tanto modelo de legitimación de decisiones públicas, constituye una teoría idealista de la política frente a la que sus críticos suelen cuestionar si un principio de razonamiento público entre ciudadanos también puede tener un valor práctico para la democracia y si es viable orientar los procesos deliberativos con base en los principios de publicidad, razonabilidad e igualdad políticas (Monsiváis, 2006).

Del conjunto de problemas teóricos típicamente asociados con dicho modelo (Martí, 2006; Monsiváis, 2006; Montero, 2006; Robles, 2011) nos interesa destacar dos: por un lado, la paradoja entre sustancia y procedimiento, y por el otro, el problema de las precondiciones. Ambas problemáticas parecen definir, además, puntos relevantes de divergencia con el modelo democrático liberal o pluralista y con las posturas que en esencia entienden la política como agregación de preferencias pre políticas y, en consecuencia, centran su atención en los procedimientos.

De acuerdo con Julio Montero, la paradoja sustancia/procedimiento en la teoría democrática deliberativa, se plantea cuando:

[...] por un lado, en una democracia deliberativa la totalidad de las normas públicas deben ser resultado de una deliberación entre personas iguales orientada a establecer el bien común, pero, por el otro, para que esta deliberación tenga lugar es necesaria la existencia previa

⁶ En términos generales, los planteamientos de Cunill son compartidos por una corriente importante de sociólogos que en los años recientes centran su trabajo en el tema de la participación como vía para dar una salida a la crisis de la democracia liberal representativa; además de los ya citados, se puede consultar para el efecto Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (coords.) (2010).

⁷ Una revisión panorámica de los debates teóricos sobre democracia deliberativa en Chambers (2003) y de manera particular, para la discusión sobre el dilema entre sustancia y procedimiento en la teoría democrática deliberativa, Montero (2006), Monsiváis (2006), y Robles (2011). Una sistematización exhaustiva del modelo, sus implicaciones y prerrequisitos en Martí (2006). En todo caso valen las cuatro características clave que Gabardi (2001) propone como descriptivas de un modelo genérico de democracia deliberativa: "(1) a free public sphere in which citizen discussion and debate can take place; (2) a set of procedures to ensure that this collective deliberation is faire, equal, and impartial for all participants; (3) that deliberation be conducted discursively, rationally and dedicated to the greater public interest and; (4) that governments translate this consensus into laws and policies."

de ciertos derechos que regulen la relación entre los ciudadanos, al menos en los aspectos concernientes al debate democrático (Montero, 2006, p. 320).

En el plano que nos interesa para los propósitos de este texto, ello significa que del proceso deliberativo -entendido como un intercambio racional en el que participan los ciudadanos- es desde donde deben emanar el conjunto de derechos a ser reconocidos en una comunidad hasta la idea de bien común (Cohen, 1997) de tal manera que una democracia así entendida tendría (o debería tener) la virtud de transformar las preferencias egoístas de las personas en preferencias más altruistas e imparciales (Nino, 1996). Sin embargo, la inclusión de mecanismos para operar dicha transformación parece suponer el reconocimiento previo de condiciones y, por lo tanto, de un conjunto mínimo de derechos sobre los que no habría controversia devolviéndonos en alguna medida al punto de desacuerdo que la teoría deliberativa había fijado respecto de la teoría pluralista: la de la existencia de preferencias (en este caso de ideas morales) preexistentes al proceso deliberativo.

Ahí converge el segundo dilema referido precisamente al conjunto de prerequisites que el diálogo entre ciudadanos supone. La pretensión de la teoría deliberativa es trascender la idea de que los procesos democráticos consisten fundamentalmente en mecanismos de agregación de preferencias e intereses dados. De tal manera que ya no se trata solamente de producir resultados moralmente aceptables mediante procedimientos democráticos, sino que además “si la democracia deliberativa es implementada adecuadamente, debería ayudar a crear una conciencia moral en la gente que se erigirá como la barrera más fuerte contra los enemigos de la dignidad humana” (Stotzky, 2004, p. 218). Esta manera de frasear la distancia entre el modelo deliberativo y el pluralista permite observar con claridad el dilema: “si la democracia deliberativa es implementada adecuadamente”, dice Stotzky, se puede “crear una conciencia moral en la gente (...) contra los enemigos de la dignidad humana”.

El problema es que en la base de la oposición entre el modelo deliberativo y el modelo pluralista parecería existir una diferencia sustancial en la manera de concebir la naturaleza humana: si entendemos la política como agregación de preferencias dadas (modelo pluralista), estaríamos más cerca de la concepción hobbesiana del ser humano (esencialmente egoísta); en contraste, el modelo deliberativo supone una perspectiva más optimista de la naturaleza humana que admitiría ser (trans)formada para adoptar un postura básicamente altruista o, al menos, neutral en el momento de la deliberación política; característica que, entre otras, es constitutiva de la virtud cívica que será indispensable en la expresión republicana de la democracia deliberativa (Ovejero, 2005, pp. 170-177). Pero, siguiendo a Stotzky, esta segunda perspectiva, como la primera, requiere de una “implementación adecuada”, de un andamiaje concreto de operación en el plano de las reglas de convivencia social. Allá son los sistemas de agregación de preferencias (siempre imperfectos como sabemos por Arrow) y aquí lo serán las instituciones y mecanismos en los que tiene lugar la deliberación.

Puesto el asunto en dichos términos, tal vez haya entre la teoría de la democracia deliberativa y el modelo liberal, más puntos de confluencia de los que se suelen aceptar. En

todo caso, caben las interpretaciones que buscan ámbitos de encuentro entre una y otra postura, precisamente con miras a resolver las paradojas que el modelo deliberativo arroja en cualquiera de sus versiones actuales. Véase por ejemplo la perspectiva adoptada por Alejandro Monsiváis (2006); conforme a ésta, la deliberación, antes que un procedimiento ideal de justificación política, puede concebirse como una práctica política que fortalece a la gobernación democrática y que, en consistencia con lo hasta aquí discutido, no puede sustraerse a explicitar los principios regulativos que constituyen su dimensión normativa. Esta visión instrumental de la deliberación, además de producir decisiones legítimas y justas, tendría el valor de contribuir a mejorar la calidad del proceso tanto como los resultados originados en un proceso democrático.

En un sentido semejante, Ramón Maiz (2000) ha propuesto una lectura de la dicotomía modelo liberal/modelo deliberativo en el que los puntos de divergencia pueden y deben matizarse para conseguir (construir dice Maiz) una nueva síntesis en la que se retomen y profundicen elementos de las tradiciones liberal y republicana y derive en una democracia que posea “un carácter profundamente politizador, constructivo, rearticulador de identidades, pero limitado por garantías y derechos que protejan la pluralidad de formas de vida” (Maiz, 2000, p. 94). Esas características se relacionan con el objetivo -central en la perspectiva deliberativa- de generar nuevos espacios de discusión y toma de decisiones que, en cualquiera de sus formas, tarde o temprano aspiran a su institucionalización.

La consecuencia será un proceso de reinención institucional que, en términos del propio Ramón Maiz:

En este sentido cualitativo, la necesaria reinención de las instituciones apunta claramente a la introducción —complementaria a la reforma de los institutos de democracia representativa y participativa existentes, y no en ruptura con ellos— de mecanismos de conexión entre los nuevos espacios de deliberación en la sociedad civil y el Estado. Al diseño y experimentación, en fin, de dispositivos vehiculadores de una formación más depurada de los intereses/valores, hacia una participación ciudadana más reflexiva e informada” (2006, p. 92).

La relación de esta conclusión con la teoría crítica es frecuentemente planteada, aunque debemos decir que también se llega a un punto semejante desde un cierto tipo de liberalismo político⁸.

⁸ Para una revisión de este paralelismo en Monsiváis Carrillo (2006). Una parte importante de los pensadores liberales de las últimas décadas apelaron al carácter “neutral” que deberían tener, de manera general, las instituciones ordenadoras de la sociedad y particularmente el Estado. Neutralidad que ha derivado después, en autores como Bruce Ackerman, en una formulación de tipo dialogal que en buena medida se acerca a la ética del discurso de autores como Apel o Habermas. Véase por ejemplo, la siguiente conclusión en Habermas (2005): “La teoría del discurso no hace depender la realización de una política deliberativa de una ciudadanía colectivamente capaz de acción sino de la institucionalización de los procedimientos correspondientes”.

3. Instituciones para la participación.

Si, como propone Maiz, se trata de “reinventar las instituciones” para la deliberación y si consideramos que la deliberación estaría en el centro de un tipo de participación que trascienda las perspectivas puramente procedimentales, entonces el diseño de instituciones para la participación deviene condición indispensable para su articulación como atributo de buen gobierno⁹.

En esa línea de argumentación, Amartya Sen propone buscar instituciones que promuevan la justicia en lugar de tratarlas como si fueran manifestaciones de ésta. Asume que dicha elección (la de instituciones) es un elemento fundamental pero también es enfático al señalar su insuficiencia: “abundan las pruebas de que ninguna de estas grandes fórmulas institucionales produce lo que sus visionarios abogados esperan, y que su éxito en la generación de buenas realizaciones sociales depende por entero de varias circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales” (Sen, 2006, p. 113)¹⁰. Esta prevención cabría desde luego, respecto tanto de la idea de justicia como de las instituciones que dan marco a la participación ciudadana.

En los términos hasta aquí expuestos, sin participación no hay democracia pero también es cierto que la participación por sí sola no necesariamente define a la democracia, al menos no una del tipo deliberativo. El resultado depende, como quiere Sen, de un conjunto complejo de circunstancias; aunque también es cierto que en el principio está algo como la “selección”, “reinención” o bien la “institucionalización de procedimientos” para utilizar algunas de las formas que páginas arriba hemos referido para nombrar un asunto equivalente: el de las instituciones que darían marco al tipo de participación a partir del cual cobraría sustancia una concepción republicana del modelo deliberativo¹¹.

Al conjunto de dilemas que desde el punto de vista normativo hemos revisado en los apartados previos, se agregan los que corresponden al problema del diseño institucional, para llamarlo por su nombre. Y es que, si hemos de usar el tópico, el fantasma que recorre hoy el mundo es el de la participación ciudadana en el ejercicio gubernamental. Pero su recorrido es un tanto vacilante pues, como lo documentaba Joan Font en 2001, se trata más de un fenómeno emergente que de una realidad consolidada en virtud de que, según

⁹ Indispensable, aunque no suficiente; al respecto Amartya Sen ha insistido sobradamente en prevenirnos del fundamentalismo institucionalista y en cómo la reforma institucional y el cambio de conducta son mutuamente dependientes. En su opinión, hacer más efectiva la democracia requiere de resolver prácticamente la conexión entre el razonamiento público y las decisiones sociales participativas (Sen, 2006, caps. 3, 4 y 15).

¹⁰ Slavoj Žižek es más radical en esta lectura cuando afirma: “La única manera de crear una sociedad en la que las decisiones de alcance y de riesgo sean fruto de un debate público entre todos los interesados, consiste, en definitiva, en una suerte de radical limitación de la libertad del capital, en la subordinación del proceso de producción al control social, esto es, en una *radical re-politización de la economía*” (Žižek, 2008, p. 110).

¹¹ Esta conclusión aplica incluso en una perspectiva como la de Espinosa (2009) para quien “la participación ciudadana más que un resultado signado por las acciones del Estado o de la sociedad, es producto de su interacción y, por ende, constituye uno de los fenómenos en los que se refleja y recrea constantemente una relación socio-estatal” (p. 104).

concluye el autor citado, para ese año los políticos, los ciudadanos y los académicos mantenían fuertes reparos hacia la apertura de nuevos espacios de participación: reticencias, apatías y desconfianzas, respectivamente, eran las actitudes frente a la participación de la ciudadanía en las políticas públicas (Font, 2001).

Una década después, las múltiples y variadas experiencias de participación, sobre todo en el nivel de gobierno local, que documentó Font en 2001, se han afianzado como tendencia mundial. Se trata de una multiplicación de experiencias con énfasis en distintos temas, enclavados en contextos diversos y con expresiones formales muy variadas que, por lo mismo, se agrupan bajo el rubro general de “innovación democrática” (Isunza y Gurza, 2010; Olvera, 2010). Visto desde esa perspectiva, se trata de una forma de creación institucional que, entre otras características, diluye “las fronteras estables que habían diferenciado a las posiciones liberales y de izquierda en relación con la disputa por la democracia” (Gurza e Isunza, 2010, p. 21).

Por lo tanto, múltiples espacios de participación arrojan resultados heterogéneos y por ello requieren de ser evaluados en su particularidad. Hevia e Isunza (2010) han propuesto una interesante perspectiva analítica para dar cuenta de esta pluralidad de formas y resultados. Se trata de aplicar el concepto de “interfaz” al estudio de las relaciones sociedad civil-Estado, entendiéndola como “un espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente”, en este caso actores sociales y estatales, (Hevia e Isunza, 2010, p. 61). Dichas interfaces estarían determinadas por la política pública tanto como por los proyectos sociopolíticos de los actores involucrados. En el estudio que presentan, los autores citados mapean y construyen una tipología con más de 700 “interfaces” del caso mexicano tanto en el ámbito de gobierno federal como en el local. La evidencia empírica, particularmente del ámbito municipal, permite observar que una visión limitada de la participación, aunada a una cultura corporativa y un diseño organizacional defectuoso, permite la cooptación de los mecanismos de participación por parte de los partidos políticos gobernantes (Idem, p. 98).

Desde el punto de vista de los actores sociales, la mayor parte de los casos documentados y ya referidos en las páginas anteriores, permite constatar que en la interacción con el Estado prevalecen, como actores de la participación, organizaciones (osc) -y no sujetos individuales- que basculan entre la formalización de movimientos sociales y la cercanía con posiciones partidistas bien identificadas, en el ínterin se despliega una gama muy amplia de posibilidades. Este resultado parece ser consistente con los dilemas que hasta aquí hemos descrito y apoya la noción de que para que la sociedad civil tenga condiciones de incidencia en la formulación de políticas públicas se requiere, además de un contexto institucional favorable, la apropiación por parte de las organizaciones de la sociedad civil de los mecanismos de participación disponibles (Abramovich, 2006, p. 47).

Ahora bien, desde el punto de vista del ciclo de las políticas públicas, Luis F. Aguilar (2007) ha propuesto una matriz analítica sobre la incidencia de la participación en las distintas etapas

del ciclo y a partir de seis momentos identificables para la participación, lo cual arroja 17 campos para la participación (ver cuadro 1)¹².

Estamos ahora en condiciones de considerar brevemente un caso reciente en la ciudad de México.

Cuadro 1

Matriz de participación ciudadana en la política y en el servicio público

Ciclo de participación ciudadana	Información	Consulta	Asociación	Delegación	Control	Aprendizaje
Formación de agenda de gobierno	1	2				
Definición de un problema público	3	4				
Construcción de las opciones de política	5	6				
Elección de la opción de política	7	8				
Implementación de la política	9	10	11	12	13	
Evaluación	14	15	16			17
Aprendizaje						

Fuente: Aguilar Villanueva (2007, p. 212)

4. Institucionalización de la participación: el caso del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Un acuerdo administrativo del jefe de Gobierno de la ciudad de México, Distrito Federal (DF), estableció la obligatoriedad del *Programa de Derechos Humanos del DF* (PDHDF) para las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades del Distrito Federal (*Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de agosto de 2009*). Publicitado como el primer ejercicio en su tipo en el mundo –para el nivel subnacional- el PDHDF se constituyó como un novedoso punto de referencia para la acción gubernamental.

El esfuerzo estaba dirigido a institucionalizar el enfoque de Derechos Humanos en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. Acuerdos similares al del Ejecutivo se tomaron por parte de los otros dos poderes locales (Judicial y Legislativo) así como por la Comisión de Derechos Humanos del DF. En los meses siguientes el Acuerdo administrativo del jefe de Gobierno fue promovido a rango de “Ley del Programa de Derechos

¹² Otro acercamiento al tema de la relación participación/políticas públicas en Canto Chac (2008).

Humanos del Distrito Federal” por la Asamblea Legislativa del DF (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de mayo de 2011). Culminaba un proceso que había iniciado en el año 2008 cuando un comité coordinador, de carácter interinstitucional e intersectorial, elaboró un *Diagnóstico de los Derechos Humanos del Distrito Federal*, con el objeto de “identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que transitan o habitan en el Distrito Federal el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos reconocidos en los ámbitos nacional e internacional.” (Comité Coordinador, 2008, p. 27)¹³.

Desde luego que el tema tiene múltiples aristas que requieren análisis específicos, pero en el presente texto nos interesa considerarlo desde la perspectiva gobierno-participación. El trazo que observamos del Diagnóstico-Programa-Acuerdo administrativo-Ley (que en más de un sentido se puede leer como un proceso de institucionalización) tiene, entre otras características, la de haber conseguido concitar a los tres poderes locales para definir un referente de carácter normativo (el sistema de Derechos Humanos) a partir del cual se determina, por lo menos formalmente hablando, la acción del gobierno local. Para efectos prácticos, es un vuelco en la manera de concebir la hechura de políticas públicas en la ciudad de México dado que pone en el centro de toda la agenda y como mandato legal, a los Derechos Humanos. Como muestra, baste citar el Artículo 12 de la Ley del PDHDF en donde se establece que:

Las políticas públicas tendrán como guía para su diseño, ejecución y evaluación, el derecho internacional de los derechos humanos, el Diagnóstico, el Programa y el Mecanismo, así como los organismos nacionales e internacionales relevantes de la materia, y en términos de información estadística, la generada por las instancias locales y federales responsables.

Además de la apelación al Derecho Internacional de Derechos Humanos, en el Artículo citado destaca el papel del Diagnóstico, el Programa y el Mecanismo, como fuentes de la norma a la que se debe ceñir el ciclo de políticas públicas. Al respecto, se debe observar que en el camino recorrido para definir y darle contenido a ese referente normativo, la participación de la sociedad civil organizada parece determinante porque tiene un sitio privilegiado en el órgano intersectorial que, en cada caso, ha conducido el proceso. Veamos esta evolución con mayor detalle.

- *El Comité Coordinador del Diagnóstico y el Programa se conformó con un representante de cada uno de los poderes constituidos, un representante de la Comisión de Derechos*

¹³ En el *Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* confluieron la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con los tres poderes locales y representantes de la sociedad civil organizada así como del sector académico. Tanto para la elaboración del Diagnóstico, como para la estructura del Programa, se utilizó un enfoque basado en la revisión del cumplimiento de las obligaciones que las instancias públicas del Distrito Federal tienen en materia de derechos humanos. Para lo cual se determinaron temas prioritarios (núcleos problemáticos) de derechos y grupos de población y se analizaron las obligaciones que existen en relación con éstos. Se definieron así 3 núcleos temáticos (Democracia y Derechos Humanos, Sistema de justicia y Seguridad humana), relacionados con 15 derechos y 10 grupos de población respecto de los cuales el Diagnóstico identificó los obstáculos para el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano (en el nivel del gobierno local). En una segunda etapa, el Comité elaboró el Programa en el que se definieron: estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables de su cumplimiento. En su parte final, el Programa contempla el establecimiento de un Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF (MSyE) con las mismas características de los comités que, en su momento, dieron vida al Diagnóstico y al Programa: interinstitucional e intersectorial. Para una descripción del proceso en su conjunto véase Álvarez Icaza Longoria (2010).

Humanos del DF, 3 representantes de organizaciones de la sociedad civil y 2 representantes de instituciones académicas. A estos integrantes con derecho a voz y voto se sumó, como invitado permanente con derecho a voz, aunque sin voto, un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En esta estructura, que estuvo vigente desde el año 2007 hasta el año 2010, los votos del sector gubernamental (3) quedaban en franca minoría respecto de los votos agregados de la sociedad civil (3) y del sector académico (2), aparte el voto del organismo público autónomo que es la CDHDF.

- Posteriormente y una vez que se publicó el PDHDF, el órgano que había conducido el proceso fue sustituido por un *Mecanismo de Seguimiento y Evaluación*¹⁴ que se constituyó con tres componentes: un órgano de conducción política (el Comité de Seguimiento y Evaluación), un órgano técnico (el Equipo Técnico Operativo) y el componente denominado Espacios de Participación. En este punto, el Comité integraba 11 votos distribuidos de la siguiente manera: 3 de los poderes locales, 4 de organizaciones de la sociedad civil, 3 de instituciones académicas y 1 de la CDHDF¹⁵. Como se puede observar, en este periodo los votos de las organizaciones de la sociedad civil ya no solamente son equivalentes en número a las de los representantes de gobierno (que al final de cuentas serían los obligados por las definiciones que se tomen en el Comité) sino que ahora han adquirido mayor peso proporcional.
- Finalmente, al publicarse la Ley del PDHDF la estructura descrita en el párrafo anterior sufre dos ajustes: por un lado el Equipo Técnico Operativo y el Equipo Orientador sobre Implementación se sustituyen por una Secretaría Ejecutiva, que básicamente integra y coordina las responsabilidades que en su momento tuvieron esas dos instancias (en un primer momento se conservan en sus términos el Comité de Seguimiento y Evaluación y los Espacios de Participación). El segundo ajuste tiene su origen apenas unos meses después de la publicación de la Ley del PDHDF y redefine la composición del órgano político de dirección, es decir del Comité de Seguimiento y Evaluación. Una reforma a la Ley modifica el tipo de participación de la CDHDF que deja de ser un integrante con derecho a voz y voto para convertirse en un “observador” con derecho a voz, pero sin voto. No está de más observar que esta reforma ocurre cuando, de hecho, los órganos administrativos previstos por la Ley todavía no contaban con todos los elementos de organización burocrática y presupuestal para entrar completamente en operación.

¹⁴ El fundamento jurídico del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF fue, lo mismo que en el caso del Comité Coordinador del Diagnóstico y el Programa, un acuerdo político signado bajo la figura de “Convenio de Colaboración” entre las partes; pero a diferencia de éste y por virtud del Acuerdo administrativo del 26 de agosto de 2009 ya citado, las decisiones del Comité de Seguimiento y Evaluación del Mecanismo tendrían fuerza vinculante para la administración pública local. El Convenio que dio vida al Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF se firmó el 12 de marzo de 2010.

¹⁵ En el transcurso de los trabajos del Mecanismo así constituido se incorporó una instancia más que se denominó Equipo Orientador sobre Implementación (EOSI) que surge con el propósito de apoyar a los “entes implementadores”, es decir, a los organismos públicos obligados por el Acuerdo del jefe de gobierno de agosto de 2009, a incorporar las líneas de acción en sus respectivos ámbitos de responsabilidad.

- La nueva estructura de votación derivada de la modificación del estatus de participación de la Comisión propicia que los 4 votos de las organizaciones de la sociedad civil tengan un mayor peso proporcional en el marco de los 10 votos totales que ahora componen al Comité.

La evolución de la estructura de votación se puede observar de manera más clara en el cuadro 2¹⁶. Un dato más nos permitirá observar con mayor precisión el peso que en el último tramo tienen las organizaciones de la sociedad civil en el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF. Se trata de la regla de decisión prescrita en el Reglamento del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación cuyo Artículo 43 establece:

Para la toma de acuerdos en las asambleas del Comité se privilegiará el consenso. En caso de que esto no sea posible, para la adopción de acuerdos se requerirá del voto favorable de siete integrantes del Comité presentes en la asamblea. En caso de que no se alcancen los 7 votos, se convocará a otra asamblea en la que se podrá adoptar el acuerdo por mayoría simple. (MSyEPDHDF, 2011).

Cuadro 2

Sector	Etapa			
	Comité Coordinador del Diagnóstico y el Programa 2007-2010	Comité de Seguimiento y Evaluación 2010-2011 (a partir del Convenio de Colaboración)	Comité de Seguimiento y Evaluación 2011-2012 (a partir de la promulgación de la Ley)	Comité de Seguimiento y Evaluación 2012 (a partir de la reforma a la Ley)
Sector público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)	3 votos	3 votos	3 votos	3 votos
Comisión de Derechos Humanos del DF	1	1	1	0
Organizaciones de la sociedad civil	3 votos	4 votos	4 votos	4 votos
Instituciones Académicas	2 votos	3 votos	3 votos	3 votos
Total	9 votos	11 votos	11 votos	10 votos

Fuente: Elaboración propia

Tratándose de una instancia de naturaleza eminentemente política, resulta evidente el peso que en la toma de decisiones tiene la representación de la sociedad civil organizada en la conducción del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF. Si lo que la Ley significa es, como hemos dicho, que al conjunto de políticas públicas en el gobierno de la ciudad de

¹⁶ Se indican solamente los integrantes con derecho a voto; la OACNUDH ha sido invitado permanente, y en desde la conformación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación se incorporaron como invitados permanentes con derecho a voz, las Delegaciones del DF (16 demarcaciones político administrativas de la ciudad) y los organismos públicos autónomos (Instituto Electoral del DF, Tribunal Electoral del DF).

México se le impone como guía fundamental el sistema de Derechos Humanos, entonces resulta determinante la manera como se interprete dicho mandato. La operacionalización de los principios generales definidos como derechos humanos para su concreción en acciones de gobierno es, a fin de cuentas, el significado del Comité de Seguimiento y Evaluación del PDHDF. Comité en el cual, como se ha señalado, la participación de la sociedad civil organizada tiene un peso muy relevante. Visto así el asunto, adelantemos dos comentarios para cerrar este apartado:

i. Por un lado, se podría decir que tanto el *Diagnóstico* como el Programa y ahora el *Mecanismo de Seguimiento y Evaluación*, cuentan con legitimidad y voluntad política de los distintos sectores, al menos en el discurso. Como productos político-sociales y como objetos de análisis, el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del DF parecen integrar los elementos mínimos deseados por todo diseñador de política pública, al menos de inicio: que se base en un sólido estudio objetivo y racional de la evidencia, que cuente con la participación y anuencia de la sociedad civil y que la autoridad pública se comprometa explícitamente con sus objetivos.

ii. En segundo término, estamos frente a un caso en el cual las reglas del juego permiten y propician que las organizaciones de la sociedad civil que forman parte del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF estén en condiciones de participar (al menos en el ciclo de información y consulta) en los 17 campos descritos en la *Matriz de participación ciudadana en la política y en el servicio público* (véase el apartado previo) esto es: en la formación de la agenda, la definición del problema público, la construcción de opciones de política; y además en el control de la implementación y la evaluación.

Ese es el punto de partida para impulsar la institucionalización de la participación en el PDHDF y, por esa vía, en el ejercicio gubernamental de la ciudad de México. Si bien no perdemos de vista que será necesaria una evaluación para saber qué ha sucedido en la fase de implementación y, sobre todo, para medir su incidencia en las políticas públicas. Ello, desde luego, requiere de un análisis específico que trasciende los objetivos del presente capítulo.

5. El discurso participativo en el PDHDF: condiciones iniciales, dilemas y desafíos.

Como ha quedado dicho, las prácticas participativas se nos presentan como una posible solución frente a las limitaciones de la representación, su crisis y las desconfianzas que de ellas se derivan; de tal manera que la participación ciudadana como atributo de buen gobierno no está a discusión. La problemática es cómo y con qué instrumentos esa participación será cumplida. Desde esta perspectiva y con los elementos teóricos desarrollados, es posible formular algunas reflexiones sobre el caso que se ha descrito en el apartado previo.

El entramado institucional, organizativo y político que da forma al PDHDF constituye un tipo específico de discurso participativo que, en su aspecto más general, sería consistente con posturas ampliamente aceptadas (ya referidas en el primer apartado de este capítulo) tales como “el derecho de participación ciudadana en la gestión pública” (CLAD, 2009, p. 2) o bien que “(la gente) disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y del poder es un elemento esencial del desarrollo humano” (PNUD, 1993, p. 25).

Pero bajo la superficie de ese discurso estandarizado (que haría las veces de condiciones iniciales de un sistema que pretende ser determinante para la hechura implementación y evaluación de las políticas públicas) se expresan y conviven distintas maneras de conceptualizar tanto el papel de la sociedad civil como la relación Estado-sociedad. Ello es así incluso a pesar de que la determinación formal representada por la Ley del PDHDF parece privilegiar un cierto tipo de participación, la de la sociedad civil organizada y no la de los sujetos en lo individual.

Entonces, el discurso participativo se encuentra enmarcado por un cierto diseño institucional que entraña una forma de la paradoja sustancia/procedimiento discutida páginas arriba. En efecto, dadas las restricciones de recursos (económicos pero también políticos), la elaboración del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del DF implicó una selección de los derechos y de los núcleos de población que serían considerados. ¿Ejercicio deliberativo?, no exactamente porque se inscribe en un paradigma, el del sistema de Derechos Humanos, que implica un conjunto de preferencias (ideas morales) preexistentes al ejercicio deliberativo y además propugna para sí mismo un carácter indivisible.

Por otro lado, junto a la delimitación de los derechos y los grupos de población, el proceso de construcción del discurso participativo del PDHDF conlleva una definición del sujeto de la participación que, como hemos apuntado, privilegia a las organizaciones sobre los individuos, al menos formalmente. Lo cual, por lo demás, no es la excepción sino la regla conforme lo muestra la evidencia empírica (Hevia e Isunza, 2010), y significa de todas formas una visión limitada de la participación que, si se suma a una diseño organizacional imperfecto, arroja desafíos ya previstos por la teoría: la captura de los mecanismos participativos por parte de los intereses (partidos) políticos dominantes; la persistencia de versiones novedosas de neocorporativismo; y el (ab)uso de la función legitimadora del discurso participativo.

6. Apuntes para un epílogo: de la razón pública a la práctica ciudadana.

La participación, o al menos algún tipo de ésta, es parte del paradigma democrático en cualquiera de sus versiones actuales. Participar, entonces, parece ser el signo de nuestros días: porque existe teoría que supone resultados eficientes, porque la civilización occidental comparte hoy bases normativas que la ubican como indispensable, porque en la práctica política se demandan los espacios, porque al sistema económico le resulta funcional.

En ese sentido la participación está en el núcleo duro, la razón pública vigente. Nadie discute su lugar aunque su traslado a la práctica ciudadana admite, como hemos visto a lo largo de este trabajo, múltiples posibilidades. La pregunta no es si todos estamos de acuerdo; la cuestión es cómo la participación es posible o, mejor, qué tipo de participación es posible.

Incluso entre las perspectivas teóricas que se pueden considerar opuestas entre sí, la participación ciudadana enfrenta dilemas semejantes de carácter normativo tanto como de diseño institucional. Algunos de ellos se plantean como verdaderas aporías; lo mismo en el marco del pensamiento liberal que en las versiones deliberativas de la democracia o incluso en las versiones que se reconocen a sí mismas como los nuevos socialismos. Así por ejemplo la desconfianza en el Estado del que, sin embargo, se requiere su compromiso con un marco de derechos que proteja la pluralidad y las garantías, al tiempo que limite al poder político.

En su vinculación directa con el ejercicio del poder público, la participación constituye un atributo de buen gobierno y, como tal, debe estar integrado a los mecanismos de ejercicio del poder. Pero este planteamiento general no resuelve las preguntas que en la creación concreta de los espacios siguen siendo fundamentales para llevar a la práctica el mandato normativo y son parte de una agenda de investigación abierta: ¿quiénes serán los participantes?, si no pueden ser todos, ¿cómo se elegirá a los representantes-participantes?, una vez elegidos, ¿bajo qué criterios deciden sus posturas?, ¿cómo se integran en la dinámica interinstitucional? Por si ello fuera poco, dada la complejidad de los temas en algunas arenas de política, se debe agregar además el problema de la especialización y los saberes técnicos respecto de la calidad de la participación.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2006, Abril). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (88).
- Acuerdo por el que se Establece la Obligatoriedad del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal para las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades del Distrito Federal, en los Términos que se Menciona. (2009, 25 de agosto). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 2009, 26 de agosto. Recuperado en julio de 2012, de http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/AGOSTO_26_09.pdf
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas. *En Cultura política y participación en México antes y después de 2006*. México: Secretaría de Gobernación.
- Álvarez Icaza Longoria, E. (2010). Políticas públicas y derechos humanos: la experiencia del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. En L. E. Zavala de Alba y A. Rossi, *Políticas públicas y derechos humanos en México*. México: ITESM.
- Bohman, J. (1995). Public Reason and Cultural Pluralism. *Political Theory*, 23(2), 253-279.
- Bohman, J. (1998). Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 26(4), 400-425.
- Bolos Jacob, S. (2002). Los dilemas de la participación en gobiernos locales. En R. Solís Barrueta y M. Bazdresch. *Gobiernos locales: Democracia y Reforma del Estado*. México: Fundación Ford-IGLOM.

- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y Participación Ciudadana en las Políticas Públicas frente al Reto del Desarrollo. *Política y Cultura*, (30).
- Cejudo, G., Sánchez, G. y Zabaleta, D. (2009, Primer Semestre). El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. *Política y gobierno*, XVI(1), 115-156.
- Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6, 307-326.
- CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Recuperada en febrero de 2012, de <http://www.clad.org>.
- Cohen, J. (1997). Procedure and Substance in Deliberative Democracy. En J. Bohman & W. Rehg (Comps.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics* (págs. 407-438) Cambridge-Londres: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008). Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, México.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009). Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México.
- CSyEPDHDF (Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del DF). (2011, 30 de septiembre). Reglamento del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 2011, 23 de noviembre.
- Cunill, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. *Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- De Sousa Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*, Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios. Revista de Investigación Social*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 5(10).
- Font, J. (Coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Freeman, S. (2006). Deliberative Democracy: a Sympathetic Comment. *Philosophy and Public Affairs*, 29(4), 371-418.
- Gabardi, W. (2001). Contemporary Models of Democracy. *Polity*, 33(4), Palgrave Macmillan Journals. Recuperado en abril de 2012, de <http://www.jstor.org/stable/3235516>
- Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- Gurza Lavalle, A. y Isunza Vera, E. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En E. Isunza Vera y A. Gurza Lavalle (Coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, Santiago de Chile, 4(10).
- Held, D. (2006). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hevia, F. y Isunza Vera, E. (2010). La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. En A. Olvera (Coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales*

y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. México: CIESAS/Universidad Veracruzana.

- Isunza Vera, E. y Gurza Lavalle, A. (Coords.) (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2011, 30 de mayo). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2011, 30 de mayo.
- Maiz, R. (2000). Democracia participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política. *Metapolítica*, 5(18).
- Martí, J. L. (2006). *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Monsiváis Carrillo, A. (2006). Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública. *Revista Mexicana de Sociología*, 68(2), 291-330.
- Montero, J. (2006). La concepción de la democracia deliberativa de C. Nino: ¿populismo moral o elitismo epistemológico? *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, Universidad de Alicante, (29), 319-331.
- Moreno Jaimes, C. (2012). El nexo entre calidad gubernativa y elecciones: discusión conceptual y aplicación al gobierno local mexicano. *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, (39), 59-90.
- Nino, C. (1996). *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Olvera, A. J. (coord.) (2010). *La democratización frustrada, Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Olvera, A. J. (2006). Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX. En Isunza Vera, E. y Olvera, A., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- Ovejero, F. (2005). *Proceso abierto. El socialismo después del socialismo*. Barcelona: Tusquets editores.
- Plamenatz, J. (1974). La utilidad de la teoría política. En Quinton, A., *Filosofía política*. México: FCE.
- PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Recuperado en marzo de 2012, de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010>
- PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Recuperado en marzo de 2012, de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2009/>, consultado en Marzo de 2012.
- PNUD (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Recuperado en marzo de 2012, de http://hdr.undp.org/en/media/libro_hdr_entero.pdf
- PNUD (1993). *Informe sobre Desarrollo Humano. Participación Popular*. Recuperado en marzo de 2012, de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1993>
- Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. México: FCE. (Véase particularmente la Conferencia VI. La idea de la razón pública).
- Restrepo, D. (2001). Eslabones y precipicios entre participación y democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, (3), México, UNAM.

- Robles, J. M. (2011). Cuatro problemas teóricos fundamentales para una democracia deliberativa. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa*, 7(1).
- Solà, A. (2000, septiembre-octubre). La traducción de governance. *Punto y coma. Boletín de los traductores españoles de las instituciones de la Unión Europea*, (65) Recuperado en marzo de 2012, de <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/.htm>
- Stotzky, I. (2004). Crear las condiciones para la democracia. En H. Hongju Koh y R. C. Slye (Comps.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Gedisa.
- Vargas-Machuca, R. (2003). La filosofía política como teoría política normativa. *Revista Española de Ciencia Política*, (8). Recuperado en marzo de 2012, de <http://www.aecpa.es/uploads/files/recp/08/textos/02.pdf>
- Zizek, S. (2008). *En defensa de la intolerancia*. Madrid: Sequitur.



CAPÍTULO VI

¿Alguien preferiría ejercer la contraloría social? El juego de la contraloría social y la imparcialidad gubernamental¹

Jonathan Molinet Malpica²

Participación ciudadana es una expresión que admite distintos sentidos, alguno de ellos meramente figurado³. En consecuencia resulta confuso, si no enteramente declarativo, el vínculo con *calidad de gobierno*, otra expresión también muy difícil. A fin de estabilizar la primera, en este capítulo, consideraremos un conjunto de decisiones y acciones muy precisas a primera vista, *contraloría social*. Estas decisiones y acciones están previstas por el marco normativo que rige el uso de recursos federales para proyectos y programas gubernamentales bien definidos en materia de política social. Es obligación del personal que ejerce esos recursos prever que los beneficiarios de los proyectos y programas lleguen a poner en práctica acciones de contraloría.

Por otra parte, consideraremos como *calidad de gobierno* la colección de atributos relativos al funcionamiento de la administración pública que permiten juzgar si las decisiones de gobierno contribuyen o no a la imparcialidad. Esta categoría proporciona el criterio para identificar el rasgo distintivo de la relación de gobierno entre los ciudadanos y el personal sujeto al derecho administrativo que está al servicio de los poderes de gobierno (Rothstein & Teorell, 2008a y 2008b; Teorell, 2006). Bajo ambas acepciones, podría hacerse una predicción. En el contexto de proyectos y programas gubernamentales donde está prevista la *contraloría social*, si ésta es ejercida, aumenta la calidad de gobierno. ¿Hay motivos para esperar el cumplimiento de esta predicción formal?, ¿qué está en juego si no se cumple?, ¿de qué depende teóricamente?

El presente ejercicio es un comentario del Acuerdo de la Secretaría de la Función Pública de 11 de abril de 2008, por “el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social”. En parte, como es sabido, estas directivas rigen parte del contenido de las reglas de operación. De manera que

¹ Una versión preliminar de este capítulo fue presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 30 de octubre y el 2 de noviembre de 2012.

² Profesor-investigador de tiempo completo en el Programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la FLACSO. molinet@flacso.edu.mx.

³ El sentido más limitado, aunque extremadamente significativo, de “participación” es la solicitud activa de incorporación de un individuo como beneficiario de un programa de desarrollo social. Ver Coady *et al.* (2008) y Riphahn (2000). Acerca del problema asociado ¿mienten o no cuando declaran sus bienes? ver Martinelli & Parker (2006).

los correspondientes acuerdos secretariales constituyen el contexto operativo inmediato del comentario. Es decir, la cuestión de la contraloría social forma parte de la cuestión más amplia de la política social desde el punto de vista del presupuesto de egresos de la federación como instrumento de gobierno. Para precisar este planteamiento conviene considerar más de cerca las dificultades en debate.

1. Dificultades empíricas para controlar y un problema teórico.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, en cada localidad donde opera un programa federal de desarrollo social, el Comité de Solidaridad es el mecanismo de ejecución donde ellos propiamente actúan como contralores. ¿Son sustentables estos comités?, ¿cabe esperar que tengan éxito? El INAP (2008) examinó ambas cuestiones con el propósito de hacer recomendaciones a la normativa federal en la materia. Con una terminología algo diferente conviene retomar aquí una parte significativa del argumento.

Entre los factores que es necesario tomar en cuenta para responder, haremos hincapié en tres⁴. La viabilidad operativa, para comenzar. Ésta es un factor que está en función del conocimiento de la información financiera y de la disponibilidad de medios de planeación y evaluación junto con la capacidad para ponerlos en práctica. En el promedio de ocho programas, la viabilidad operativa contribuye con el 34,7% a sus resultados. Se encuentra entre dos extremos, 14,8 y 55,6%.

El siguiente factor es la autonomía de los comités. Depende de su capacidad para decidir sobre funcionamiento y composición al igual que sobre convocatoria y composición. El promedio de ocho programas es 33,4% y va del 17,9% al 56,3%. En fin, la respuesta a las cuestiones de viabilidad y de éxito requiere considerar los recursos de poder al alcance de los comités. El acceso a la información para presentar y recibir quejas y denuncias, la disponibilidad de recursos adicionales, la participación en las instancias decisorias del programa y la inclusión en otros ámbitos de la vida social local. Estas son algunas de las variables que determinan el poder de veto de los contralores sociales al detectar algún *incumplimiento* o alguna *incorrección* en la operación del programa. El promedio de ocho programas es de 29,9%, el más bajo de todos. Va del 14,3 al 42,9%.

La hipótesis resultante, cuya investigación empírica no corresponde al presente comentario, es interesante. El éxito y la sustentabilidad de los mecanismos de contraloría social dependen de su viabilidad operativa, su autonomía y su poder de veto. De esta hipótesis razonable resulta el significado de la predicción formal recién propuesta. En el contexto de proyectos y programas gubernamentales donde está prevista la *contraloría social*, si ésta es ejercida,

⁴ La respuesta depende del examen de siete factores. Legalidad, autonomía, recursos de poder, facilidad de llenado de los formatos, confidencialidad, viabilidad operativa y capacitación. El objeto de análisis fueron ocho programas validados por la Secretaría de la Función Pública. Fueron siete programas de SEDESOL (Hábitat, Opciones Productivas, Diconsa, Liconsa, Oportunidades y Rescate de Espacios Públicos) y uno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas. (INAP 2008, pp. 3-4)

aumenta la calidad de gobierno. Es evidente que esta predicción depende de la hipótesis mencionada. En otro caso, aunque convincente en abstracto, puede resultar empíricamente errónea. Veremos más bien que permite proponer un significado interesante para las formas de desigualdad prevalecientes (Weeden & Grusky, 2012) y los tipos de contratos sociales (Bénabou, 2000) que contribuyen a mantenerlas.

Los Comités existentes son mínimamente viables, escasamente autónomos y con un poder de veto virtualmente nulo. La cuestión en debate, entonces, es caracterizar y ubicar, si puede hacerse, un individuo que prefiera realizar actividades de contraloría social antes que otras actividades. ¿Hay alguien que preferiría ejercer la contraloría social bajo lineamientos? Argumentaremos que depende de las recompensas de participar en el juego de la contraloría social bajo lineamientos.

Se trata, además, de una forma de participación ciudadana que acarrea obligaciones especiales para los responsables de la política social. En efecto, la participación ciudadana como contraloría social tiene como principal sustento jurídico la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento⁵. Estas disposiciones, al pasar a través de las reglas de operación, dan lugar lógicamente a obligaciones para el personal que trabaja en la administración pública de los tres niveles de gobierno. No hay garantía de que los beneficiarios como tales tengan también el estatuto preciso de ciudadanos.

A continuación, en el segundo apartado, identificaremos algunas características de la contraloría social bajo lineamientos. Enseguida, en el tercer apartado, veremos que el contexto de esta forma de participación de beneficiarios es parte del proceso de ejercicio de las contribuciones federales para el desarrollo social. Sobre este telón de fondo, en el cuarto apartado, propondremos el esbozo de un juego en forma extendida, *Juego de la Contraloría Social* para sugerir que la racionalidad secuencial de los funcionarios obligados por las reglas de operación y de los beneficiarios de los programas sociales conduce a un equilibrio donde la contraloría social adquiere el carácter de un “seguro” contra evaluación externa. Veremos que un problema fundamental es escoger un equilibrio (Banks & Sobel, 1987).

La contraloría social es una figura que proviene de la lucha de la coalición de gobierno del ejecutivo para abandonar el régimen de participación gubernamental dominante. Eran los tiempos del ajuste estructural que requerían rematar activos, cubrir deudas, modificar la administración pública y conservar cierta base social. El “seguro” dependía de la participación de la comunidad en el municipio mientras la política constitucional cambiaba las bases de legitimidad del gobierno. La interacción entre beneficiarios y funcionarios no tiene un equilibrio único hoy, ni en su forma original, 1992, ni en su forma actual, 2008. No se trataba de la imparcialidad en las decisiones de gobierno, se trataba de efectividad.

⁵ Ver, respectivamente, DOF, 20 de enero de 2004 y de 2008.

2. Participación ciudadana como contraloría de beneficiarios bajo lineamientos.

Es patente que el principio de contraloría social y, por tanto, la predicción propuesta descansan en un interesante supuesto implícito. Hay alguien cuyo ordenamiento de preferencias es tal que “examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos” (DRAE) precede a otras alternativas de decisión y de acción. Este supuesto es interesante, además, porque quien decide sobre la base de semejante ordenamiento sería precisamente alguien entre los beneficiarios de los susodichos proyectos y programas. Si la contraloría social es parte de la operación de proyectos y programas de política social, está al alcance de los beneficiarios actuar para que los resultados de esa política contribuyan efectivamente a mejorar su bienestar. Se trata de saber si los lineamientos permiten o no una contraloría para influir o asegurar los beneficios en cuestión.

Es más, el examen de la legalidad y la corrección del gasto, a cargo del ciudadano beneficiario, afectarían la calidad de las decisiones de gobierno por doble vía. Primero, porque contribuiría a la corrección en el ejercicio del presupuesto. Segundo, conforme a este punto de vista, porque los efectos derivarían de la actividad misma de beneficiarios. Es decir, la existencia de contraloría social implicaría que son tratados imparcialmente por las decisiones y acciones de gobierno. Implicaría, además, que éstas tienen lugar en cumplimiento de disposiciones institucionales también imparciales. Así, dadas las disposiciones institucionales vigentes, la predicción propuesta parece evidente. ¿Cómo sería, entonces, el ordenamiento de preferencias que conduciría a ejercer las facultades de contraloría social?

Si resulta que ese ordenamiento asigna, en términos teóricos, un lugar relativamente bajo a la *contraloría social*, la ausencia de ésta, ¿compromete la *calidad de gobierno* conforme al principio de imparcialidad? En el contexto de la predicción lógica propuesta, este breve cuestionario teórico constituye la materia del presente ejercicio. Con una palabra, ¿alguien preferiría ejercer la contraloría social? Cualquiera que sea la respuesta, ¿qué cabe esperar sobre las consecuencias de bienestar resultantes?

La *contraloría social* hoy vigente encuentra su carácter en el citado Acuerdo del 11 de abril de 2008 (*Lineamientos*, en adelante). A fin de cumplir con la Ley General de Desarrollo Social (2004) y su Reglamento (2008), esta Secretaría debe establecer el plan de acción imperativo dentro de una parte de la administración pública “para la promoción y operación de la contraloría social”. Los *Lineamientos* consideran que ésta:

[...] es el mecanismo de los beneficiarios para que de manera organizada, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.” Así, los *Lineamientos* “tienen por objeto establecer las bases conforme a las cuales se promoverá y operará la contraloría social en los programas federales de desarrollo social.

Pero ¿quiénes están obligados por tales normas? Los “*Lineamientos* son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas de desarrollo social.” ¿A qué están obligadas? En términos de las consideraciones formuladas por la Secretaría de la Función Pública, por cuanto está obligada a emitir los *Lineamientos*, ejerce la facultad de establecer “las bases” para permitir las dependencias mencionadas “promuevan y realicen las acciones necesarias para la integración y la operación de la contraloría social”. Conforme a los *Lineamientos*, esa Secretaría ha de brindar:

[...] los elementos que les permita [a las dependencias obligadas] establecer en las reglas de operación de dichos programas y en los convenios de coordinación que celebren con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponde a los municipios, los mecanismos y acciones específicas para impulsar y apoyar los programas de contraloría social.

De otro modo, la asignación y el ejercicio de las aportaciones federales sujetas por el Congreso y el Ejecutivo a reglas de operación, han de seguir las directrices de 2008 para propiciar, promover y realizar la contraloría social. Ésta es, inmediatamente, un conjunto de obligaciones particulares de los responsables de ejercer esos fondos. Las acciones incluyen proporcionar “a los beneficiarios de los programas de desarrollo social a su cargo los conocimientos y mecanismos que les permitan realizar las actividades de contraloría social”. Facilitar, además, “acceso a información útil, veraz y oportuna respecto a dichos programas”. Se trata de propiciar “el interés de los propios beneficiarios en participar de manera efectiva en las actividades de verificación de la ejecución de los programas, la aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas.”

Las palabras *contraloría social* y *lineamientos* adquieren un significado peculiar y legalmente obligatorio. Los *Lineamientos*, considera la Secretaría de la Función Pública, van a “coadyuvar en la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción en la gestión pública”. Además, van a “propiciar la participación de los beneficiarios de los programas de desarrollo social [...] en las actividades de seguimiento, supervisión y vigilancia de los mismos”. En este sentido, pues, la responsabilidad inmediata de la contraloría social recae en el personal al servicio de la administración pública en cuanto está sujeto a las reglas de operación. La eventual responsabilidad propiamente dicha recaería en los beneficiarios de los programas federales como ejecutores de las acciones de contraloría social. Sería una consecuencia parcial del cumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios federales, estatales y municipales a cargo del programa social.

Cada programa federal de desarrollo social es ejecutado o coordinado por la correspondiente unidad administrativa. Otra está a cargo normativamente del mismo programa y es responsable directa de promover la contraloría social. Entre sus responsabilidades está formular anualmente tres documentos principales conforme a los *Lineamientos*: El esquema de contraloría social, la guía operativa y un programa anual de trabajo de contraloría social, los que son formulados

para cada uno de los programas federales, dentro de plazos bien definidos y son remitidos a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública.

Corresponde a esta instancia verificar que los documentos formulados cumplen con los *Lineamientos*. Si es el caso, los valida a fin de que el esquema sea incluido en las reglas de operación mientras que la guía y el programa anual serán proporcionados a la unidad responsable de ejecutar o coordinar el programa federal de que se trate. En virtud de que estos programas pueden variar operativamente de un año al otro, los documentos en cuestión serán actualizados anualmente.

Sin entrar en todas las especificaciones particulares, hay que tener en cuenta que los contenidos y procedimientos mínimos están definidos en los propios *Lineamientos*. Para los propósitos del presente ejercicio ahora hay que prestar atención a los principales rasgos de los Comités de Contraloría Social. Estos “son las formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social” cuyo propósito es el “seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas, del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en éstos así como de la correcta aplicación de los recursos asignados a los mismos.” En efecto, detectar un *incumplimiento* o una *incorrección*, en el sentido de esta definición, y comunicar su ocurrencia, vendrían a ser dos acciones específicas de contraloría.

Ambas tendrían verificativo en el seno de este comité, al menos con alguna suerte de anuencia o de acuerdo entre sus integrantes. Con independencia de esas especificaciones, pongamos que un individuo, un beneficiario conoce o cree conocer el *incumplimiento* o la *incorrección*. No tiene, vía el comité, poder de veto efectivo ni está en condiciones de verificar formalmente esa creencia. ¿Denuncia o informa? Este es el problema que interesa en el presente ejercicio a la luz de las dificultades mencionadas con anterioridad en el primer apartado y al que volveremos con posterioridad (ver sección 4).

3. Aportaciones federales: federación, estados, municipios, beneficiarios.

El significado de la contraloría social, dentro de las reglas de operación, resulta de dos conjuntos mayores de normas que rigen el alcance final de las reglas de operación. Por un lado, la citada Ley General de Desarrollo Social (LGDS); por otro, la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Tracemos a grandes líneas el marco normativo que rige el ejercicio presupuestario de proyectos y programas gubernamentales que prestan un lugar inmediato a las facultades

de *contraloría social* en el contexto de las reglas de operación⁶. En general, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) y el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal constituyen el marco jurídico que da significado al otorgamiento de subsidios y a la exigencia de reglas de operación para ejercerlos. Son precisamente estas reglas las que instruyen a los funcionarios para que definan las acciones que permitirán el eventual ejercicio de la *contraloría social*.

A su vez, en el presupuesto de egresos, son enlistados los programas sujetos a reglas de operación al igual que las características generales de este instrumento. Siempre es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridad fiscal del poder ejecutivo, la que acepta o rechaza unas reglas de operación mientras que el dictamen corresponde a la Comisión Federal de Reforma Regulatoria⁷. La entrada en vigor, además, requiere autorización presupuestaria de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁸. La formulación y cumplimiento de las reglas de operación, sin embargo, corresponden a las dependencias que han de diseñar y ejecutar los respectivos proyectos y programas.

Pero, al asignar participaciones federales en materia de política social ¿cuál puede ser el significado normativo del control de la legalidad y corrección que encontramos en el uso común de la lengua? Hay una respuesta, para 2008, en el Acuerdo de la Secretaría de la Función Pública por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social⁹. La contraloría social consiste en un conjunto de actividades. Son “aquellas que realizan los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, orientadas al seguimiento, supervisión y vigilancia de dichos programas”.

La determinación del significado que tienen las actividades de contraloría social resulta del cumplimiento de la ley, de estas leyes exactamente. Hay que considerar, además, dentro de la propia administración pública federal la existencia de otras normas relativas a la contraloría social. En primer lugar, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En sus términos, la:

Comisión [de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación] recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas

⁶ Sobre las reglas de operación Ver Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social emite las Reglas de Operación de los Programas del Ramo General 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999. DOF, 26 de febrero de 1999. Quinta y Sexta Secciones.

⁷ Ver, por ejemplo, el Aviso de la Secretaría de Economía relativo al dictamen previo que la Cofemer emitirá antes de que unas reglas de operación sean publicadas. DOF, 6.1.06.

⁸ Acerca de la extensión de esta autoridad, a manera de ilustración, ver ACUERDO por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. DOF, 31 de diciembre de 2004. Arts. 35 y 36 sobre las competencias para efectuar adecuaciones presupuestarias externas, es decir, ampliación o reducción en el caso de actividades prioritarias sujetas a reglas de operación, la autorización corresponde a la Dirección General de Programación y Presupuesto.

⁹ Ver DOF, 11 de abril de 2008.

por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado¹⁰.

Este es el contexto legal del presente comentario de los Lineamientos. La decisión gubernamental como ejercicio de imparcialidad en materia de política social dependería, entre otras razones, de que las decisiones de gobierno estén sujetas a la disposición de ejercer la contraloría social. La manera de disponer de la autoridad y de asignar el presupuesto aproximarían mejor la imparcialidad en la medida en que los beneficiarios están en condiciones de revisar la legalidad y corrección de las correspondientes decisiones y acciones. Pero, en efecto, ¿alguien preferiría ocuparse de revisar los gastos y los actos de autoridad asociados? En particular, ¿los beneficiarios preferirían contribuir a la imparcialidad de las acciones de los funcionarios que diseñan y ejecutan los programas y proyectos de política social conforme a las reglas de operación que prescriben la contraloría social?

Conforme a la Ley General de Desarrollo Social (2004), entre los derechos de los beneficiarios se encuentran dos que permiten hacer más precisa la cuestión. Uno es “presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley”. El otro es “recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada.”¹¹ ¿Cuál de ambos derechos es preferible ejercer?, ¿cuál de las acciones asociadas es preferible escoger?

Es casi intuitivo que las consecuencias de bienestar de la contraloría social resultarán de la interacción entre ambas partes. Resultarán de la decisión del beneficiario de ejercer el derecho correspondiente y de la decisión de un funcionario responsable de cumplir con su obligación. De manera que la consideración del cuestionario propuesto requiere analizar someramente algunas de las disposiciones institucionales dentro de las cuales tendría lugar la interacción entre el beneficiario y el funcionario.

4. El juego de la contraloría social y las aportaciones federales.

5 de febrero de 1991, Querétaro¹². 201 Vocales de Control y Vigilancia rindieron protesta ante el Presidente de la República. Vigilarían y controlarían las tareas que realizan la comunidad y el gobierno dentro de programas prioritarios por la magnitud de los presupuestos y por

¹⁰ Ver DOF, 29 de mayo de 2009. Art. 109. Enseguida, este mismo ordenamiento dispone, en particular. Esa misma Comisión, “recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.” y 110.

¹¹ Art. 10, fracciones IV y V, respectivamente. DOF, 20.01.2004.

¹² Ver SECOGEF (1992) y SEDESOL-Solidaridad (1993).

sus efectos sociales¹³. En el curso del año fueron capacitados un total de 22.542 de esos vocales. En total, habrían participado en 150 mil acciones productivas y de bienestar social a lo largo de tres años.

Prevía capacitación, este vocal desempeñaría tres funciones principales: conseguir la participación de la comunidad en el control, adiestrar a los vocales y hacerles conocer sus funciones. En aquel entonces bastaba con citar todas las acciones enmarcadas en los diferentes proyectos y definir exactamente qué eran y dónde estaban las zonas de atención prioritaria. Como sugerimos más arriba, el “seguro” era contra descontento, contra fuerzas que se opusieran a la modernización del país, de la política. La lucha ulterior por la estructura al llegar el momento de consolidar la versión local del régimen comercial como régimen dominante condujo a los *Lineamientos* en el contexto de la evaluación externa de los programas sociales.

Para examinar brevemente el estado actual del problema volvamos a un problema que fue propuesto más arriba. Supongamos que un individuo, un beneficiario conoce o cree conocer el *incumplimiento* o la *incorrección*. No tiene, vía el comité, poder de veto efectivo ni está en condiciones de verificar formalmente esa creencia. ¿Denuncia o informa? Agreguemos la otra parte, en el caso de que el beneficiario escoja comunicar su conocimiento. Allí entra en escena otro individuo, el funcionario gubernamental responsable de atender al beneficiario. Consideremos el modelo del “Juego de la Contraloría Social bajo Lineamientos” (ver figura 1).

El beneficiario miembro del Comité (B_c) sabe que ha ocurrido un acontecimiento, en la jerga de la teoría de juegos, determinado por la “naturaleza” (N). Transmite o no la información, envía o no el mensaje (M_b) a quien no la conoce, el funcionario (F^A). La transmisión depende, aparte de las recompensas por hacerlo, de qué cree B_c que hará F^A , cuál cree qué es el tipo de F^A y, por tanto, qué hará con el mensaje que reciba. A su vez, F^A tiene sus propias creencias acerca del tipo de B_c , por tanto, sobre el carácter del mensaje recibido, es decir sobre el mensaje M_f que enviará. El M_b sería óptimo dadas las creencias de F^A y el estado de la naturaleza que efectivamente ocurre que están basadas en la estrategia de B_c que emplea la regla de Bayes. La estrategia de F^A sería óptima dadas sus creencias.

¹³ Estos programas fueron *Escuela Digna*, *Fondos de Solidaridad para la Producción*, *Niños de Solidaridad*, *Mujeres en Solidaridad* y *Fondo Especial para Empresas de Solidaridad*, estos últimos surgieron en 1992.

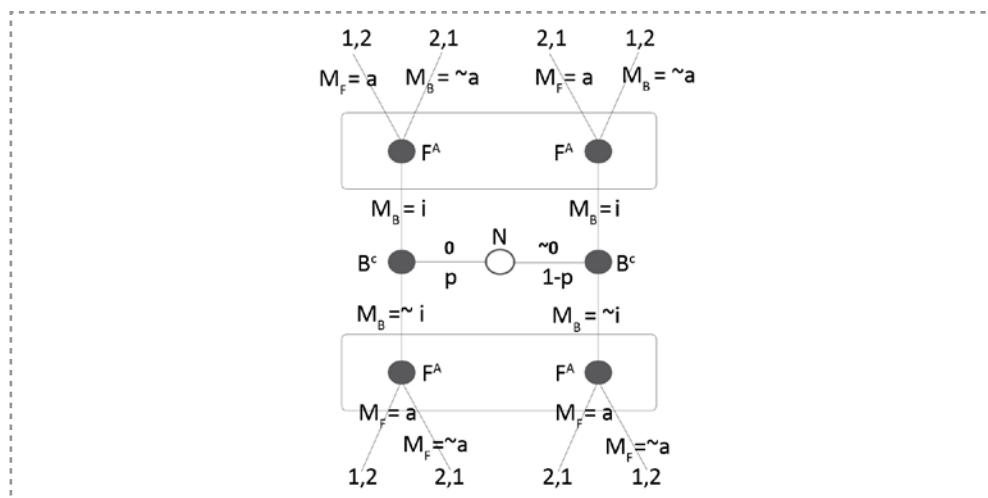


Figura 1. Juego de la Contraloría Social bajo Lineamientos

Fuente: Elaboración propia.

Hay varias dificultades especiales para “resolver” este juego. Una inicial es, que los *Lineamientos* no definen con exactitud qué obtendrían cada uno de ambos jugadores, en el caso de que efectivamente actuaran sobre la base de enviar mensajes que modifiquen el estado de cosas. Esta es la razón por la que propusimos la conjetura de la existencia de una suerte de “seguro”. Hay que considerar otra razón. Como sugieren los superíndices con que hemos identificado a los jugadores de la contraloría social bajo lineamientos, B_c es miembro de un comité y F^A es parte de una jerarquía, la jerarquía de la administración pública. Sus capacidades de aprendizaje están asociadas a sus respectivas posiciones, pero en fin de cuentas sus intereses son en ciertos modo comunes (Lehrer *et al.*, 2010). Obtener los beneficios del programa es inseparable de conservar la posición dentro de la jerarquía.

Desde el punto de vista de la imparcialidad, esta suerte de impasse de la contraloría social bajo lineamientos, a la luz de nuestra predicción formal, sugiere decisiones de gobierno en materia de política social enteramente parciales. Si los comités resultan virtualmente incapaces de influir en el contenido y la dirección de los programas, es en virtud del mecanismo como lo sugiere el modelo de forma de juego que hemos propuesto. Responde (Hillman, 2004) a una política de imposición y de exclusión. El primer síntoma es precisamente el desvanecimiento del ciudadano para dar lugar al beneficiario. La persistencia de esta situación (Bawn, 1999) genera una persistencia del no ejercicio de una contraloría que no puede modificar el estado de cosas.

Si la política en los mercados laborales no garantiza la operación del principio de libre contratación (Basu, 2007; Sturn, 2009), ¿la política social sin contraloría social efectiva es parte de una misma situación fundamental?

Bibliografía

- Banks, J. S. & Sobel, J. (1987). Equilibrium Selection in Signaling Games. *Econometrica*, 55(3), 647-661.
- Basu, K. (2007). Coercion, Contract and the Limits of the Market. *Social Choice and Welfare*, 29(4), 559-579.
- Bawn, K. (1999). Constructing "Us", Coalition Politics and False Consciousness. *American Political Science Review*, 43(2), 303-334.
- Bénabou, R. (2000). Unequal Societies: Income distribution and the social contract. *American Economic Review*, 90(1), 96-129.
- Coady, D., Martinelli, C. & Parker, S.W. (2008). *Information and Participation in a Social Program*. México: CIE-ITAM Discussion Paper 08-06.
- Hillman, A. L. (2004). Nietzschean Development Failures. *Public Choice*, 119(3-4), 263-280.
- INAP (2008). Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales. Informe Final. México: INAP.
- Lehrer, E., Rosenberg, D., & Shmaya, E. (2010). Signaling and mediation in games with common interests. *Games and Economic Behavior*, 68(2), 670-82.
- Martinelli, C. & Parker, S. W. (2006). *Deception and Misreporting in a Social Program*. México: CIE-ITAM Discussion Paper 06-02.
- Riphahn, R. T. (2000). Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social assistance Benefits. *Bonn IZA DP*, (124).
- Rothstein, B & Teorell, J. (2008a). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Rothstein, B. & Teorell, J. (2008b). Impartiality as a Basic Norm for the Quality of Government: A Reply to Francisco Longo and Graham Wilson. *Governance*, 21(2), 2001-2004.
- SECOGEF (1992). *Programa de Contraloría Social en Solidaridad*. México: Programa Nacional de Solidaridad, Asesoría de Comunicación.
- SEDESOL-Solidaridad (1993). *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. La nueva relación entre sociedad y gobierno*. México: Dirección de Comunicación del Programa de Solidaridad.
- Sturn, R. (2009). Volenti Non Fit Iniuria? Contract Freedom and Labor Market Institutions. *Analyse & Kritik*, 31(1), 81-99.
- Teorell, J. (2006). Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. *European Journal of Political Research*, 45(5), 787-810.
- Weeden, K. A. & Grusky, D. B. (2012). The Three Worlds of Inequality. *American Journal of Sociology*, 117(6), 1723-85.



CAPÍTULO VII

Participación social en las decisiones de gobierno. Un enfoque de los costos indirectos de la participación en lo público.

Laura Lorena Ceja Vargas¹

Los miembros de una sociedad tienen el derecho originario de controlar la gestión gubernamental. Este control adquiere significado en cuanto permite, al menos en términos de legalidad, verificar el cumplimiento de metas y objetivos de política que están asociados positivamente con el bienestar de quienes detentan ese derecho originario.

Sobre la base de estas premisas, el contenido de la expresión *participación social en las decisiones de gobierno* requiere especificar tres elementos principales. Primero, la personalidad de quienes participan en los actos jurídicos asociados al ejercicio del derecho. Segundo, distinguir los diversos campos de acción y los momentos para intervenir. Finalmente, las maneras en que se realiza dicha participación. En este capítulo se expondrán tres tipos de participación social. Los distingue el diseño, la forma de intervención y el tipo de actividad gubernamental donde la participación puede llegar a efectuarse.

Para analizar el alcance de tales tipos de participación social, se tendrá en cuenta las diferencias y similitudes que generan en las decisiones de gobierno. Si bien el derecho de controlar la gestión gubernamental, también implica costos. En tal caso ¿quién cubre los distintos tipos de costos?, ¿qué beneficios resultan de ejercer el derecho originario garantizado por ciertas disposiciones de derecho administrativo? Si hay beneficios, ¿dónde van a parar? Éstos, ¿varían, al igual que los diversos costos, según los tipos de participación?, ¿qué garantías ofrece la participación social?, ¿quién es responsable de garantizar la parte del bienestar colectivo que depende de la participación social?

El objetivo del presente ensayo es realizar un acercamiento a los costos de transacción que implica la participación social en las decisiones de gobierno. El enfoque teórico a utilizar se basa en la existencia de un contrato y adoptando la premisa de que los costos de transacción son positivos, las partes asumen costos antes y después del contrato.

En la relación Estado y participación social, el primer contrato está implícito –la Constitución– y el segundo es el que da la pauta para que se lleve a cabo la participación social – pudiendo

¹ Asesora de la Secretaría de Educación Pública de México, lauracejavargas@hotmail.com

ser, alguna ley o reglas de operación², así como algún contrato entre el Estado y el mecanismo de participación. Lo que se afirmará en el ensayo, en el marco del primer contrato, es que los mecanismos de participación por sí mismos representan costos de transacción, pues su intervención vale en tanto representan a algún miembro de la sociedad cuyo bienestar debe ser salvaguardado por el Estado. Derivado del segundo contrato, los costos de transacción surgen porque tanto el Estado como el mecanismo de participación social tienen información incompleta sobre la conducta e intereses de su contraparte.

La idea que se busca argumentar es que la participación social, como costos de transacción, que la sociedad en general asume para garantizar que el Estado cumpla su labor, puede generar el efecto opuesto, si los costos de transacción de su participación son mayores al beneficio esperado: la eficiencia del Estado.

El presente ensayo está dividido en cuatro partes. En la primera describimos brevemente tres mecanismos de participación. En la segunda, analizaremos las principales similitudes y diferencias de los tres tipos expuestos. A continuación, en la tercera parte, prestaremos atención a las estructuras de costos asociadas con la participación social en las acciones de gobierno. Finalmente, la cuarta parte estará dedicada a hacer algunas consideraciones finales con el propósito de mejorar las experiencias actuales de participación social. Estas consideraciones finales conducen a dos cuestiones que requieren profundizar la investigación. Si las formas prevalecientes de institucionalizar la participación social como facultad de contraloría arrojan dudas sobre su efectividad, ¿dónde recae la función de control?, ¿cuál es la fuente de legitimidad del gobierno en materia de bienestar social?

1. ¿Cómo participar socialmente para controlar el quehacer gubernamental?

La literatura en materia de participación social es variada respecto a los distintos tipos de mecanismos que existen ya sea que busquen tener alguna incidencia en el quehacer gubernamental o no, independientemente de que con ello cada tipo busque beneficiarse a sí mismos o al resto de la sociedad. El presente capítulo no tiene la intención de problematizar tales tipologías, sino más bien partir de formas institucionalizadas de la participación social en México, que buscan ejercer algún control sobre el quehacer gubernamental.

Con la finalidad de ejemplificar algunos efectos de mecanismos de participación social que cuentan con las cualidades antes mencionadas, se utilizarán tres referencias: la Contraloría

² De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (SFP) en México, las reglas de operación de los programas que ejecuta el gobierno federal de manera directa o a través de convenios o acuerdos de coordinación con los Gobiernos de las Entidades Federativas son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Según la página de internet de la SFP, al ciudadano le sirve conocer las reglas de operación para: 1) saber quién es sujeto de recibir los apoyos, conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas así como los requisitos para obtenerlos; 2) conocer cómo pueden contribuir a su desarrollo personal y de su comunidad, y 3) para vigilar como ciudadano que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a como han sido programados. Fuente: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>

Social de Programas Sociales, una Organización de la Sociedad Civil y una Asociación Civil. Algunas características que determinan la incidencia de la participación social en la labor gubernamental de cada uno de estos tres mecanismos son: origen, objeto de creación, financiamiento, motivo de la participación y etapas del quehacer gubernamental en las que interviene. Cada mecanismo cuenta con un diseño diferente, no obstante el punto común radica en el costo que cada uno genera.

El término *costo* por sí mismo permite asumir un sentido de valor, donde no necesariamente se trata de valor económico, ni de pérdida, pues, ello dependería de si se superan o no los beneficios esperados. Tal es el caso de los costos de transacción, los cuales, como indicara Williamsom (1996, p. 379), son aquellos en los que se incurren antes de realizar una contratación como parte de la investigación y negociación, pero sobre todo después de realizado el contrato, para garantizar su cumplimiento ante posible vacíos, errores u omisiones.

El resultado en las acciones de gobierno es el principal objetivo del ensayo, en virtud de lo cual partiremos del enfoque de costos de transacción, donde tenemos como supuestos: racionalidad limitada, instituciones como reglas formales e informales, la Constitución como un contrato incompleto, intertemporalidad de las transacciones, información incompleta, externalidades y oportunismo.

Los tres tipos de participación elegidos pueden vincularse con el enfoque de costos de transacción, tanto por sí mismos, como derivado de sus actividades. No obstante, el logro del *beneficio esperado* del agente que participa, no necesariamente coincide con el del resto de la sociedad.

1.1 Contraloría social en los programas sociales federales

La figura de la *contraloría social* (CS) es una institución prevista en las reglas de operación que regulan el funcionamiento de los programas sociales, es decir, es una figura generada y regulada por el gobierno en el marco de los programas financiados, en gran parte, por el mismo gobierno.

La CS es una forma de participación social que tiene como principal objetivo vigilar el cumplimiento de los programas sociales, con la finalidad de que su ejecución no se apegue a lo establecido en la normatividad aplicable. Esta institución tiene una forma heterogénea, ya que es un mecanismo de protección diseñado ad hoc para cada tipo de programa social. En este sentido, la contraloría social es útil para que los beneficiarios corroboren que se cumplan los propósitos de los programas sociales y que los recursos públicos asignados a los programas se empleen efectivamente para lo que fueron destinados.

Respecto a la participación de los beneficiarios de los programas sociales, el diseño institucional de esta forma de participación varía en el tiempo. A saber, las reglas de operación de algunos programas sociales revisados (Ceja, 2009) del 2005 al 2008 sólo prevén, a grandes

rasgos, la obligación de las autoridades de mantener informados a los beneficiarios de los avances de las gestiones. Por otro lado, en las reglas de operación de 2007 y 2008 se considera la responsabilidad compartida (corresponsabilidad) de los tres órdenes de gobierno con la sociedad civil para lograr el desarrollo sustentable de las comunidades.

Hacer uso del derecho que tienen los beneficiarios para participar en la CS trae implícitas ciertas condiciones, como las siguientes:

- i. *Ser beneficiario*: implica no sólo ser titular de ese derecho (por selección o como parte de la población objetivo) sino mantenerlo de acuerdo a las especificaciones que indiquen las reglas de operación del programa al que pertenece.
- ii. *Independiente*: ya que su labor debe ser ajena a cualquier partido u organización política.
- iii. *Voluntaria*: salvo lo que indiquen las reglas de operación del programa social al que estén adscritos los beneficiarios, la participación en la CS es una facultad que el beneficiario puede o no hacer valer.
- iv. *Tipo de programa*: los programas susceptibles de tener contralorías sociales o grupos que realicen acciones de contraloría social son los programas de desarrollo social (artículo 67 de la Ley General de Desarrollo Social), lo que significa que pueden tener contraloría social los programas que, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y con su reglamento, se refieran a las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social (artículo 14 de la LGDS); pertenezcan a algunos de los programas considerados como prioritarios o de interés público (artículo 19 de la LGDS); o versen sobre algunos de los aspectos a que haga referencia el Programa Nacional de Desarrollo Social (artículo 12 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, RLGDS)
- v. *Organizada*: significa que las acciones de contraloría social se deben llevar a cabo mediante la constitución del Comité de Contraloría Social.
- vi. *Estar registrada*: El Comité debe contar con el registro ante la dependencia que lleve a cabo el programa (artículo 70 RLGDS). Dicho registro sólo es válido durante el ejercicio fiscal correspondiente.
- vii. *Mantener la calidad de integrante del Comité de Contraloría Social*: Las causas por las que se puede perder dicha calidad son: la muerte del integrante; la separación voluntaria, mediante escrito dirigido a los miembros del Comité; un acuerdo del Comité tomado por mayoría de votos; la existencia de un acuerdo de la mayoría de los beneficiarios del programa federal de que se trate, así como por la pérdida del carácter de beneficiario.

La contraloría social es entendida en la administración pública como una forma de relación entre el gobierno y los ciudadanos, cuya promoción y operación corresponde a

las dependencias federales encargadas de los programas sociales federales en los que está presente el esquema de contraloría.

Las condiciones de la participación bien podrían basarse en la idea de que la participación es costosa tanto para el gobierno que la promueve como para quien participa, y con ello nos referimos a que el convocante por un lado asume un costo de oportunidad al poder destinar recursos públicos para realizar actividades diferentes, no obstante bien podría interpretarse como una inversión controlada en legitimar sus acciones y posible garantía para lograr los resultados esperados. Limitando el acceso, en cierta forma también se controla el riesgo de que los participantes tengan conductas oportunistas respecto a los resultados de los programas. Cuando la participación es de los beneficiarios podría entenderse que el control en cierta forma se internaliza, disminuyendo asimetrías de información, en el sentido de Coase (1937).

El costo de oportunidad de los participantes-beneficiarios, primero, se entiende como uno de los elementos del contrato entre el Estado y sus súbditos (North, 1981 mencionado en Arias y Caballero, 2003, p. 126), y segundo, que en el día a día, los participantes bien podrían realizar otras actividades que incrementen sus rentas en vez de vigilar el cumplimiento de los programas (a menos que esa sea una condición para recibir el beneficio).

Entonces, hasta el momento, tenemos a la CS como tipo de participación social con diseños variados cuya probabilidad de funcionar (o sea de que los beneficiarios participen) depende de las características del diseño de dichos programas. En otras palabras, hay programas que buscan beneficiar a comunidades, por lo que los beneficios podrían tratarse de alumbrado público, agua, pavimentación, espacios recreativos, por mencionar algunos, en este caso los beneficiarios son la comunidad y es posible que sólo algunos miembros estén interesados en elegir o verificar que los beneficios se les entregue en óptimas condiciones y les sea útil, entonces, éstos asumirán el costo de participar, aun cuando el beneficio sería para la comunidad. También es posible que nadie de la comunidad esté interesado en participar y de todas formas el gobierno estaría obligado a hacer la entrega del bien. Hay otros programas, en los que el objetivo radica en incrementar las oportunidades de la población que cumpla con determinado perfil, por lo cual el beneficio es específico para determinada persona. En ese caso se esperaría, al menos, la participación de quien recibiría el beneficio.

Cabe recordar que es una figura generada por las mismas autoridades, sin más financiamiento que el interés de los beneficiarios en verificar que los programas sociales cumplan su cometido, situación que bien puede limitar la participación. En todo caso, debemos tener en cuenta que la participación es importante en tanto permita la eficiencia del Estado en la provisión de bienestar. De modo que si la CS tuviera financiamiento posiblemente si funcionaría mejor, pero no necesariamente funciona mejor la labor del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

En virtud de que la contraloría social se ejerce de forma distinta en cada programa, el marco en el que éstos se desarrollan resulta relevante, es decir, para esta figura de participación social es importante el diseño de tales programas. Dados los propósitos de los programas sociales,

los principales elementos de su diseño son: población objetivo del programa (focalizado o no), el bien (beneficio) y la contraprestación (Ceja, 2009).

La combinación de los elementos de diseño es elegida por las autoridades para lograr los objetivos de los programas, no para promover la contraloría. Sin embargo, estos elementos pueden generar distintos incentivos para la participación social. Si bien en un trabajo previo no fue concluyente el efecto que genera el tipo de *población objetivo*, en los ejercicios estadísticos realizados se identificó que, en general, ese elemento tiene un efecto positivo en la probabilidad de que los beneficiarios participen para vigilar los programas sociales. Asimismo, se encontró que el tipo de beneficio genera algún efecto, ya sea positivo o negativo, en la probabilidad de participar (Ceja, 2009).

Por otra parte, el elemento *contraprestación*, además de estar asociado con la probabilidad de participación, tiene distintos efectos. Es decir, cuando la contraprestación es para mantener el beneficio que brinda el programa social, el efecto es positivo. Por el contrario, cuando la contraprestación es para acceder al beneficio, el efecto es negativo. Adicionalmente, se encontró que este elemento es el que mayor influencia tiene en la probabilidad de participar para vigilar los programas sociales.

Entonces, dependiendo del diseño de los programas los beneficiarios participarían más para vigilar que se cumpla el objetivo. Sin embargo, si se toma en cuenta que la participación por sí misma no es valiosa para la eficiencia del gobierno, más bien quedaría pendiente analizar qué tipo de participación contribuye para incrementar el bienestar de la población objetivo, o en su caso que otros mecanismos, fuera o dentro del gobierno, funcionan mejor, para disminuir los costos de transacción tanto del gobierno como de sus ciudadanos.

Hasta esta parte del ensayo, tenemos un mecanismo de acceso limitado, cuyo funcionamiento pareciera tener costos de transacción mínimos para el Estado en tanto ha internalizado una figura de control. No obstante, este tipo de mecanismo genera diversas dificultades para verificar la legitimidad de la participación social. En otras palabras, si bien la participación está institucionalizada mediante las reglas de operación de los programas, la diversidad de tipos de participación indicaría que en la mayoría de los casos no hay reglas claras que sancionen su conducta, podría haber externalidades tanto negativas como positivas, y por lo tanto ante la ausencia de incentivos normativos claros, resultaría costoso el seguimiento que debe realizarse por parte del Estado, ello en comparación con el supuesto beneficio que genera la participación.

1.2 Organización de la sociedad civil (OSC), sin fines de lucro, con acciones transversales de transparencia y rendición de cuentas en el quehacer gubernamental.

El segundo mecanismo de participación social se trata de un tipo de organizaciones que surgen por iniciativa de ciudadanos. Los objetivos que guían a este tipo de OSC suelen ser integrales, desde hacer diagnósticos, participar en actividades generales o específicas del gobierno, contar con metodologías o simplemente actuar de forma reactiva, así como contar con diseños flexibles de su intervención ya sea utilizando expertos en materias específicas o como nodos para la participación colectiva de la sociedad en materias y momentos estratégicos.

El estilo de intervención de este tipo de OSC varía y puede no estar reflejado en sus reglas internas, es decir, pueden existir estilos de OSC protagónicas que confrontan y denuncian u OSC que buscan cooperar y su participación se basa en aspectos técnicos. Algunos de los resultados obtenidos por organizaciones como las mencionadas serían: los casos de testigos sociales en compras gubernamentales, la promoción del padrón y evaluación de docentes, índices como Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Índice de Competitividad Estatal, Índice del Desempeño del Sistema Penal, por mencionar algunos.

Para abordar este tipo de participación social tomaremos como referencia una OSC enfocada a temas de rendición de cuentas y mejora de procesos públicos, lo cual implica que su intervención podría ser transversal a todas las acciones de gobierno. Dado el ámbito de acción, el protagonismo de su participación podría ser contraproducente, ya que se limitarían las opciones para participar ante la incertidumbre del uso que pudieran dar a la información a la que tienen acceso o, en su caso, podría demeritar el esfuerzo y compromiso del actor gubernamental con la transparencia (Bauhr y Nasiritousi, 2010, p. 4). En ese sentido, este perfil de OSC posee atributos como la efectividad y la predictibilidad de la toma de decisiones que podrían generar efectos positivos para la apertura gubernamental a la transparencia y la rendición de cuentas (Bauhr y Nasiritousi, 2010, p. 3)

Este tipo de OSC cuenta con una estructura pequeña y con la posibilidad de trabajar en redes lo que le brinda la virtud de ser autosostenible y poder trabajar con mayor independencia y flexibilidad. Otra característica es que cuenta con especialización tanto en su ámbito de acción como en áreas técnicas de la labor gubernamental.

El tipo de financiamiento que recibe puede ser tanto público como privado, así como nacional e internacional. Aun así, prioritariamente es gubernamental, bajo esquemas de contratación regulados. En el tema del financiamiento público que recibe, la OSC fundamentalmente recuperará costos administrativos y de haber algún remanente le permitirá financiar su labor en otras acciones en las que dona su trabajo.

Desde el punto de vista del uso de los recursos públicos, si bien de la hacienda pública se financiará el fortalecimiento de la integridad, constituye una especie de inversión en la

eficiencia y eficacia de la labor gubernamental, que en lo sucesivo representaría ahorros y calidad en la actividad o el proceso sujetos al monitoreo. Por ejemplo, la figura del testigo social, la cual según la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su artículo 26 Ter³ establece que:

En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública tendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales⁴.

Las funciones de los testigos sociales están previstas en la fracción IV del referido artículo, y son las siguientes: a) Proponer a las dependencias, entidades y a la Secretaría de la Función Pública mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; b) Dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones, y c) Emitir al final de su participación el testimonio correspondiente del cual entregarán un ejemplar a la Secretaría de la Función Pública. Dicho testimonio deberá ser publicado dentro de los diez días naturales siguientes a su participación en la página de Internet de la dependencia o entidad que corresponda.

En particular, tratándose de la contraprestación que recibirán los testigos sociales por su participación, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece en su artículo 66 lo siguiente:

Para los efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 26 Ter de la Ley, los montos de la contraprestación a los testigos sociales se establecerán por hora de servicios, atendiendo al monto del presupuesto asignado a la contratación y a su importancia. Para que las dependencias y entidades determinen los montos a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de la Función Pública realizará una investigación de mercado sobre el precio por hora de los servicios de consultoría o asesoría similares a los que realizará el testigo

³ De acuerdo a reglas de técnica legislativa, tratándose de la modificación a algún apartado que forma parte de una serie, se tomará en cuenta que a la primera unidad agregada la palabra latina será “bis”, luego “ter”, y para las siguientes “quater”, “quinquies”, “sexies”, “septies”, “octies”, “nonies” y “decies”.

⁴ En términos de lo dispuesto en el artículo 26 ter, fracción III de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Secretaría de la Función Pública, acreditará como testigos sociales a aquéllas personas que cumplan con los siguientes requisitos: a) Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar; b) Cuando se trate de una organización no gubernamental, acreditar que se encuentra constituida conforme a las disposiciones legales aplicables y que no persigue fines de lucro; c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad; d) No ser servidor público en activo en México y/o en el extranjero. Asimismo, no haber sido servidor público Federal o de una Entidad Federativa durante al menos un año previo a la fecha en que se presente su solicitud para ser acreditado; e) No haber sido sancionado como servidor público ya sea Federal, estatal, municipal o por autoridad competente en el extranjero; f) Presentar currículo en el que se acrediten los grados académicos, la especialidad correspondiente, la experiencia laboral y, en su caso, docente, así como los reconocimientos que haya recibido a nivel académico y profesional; g) Asistir a los cursos de capacitación que imparte la Secretaría de la Función Pública sobre esta Ley y Tratados, y h) Presentar manifestación escrita bajo protesta de decir verdad que se abstendrá de participar en contrataciones en las que pudiese existir conflicto de intereses, ya sea porque los licitantes o los servidores públicos que intervienen en las mismas tienen vinculación académica, de negocios o familiar.

social. El promedio de los precios obtenidos en dicha investigación, más un porcentaje determinado atendiendo al monto de la contratación conforme a la categorización que establezca dicha Secretaría, se multiplicará por el número de horas que dedique el testigo social en el cumplimiento de sus funciones.

Dados los esquemas de financiamiento, la OSC participaría principalmente en determinados momentos estratégicos de las acciones gubernamentales, por ejemplo: el establecimiento de condiciones que regularán determinado procedimiento, el monitoreo de procedimientos por periodos cortos, proyectos de coordinación para la evaluación del cumplimiento de los compromisos gubernamentales, entre otros. El punto en común de sus diversas participaciones consiste en el criterio de selección de las mismas y en buscar un cambio estructural para mejorar el beneficio obtenido por los ciudadanos y optimizar el uso de los recursos públicos. Lo anterior, a través de fortalecer la integridad de los procedimientos, de anteponer criterios técnicos en los que se basen las decisiones de gobierno, así como de establecer condiciones de imparcialidad y competencia con reglas claras.

Básicamente, su labor y posible impacto en las acciones de gobierno funcionan mediante un intercambio con el gobierno. Por un lado, las autoridades les permiten tener acceso a información privilegiada y asumen costos (monetarios o de gestión) a cambio de poder utilizar el nombre de tales OSC con reconocimiento social y más si es internacional (Bauhr y Nasiritousi, 2010, p. 3), como una forma de brindar señales sobre su compromiso con la transparencia, integridad y rendición de cuentas. Por otro lado, las OSC se arriesgan a que su prestigio sea utilizado a cambio de poder tener alguna injerencia técnica en los procesos que monitorea y buscar fortalecer la imparcialidad con la que se desarrollan; y como fin último, procuran garantizar que los recursos públicos que se utilicen sean en la calidad y la cantidad que permitan brindar servicios públicos de mayor calidad al menor precio.

En ambos casos, el intercambio entre OSC y gobierno tiene costos, es decir, se desarrolla como una amigable lucha constante porque cada uno busca influir en el otro. Además, cada uno tendrá que demostrar durante su colaboración que está haciendo su parte. El gobierno buscará acreditar que siempre proporcionó la información y foros que la OSC pidió. Por su parte, la OSC deberá acreditar que hizo su labor de monitoreo y en su caso encendió oportunamente las alarmas amarillas cuando detectó debilidades en el proceso, ya sean técnicas o de integridad.

El equilibrio en la dinámica de la colaboración de ambos actores será complicado, asumiendo que la OSC evitará simulaciones y que el gobierno no fomentará la información asimétrica (Stiglitz, 1999, pp. 99-105), o viceversa. Uno de los riesgos evidentes de que las partes no cooperen lo señalan Bauhr y Nasiritousi (2010), quienes argumentan que un efecto de las organizaciones internacionales de transparencia es que pueden influir en la forma en que la burocracia nacional percibe los méritos e inconvenientes de la transparencia para su trabajo. Es decir, si el actor gubernamental tiene más costos colaborando, ello sentará el precedente y predisposición a no establecer intercambios futuros de cooperación con esa misma OSC o

similares. En suma, el perdedor no estará entre los actores, sino en los beneficiarios de las acciones sujetas a monitoreo.

Un resultado interesante de este tipo de intercambio radica en que la OSC también deberá rendir cuentas de su participación, en todo momento deberá tener previsto que su participación no es cuestión de fe, sino que debe demostrar cuándo, cómo, con qué y cuál fue su participación y cuáles fueron los resultados derivados de ella. El ejercicio básico de la rendición de cuentas sobre el trabajo de monitoreo realizado por la OSC será la publicidad de la participación realizada, lo observado, así como los resultados obtenidos durante o posteriormente a la participación. Dicho ejercicio de publicidad puede o no depender de los términos previamente pactados con su contraparte en el gobierno.

La OSC debe mostrar que es imparcial, independiente, con fortalezas técnicas, coherente en los principios que rigen su participación y que mediante su intervención busca el bienestar de la sociedad mediante el mejor uso posible de los recursos públicos.

De forma preliminar, tenemos que la OSC como mecanismo de participación social puede estar institucionalizado o no. Aun así, las cualidades técnicas de su labor permiten identificar que genera externalidades positivas para el resto de la sociedad, en tanto su participación coadyuva para generar servicios y/o productos de buena calidad, además de ahorros que pueden utilizarse para la provisión de más bienes públicos. Mecanismos como las OSC son externos al Estado, lo cual implicaría que los costos de transacción de su participación son positivos, sin embargo, cuando su presencia se institucionaliza, se cuenta con mayor certeza sobre su comportamiento, situación que controla la incertidumbre de su participación dadas las sanciones existentes. Para el caso de las externalidades positivas, éstas se eliminan cuando hay casos como el testigo social, donde la contraprestación proporcionada por el Estado permite el financiamiento de la participación social.

1.3 Asociación civil (AC), sin fines de lucro, acreditadora y cuyos miembros son usuarios de un servicio público específico.

Para referirnos a este tipo de participación tomaremos como ejemplo un tipo de asociación cuyos miembros ofrecen el mismo tipo de servicio, donde la validez de sus acciones depende del reconocimiento que el gobierno les proporcione, tal sería el caso de las cámaras de comercio y federaciones.

La asociación cuenta con un perfil técnico, especializado en el servicio que proporcionan sus miembros y brinda un aval dependiendo de las cualificaciones que sus afiliados acrediten. En lo relativo a las fuentes de financiamiento de la AC pueden ser cuotas ordinarias o extraordinarias.

El tipo de participación social que nos ocupa surge de obligaciones dadas, donde el gobierno tiene la obligación de suministrar servicios públicos básicos, aunque también entes privados pueden prestarlos con autorización gubernamental. Dado lo anterior, podría decirse que

está presente una situación en la que prevalecen condiciones de monopolio artificial, que para el caso en concreto, se trataría de un servicio público realizado por empresas privadas, previo reconocimiento otorgado por el Estado a través de un procedimiento de revisión de cumplimiento de requisitos (Varian, 1999, pp. 436-442).

La AC en cuestión se crea para establecer mecanismos de cooperación entre sus miembros, privados también, quienes tienen en común prestar el mismo tipo de servicio a cambio de recibir una contraprestación determinada. Organizados en una especie de confederación, las instancias ejecutivas de dicha AC son las encargadas de establecer las condiciones de entrada, permanencia y alcance de la membresía.

En el caso de la AC, también existe una dinámica de intercambio, por un lado la AC se compromete a brindar los beneficios de la membresía, por otro, los miembros y candidatos a serlo se comprometen a someterse a las reglas y criterios de evaluación para garantizar su permanencia y acreditar los distintos grados de calidad (determinados por la AC) en el servicio que ofrecen.

En el intercambio entre los entes privados están presentes dos factores a considerar. Los miembros o aspirantes, además de costos económicos derivados de las cuotas que pagan, también asumen costos en la preparación para obtener los distintos niveles de acreditación, así como para ejecutar las medidas de mejora recomendadas por la AC. Esta última por su parte, debe brindar garantías a sus miembros de que los costos que asumen les generarán beneficios en las señales que brindan a los actores con los que interactúan (privados similares, población objetivo e instancias gubernamentales).

Considerando lo antes expuesto, es evidente que la participación social realizada por este tipo de AC tiene un claro motivo: dar valor a la acreditación que ofrece a sus miembros. Dicho valor puede existir como tal, en tanto su acreditación funja como señal de calidad para los clientes de sus miembros, aunque para ello tendría que considerarse que las ganancias obtenidas por tales asociados están directamente relacionadas con la calificación asignada por la AC, situación que no siempre ocurre. Otra relación causal manifiesta sería que dicho valor sea a su vez respaldado por el ente gubernamental facultado (para regular, evaluar, sancionar y vigilar a los privados que prestan servicios públicos), que debería adoptar los resultados de las evaluaciones realizadas por la AC (como producto de un proceso de evaluación, si bien especializado y con fortalezas técnicas, sin mecanismos de rendición de cuentas, ni transparencia o sin referentes sobre su integridad).

Tomando en cuenta que en este caso se trata de un servicio público en el cual interviene la participación social, los momentos de actuación por parte de la AC serían tan breves o largos como fueran necesarios para controlar el trato que el gobierno brinda a sus afiliados. En ese sentido, sus etapas de participación se extienden hasta la ejecución constante de las acciones de gobierno, el diseño de la regulación que las autoridades facultadas utilizan para analizar las solicitudes de autorización de los miembros de la AC, así como la realización de evaluaciones de la gestión gubernamental en dicha materia.

Considerando los elementos señalados al plantear la CS y la OSC, cabría identificar que para el caso de la AC, uno de los rasgos más evidentes se trata de las externalidades que ocasiona para el resto de proveedores de servicios que no son afiliados, así como para el resto de la sociedad cuyo bienestar dependería de la calidad del servicio prestado por los afiliados. Además, el marco institucional que regula la relación entre este tipo de AC y el Estado, generalmente se basan en convenios de colaboración donde destacan más las atribuciones de las partes que las sanciones ante incumplimiento.

2. Similitudes y diferencias de los tres tipos de participación social

Tomando en cuenta las descripciones de los tres tipos de participación social previamente señalados, en el presente apartado se hará referencia a las similitudes y diferencias entre los tres tipos, a efecto de contar con los elementos para identificar el posible efecto que la participación realizada por la CS, la OSC y la AC tienen en las acciones de gobierno y por ende, en los resultados de dichas acciones (ver cuadro 1).

Las diferencias genéricas de cada institución radican en que la CS ocurre en programas sociales federales, el trabajo de la OSC es transversal a todas las acciones de gobierno, ya sea en la generación de bienes, la prestación de servicios e incluso en el mismo diseño y funcionamiento de instituciones gubernamentales. Finalmente, en el caso de la AC, la participación de ésta se concentra en la prestación de un servicio específico brindado por el gobierno, el de reconocimiento.

En virtud del origen de cada tipo de participación mencionado, se presenta la coincidencia de representantes de los actores, es decir, en general, los actores serán los mismos para cada uno de los tres casos, aunque en diferente grado. De menor a mayor, en el caso de la CS, podría haber coincidencia de miembros en el tiempo, ya sea porque los miembros de la sociedad que constituyen la población objetivo de los programas sociales siempre son los mismos o simplemente porque suelen ser los mismos miembros de la sociedad quienes participan activamente. En el ámbito de la OSC, las organizaciones que participan son las mismas que buscan intervenir en materias específicas. En lo que corresponde a la AC, la estabilidad de los actores estaría esencialmente asegurada mientras se mantenga la membresía, situación que conviene tanto a la AC como a sus afiliados; además, sólo esta AC es reconocida por el gobierno como acreditadora. En todos los casos, los cambios en los actores gubernamentales están casi garantizados conforme a los periodos de cambios de administración.

Cuadro 1

Similitudes y diferencias de los tres tipos de participación social en México

	Contraloría Social	Organización de la Sociedad Civil	Asociación Civil
Naturaleza del bien o servicio público.	Programas sociales	General	Servicio público
Labor formal de participación social para controlar la labor gubernamental.	Sí	Sí	No
Diseño formal de la participación social para controlar la gestión pública.	Sí	Sí	No
Efectos generales a la sociedad.	Sí	Sí	Sí
Recibe contraprestación por su labor.	Sí/No	Sí	Sí
Relación con el Estado institucionalizada.	Sí	Sí	Sí
Sanciones claras por incumplimiento de obligaciones	Sí/No	Sí	No
Cuentan con mecanismos de rendición de cuentas	Sí/No (para el Estado)	Sí (para el Estado)	Sí (para sus afiliados)
Coincidencia de intereses del mecanismo con los de la sociedad en general	Sí/No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, desde el punto de vista de su objeto, la CS tiene el propósito de vigilar, ya sea antes, durante o después, el funcionamiento de un programa (dependiendo del tipo de programa de que se trate); aun así, como se adelantó, el funcionamiento de esta forma de participación depende completamente de que exista algún programa social que monitorear, así como de su diseño. Para el caso de la OSC, su objetivo es el monitoreo, análisis y diseño de intervenciones para mejorar la labor gubernamental y, en consecuencia, su impacto en el ejercicio de los recursos públicos y en la mejora de bienes y servicios. Por su parte, la AC no está creada para vigilar el correcto funcionamiento del servicio público, sin embargo, el valor de las cualificaciones que establece, analiza y certifica dicha AC, depende de que éstas sean reconocidas y tengan un efecto en el trato que el gobierno brinda a sus miembros.

Considerando las fuentes de financiamiento, así como el grado de profesionalización de sus intervenciones, tanto la OSC como la AC cuentan con herramientas tecnológicas para el desarrollo de su funcionamiento interno y sus acciones en la participación social, lo cual no es el caso de la CS, cuyos actores, por definición, cuentan con acceso limitado a dichas herramientas.

Continuando con las fuentes de financiamiento, en el caso de la CS, ésta no cuenta con un financiamiento como tal, más allá del bien que recibirán los beneficiarios; en todo caso, los costos de coordinación y seguimiento de este tipo de participación son para el mismo gobierno, ya que está a cargo de dicha labor. Por su parte, el origen de los recursos para cubrir los costos del costeo de la OSC, puede ser tanto público como privado, y en este último caso, nacional e internacional. Para el caso de la AC, evidentemente los recursos provienen de sus asociados.

Respecto a los motivos que tienen las tres organizaciones para participar, podría decirse que la OSC busca la colaboración gobierno-sociedad⁵ bajo la perspectiva de que el gobierno no lo puede todo y la sociedad también debe invertir en su bienestar. Por su parte, en la CS la colaboración podría ser un escenario, pero eso dependería del diseño del programa; aunque, la CS, como institución que opera dentro de programas sociales, parte del supuesto de que el gobierno es el encargado de garantizar las oportunidades que permitan a los ciudadanos incrementar su bienestar. Por el contrario, la AC parte de que cuenta con mayores y mejores capacidades que el gobierno en lo relativo a la evaluación y busca sobreponer su labor a la del gobierno.

Finalmente, sobre las etapas de participación, si bien se adelantó que éstas pueden ser diferentes en cada caso, una etapa en la que los tres casos coinciden, pero no necesariamente en el mismo sentido, es en el diseño normativo que motiva la interacción entre las distintas formas de participación social y la autoridad. La AC busca la desregulación en beneficio de sus miembros, mientras que la OSC y la CS buscan mayor regulación, como reflejo de la institucionalidad y la permanencia de los elementos para fortalecer la integridad, la imparcialidad y los criterios técnicos en las acciones gubernamentales

La CS y la OSC participan en procesos, pueden o no dar seguimiento a sus intervenciones, y buscan el cumplimiento del marco normativo. La CS es parcial en su beneficio y la OSC es imparcial. La AC también participa en procesos, es parcial, da seguimiento a su intervención y busca el cumplimiento del marco normativo en su beneficio. Este tipo de participación podría considerarse la más independiente de todas, pero también la más peligrosa en términos de eficiencia en el servicio público.

Los tres casos muestran características de independencia diferentes, así como probabilidad de participar en el escrutinio de las acciones de gobierno. Debido a su origen y al objeto de su existencia, el tipo más independiente es la AC, luego la OSC y después la CS. El mismo orden ocurre cuando se trata de probabilidad de participar en el escrutinio de las acciones de gobierno.

⁵ Ejemplos de mejores prácticas sobre participación social en procesos de compras, "Integrity pacts in the water sector. An implementation guide for government officials". Disponible en internet: <http://sciencechamber.wordpress.com/2012/01/20/integrity-pacts-in-the-water-sector-an-implementation-guide-for-government-officials/>; referencias sobre fuentes alternativas de financiamiento para obras públicas, *Cuarto encuentro técnico en materia de estructuración de proyectos de asociación público-privada*. <http://www.piappem.org/file.php?id=270>; ejemplo sobre rendición de cuentas de iniciativa multiactor en industrias extractivas, en: <http://eiti.org/UserFiles/File/keydocuments/factsheetaugust05spanish.pdf>

En suma, las referencias expuestas permitirían pensar que: a mayor profesionalización, mayor influencia; a mayores intereses en las acciones del gobierno, mayor fuerza de presión, aunque no necesariamente mayor y mejor impacto en las acciones del gobierno en general; a mayor influencia, mayores costos de gestión del gobierno para atender la participación, y a mayor estabilidad de la presencia de los actores, mayor seguimiento.

Entonces, retomando las preguntas iniciales, las respuestas sobre considerar a la participación como una pérdida o como inversión dependen del tipo de participación de que se trate, en sí, principalmente de los intereses que persiga, además de la profesionalización con la que cuente. Aunque, independientemente de los fines que persigan los distintos mecanismos, el costo siempre lo asumirán los demás miembros de la sociedad, al menos indirectamente, así como la burocracia, que en representación del Estado, y en cumplimiento de su labor pública, deba atender las solicitudes ciudadanas.

3. Costos de transacción y participación social en las acciones de gobierno.

La participación social en sí misma representa un costo de transacción, del tipo *ex post*, donde lo que se busca es garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales del Estado para proveer bienestar. Siguiendo la lógica de Coase (1937), la interacción entre la burocracia y los mecanismos de participación social también conllevan costos de transacción (mínimamente económicos) pero principalmente políticos. No obstante, la participación social se justifica en tanto es necesaria, pues el poder del Estado requiere de cierto grado de aceptación social (Arias y Caballero, 2003, p. 129).

Adicionalmente, cabría tomar en cuenta que los principales interlocutores con los mecanismos de participación ciudadana, son los miembros de la burocracia, desde ese punto de vista la perspectiva de Moe (1989; 1995), así como la de Wood y Bohte (2004, p. 183) sobre que el diseño de la burocracia también representa costos de transacción, indicaría que tales costos bien pudieran incentivar o no tanto la participación ciudadana, como el efecto de sus acciones. De tal modo que, como señalaran Arias y Caballero (2003, p. 124) el diseño de las instituciones puede generar incentivos para el comportamiento oportunista, donde el valor de los compromisos contraídos sería bajo, abriendo paso a que la inversión en la participación también podría verse influida por su interacción con la burocracia.

Entonces, para lograr la eficiencia en términos de la economía de los costos de transacción, se tendrían que agotar las posibilidades de intercambio mutuamente ventajosas (Arámbula y Gómez, 1993, p. 322), pero además, de alguna forma garantizar el beneficio para el resto de los miembros de la sociedad. Pues, al menos, desde el Estado existen mecanismos internos de control, que de alguna forma podrían generar incentivos para coadyuvar a que la burocracia efectivamente cumpla su labor con los miembros de la sociedad, sean miembros activos

de la participación social o no. Sin embargo, los mecanismos de participación social, no necesariamente están diseñados para beneficiar al resto de la sociedad.

En el marco de los distintos tipos de participación social, los actores de dicha interacción tienen costos e indirectamente generan costos a otros ciudadanos. Es decir, por un lado tenemos actores gubernamentales con costos tanto administrativos como en su función sustantiva, no obstante los asumen buscando brindar señales de certidumbre y confianza a su contraparte social organizada. En ese sentido, Claus Offe (1999) señala que “confiar” consiste en creer que las acciones del gobierno tienen un efecto positivo en el bienestar de los beneficiarios, en el entendido de que esa confianza es aplicable de la forma más inclusiva y abstracta (1999, p. 69) ⁶

A su vez, las instituciones que realizan la participación social también tendrán costos de transacción, sin embargo, éstos serán asumidos en aras de lograr el objeto de su intervención, es decir, obtener los beneficios de algún programa social, influir en el diseño y fortalecimiento de la integridad en la toma de decisiones gubernamentales, o simplemente incidir abiertamente en las decisiones de gobierno en su beneficio.

Tratándose de la participación social, ésta puede generar externalidades positivas, dependiendo de los motivos de la participación. Es decir, mientras más egoístas son los motivos para participar, entonces menores bienes tendrá el resto de la sociedad; pero si no lo son tanto, entonces los ciudadanos en general se verán beneficiados de los costos que sólo unos pocos asumieron. Asimismo, dicha participación también genera externalidades negativas para el resto de los ciudadanos, porque si los funcionarios se distraen de sus funciones sustantivas, entonces no están generando beneficios para el resto de la sociedad.

Para abordar los costos en los que incurren las tres formas de participación social hablaremos de los costos de transacción. Siguiendo la clasificación de Carl J. Dahlman (1979)⁷, los tres ejemplos de participación social que hemos utilizado incurrirán al menos en costos de vigilancia y de ejecución. Estos últimos básicamente consisten en asegurar que un contrato se cumpla, y en su caso corregir el incumplimiento.

En el caso de los costos gubernamentales de la participación, habría que retomar la idea de “la tragedia de los recursos comunes” en la que, como diría Hardin (1995), la tragedia radica en el desarrollo de las cosas. Uno de los efectos inmediatos de la participación social consiste en que si los funcionarios están informando y tomando en cuenta a tales entes sociales, entonces no estarían realizando el bien o el servicio para el que fueron contratados. En ese sentido, a la labor de los funcionarios se puede aplicar la expresión de Hardin, porque

⁶ Adicionalmente, Offe (1999, p. 46) señala que la confianza se puede medir por la baja inversión personal en obtener información, monitoreo y sanciones en las que se incurre.

⁷ Dahlman, clasifica los costos de transacción en: costos de clasificación e investigación, costos de negociación y de decisión, y costos de vigilancia y de ejecución.

la labor gubernamental bien podría ser vista como el pasto o la carretera que son de uso común y, como tales, son rivales en el consumo, pero no excluibles⁸.

Que los recursos son limitados no es nuevo, y que habría que elegir con cuidado a qué destinarlos, tampoco lo es, pero entonces ¿qué sería sacrificable y en qué medida? ¿Estamos pensando bien el problema? Es correcto considerar que la participación social contribuye a reducir el problema de que el Estado, a través de su estructura, no cumple efectivamente el mandato de sus ciudadanos. Sin embargo, como señala Bauhr y Nasiritousi (2010, p. 6), no puede asumirse que los burócratas siempre tengan preferencias por actuar en contra en los intereses de los ciudadanos.

Si bien cuando se habla de participación social, se asume que se busca vigilar o fortalecer que el agente trabaje con eficiencia y eficacia para cumplir los objetivos de su principal (Bauhr y Nasiritousi, 2010, p. 6), ¿qué pasa cuando el principal no funciona como una unidad, sino como un organismo multidireccional? Cabe recordar que cada unidad tendría motivos egoístas, lo que dificulta el avance de otros usuarios para el logro del servicio público. Entonces tendríamos un agente con más costos para atender a su principal. Aun cuando todos los principales quieran lo mismo, en el acumulado, buscar satisfacer las preferencias de todos podría ser más de lo que el agente puede atender, más aún con recursos escasos.

Ahora bien, cabría considerar lo expuesto por Rothstein (2010, pp. 11-12), quien indica que los empleados públicos en el ejercicio de su función deben aplicar un amplio marco normativo que difícilmente prevé la totalidad de situaciones. Dicha situación genera que los agentes deban interpretar la regulación para resolver la amplia gama de problemas que se puedan presentar. Dicha práctica interpretativa es informal y ocasiona que los burócratas sean sospechosos de generar perjuicio. Los ciudadanos, por su parte, también tendrán incentivos para generar información asimétrica en su beneficio. Esta dinámica ocasiona una situación de desconfianza mutua, y habría que recordar que la desconfianza es costosa.

El supuesto de que la participación social sea benéfica es puesto a prueba en la literatura, como indican Bauhr y Nasiritousi (2010), pues en vez de mejorar las acciones gubernamentales, es posible que no provea automáticamente los resultados esperados, en virtud de los costos y problemas relacionados con incorporar en la labor pública las observaciones derivadas de la participación social.

Considerando lo antes expuesto, la gran ventaja de las OSC profesionalizadas es que tienen la posibilidad de dar un mejor tratamiento a la información a la que tienen acceso, que les permitirá contar con conocimiento que puede generar cambios estructurales en la labor del gobierno. Sin embargo, ante la posible percepción de que el intercambio entre gobierno y

⁸ La rivalidad en el consumo de un producto implica que el consumo de uno limita el de otros. Los ejemplos usuales de esta propiedad son los pastizales comunes, el aire limpio y las carreteras congestionadas, en todos los casos predomina la tendencia al uso excesivo cuando no tiene un costo adecuado. El principio de exclusión tiene que ver con la imposibilidad de excluir del consumo de un producto a determinadas personas. Las razones de la imposibilidad pueden ser físicas o económicas. La baja capacidad de exclusión implica que es imposible o muy difícil prohibir el consumo de un bien a otros individuos.

OSC no se esté cumpliendo, los efectos de la participación pueden ocasionar resistencias para mantener la colaboración (Bauhr y Nasiritousi, 2010, p. 5), afectando los resultados positivos esperados.

En el caso del tipo de participación realizado por la CS y la AC, atendiendo a lo dicho por Bauhr y Nasiritousi (2010, p. 6), la transparencia genera gobernabilidad motivando buenas políticas públicas y disuadiendo abusos y errores de los agentes, sin embargo, aun cuando un ciudadano pueda entender un problema público, en el acumulado, siempre preferirá y buscará soluciones específicas aunque no sean benéficas para el resto de ciudadanos. Visto de esa forma, cobra vigencia el postulado de Rothstein, (2010, p. 3), quien afirma que, incrementar las capacidades de los ciudadanos puede hacer que éstos las usen para dañar a otras personas.

Finalmente, Bauhr y Nasiritousi (2010, pp. 15-16) nos ofrecen dos consideraciones adicionales sobre los efectos de la participación en la gestión pública y, por ende, posiblemente también en la generación de bienes y servicios públicos. Primero, la interacción directa entre actores sociales y gubernamentales implicaría que estos últimos buscaran complacer a sus interlocutores, poniendo en riesgo la calidad de las decisiones de gobierno. Segundo, cuando los actores gubernamentales prefieren no afectar la percepción que puedan tener los actores sociales, son proclives a inhibir la libre deliberación para la toma de decisiones.

Ante políticas de reducción de la burocracia, el gobierno está materialmente imposibilitado para satisfacer por sí mismo la totalidad de la demanda de sus servicios públicos, por ello se requeriría de una participación social diseñada para ser imparcial, oportuna, con esquemas de sostenibilidad financiera y seguimiento de su labor.

Considerando tanto efecto mayor, ¿qué pasa con la legitimidad de la participación social? El dilema típico de quién vigila al vigilante es la respuesta obvia, pero más allá de eso, entonces, ¿quién debería garantizar el bienestar colectivo?

El Estado, a través del gobierno elegido por los ciudadanos, sería pues la instancia constituida y legítima para garantizar el bienestar colectivo, no sólo por las atribuciones propias del Estado, sino porque además también existen los mecanismos internos para identificar las responsabilidades y sanciones aplicables en caso de incumplimiento. Los mecanismos sociales por su parte, son costos de transacción permitidos por el Estado que también deberían tener alguna responsabilidad sancionable. De lo contrario, los costos de transacción asociados con el monitoreo, obtención de información sobre las actividades realizadas, injerencia en los procesos y políticas (Wood y Bothe, 2004, p. 183) serían más altos para el Estado través de su burocracia, igual que para el interés social.

4. Consideraciones finales.

La razón de existir de la participación social es ejercer control, ya que los ciudadanos tienen el derecho originario sobre los bienes de un Estado. El gobierno, como administrador de tales bienes, está obligado a tomar en cuenta dicha participación. Entonces, la participación

social sirve para controlar la gestión del administrador, dado que la labor de éste impacta en lo público. Cabe destacar que lo importante aquí es lo público.

El papel de la participación social constituye una doble función como principal y como costos de transacción, teniendo principal énfasis en su segunda dimensión ya que su presencia hace manifiestos los problemas de no internalizar los costos de transacción, ello porque no hay homogeneidad de metas y se acentúan los problemas de racionalidad limitada y el oportunismo de los agentes. El Estado por su parte, también desempeña simultáneamente distintos roles, ejecutor del contrato, ente coercitivo para garantizar su cumplimiento, e instancia donde se juega la relación entre sus dos primeras funciones (Arias y Caballero, 2003, p. 129).

No obstante lo anterior, el cumplimiento de las obligaciones del Estado, depende de una serie de factores en donde la eficiencia del juego político también cobra relevancia. En tales términos, los costos de transacción aumentan ante la multiplicidad de principales, de modo que también incrementa la dificultad de controlarlos internamente, resultando la viabilidad de delegar material o formalmente facultades en mecanismos independientes como la participación social como un mecanismo de eficiencia.

Tomando en cuenta lo anterior, si un funcionario público está contratado para realizar determinada actividad, dado su carácter público, debe atender a los beneficiarios del bien o servicio que administra, pero ¿cuál es la dosis recomendada para atender al beneficiario y al mismo tiempo hacer su trabajo para la totalidad de beneficiarios? El ciudadano tiene derecho a ser informado y a ser tomado en cuenta para mejorar el servicio público del cual será beneficiario, pero hasta qué punto. Aunque, también es cierto que si el funcionario tuviera poder ilimitado de acción, el servicio público también podría verse afectado, así que la participación social también funciona como un contrapeso, pero no debería serlo tanto como para inclinar demasiado la balanza.

Según Fayol, el control consiste en comprobar si todo ocurre conforme a lo adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos (1961, p. 101). Tiene por objeto señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda reparar y evitar su repetición.

Para que el control se realice en los términos expuestos, dicho autor agrega una serie de atributos que permiten ejercer un control eficaz, es decir, se refiere a que el control debe efectuarse en tiempo oportuno, debe estar seguido de sanciones, además de que las conclusiones obtenidas del control no sean desdeñadas voluntariamente. Asimismo, Fayol menciona como atributo del control el hecho de que no exista la dualidad de dirección. El resto de los atributos del control se refieren a quien lo ejerce, por ejemplo la independencia y la competencia.

Considerando lo anterior, cabría retomar una pregunta previa: ¿estamos pensando bien el problema? Tratándose de participación social habría que recordar los ejemplos expuestos y sus efectos directos en la gestión gubernamental, e indirectos en la sociedad en general. En ese tenor, la participación social podría no resolver un problema de agente-principal,

sino generar un problema de acción colectiva (Persson, 2010). Por ejemplo, en la creación de una norma en la que los interesados participaran sin considerar a los burócratas que la aplicarían, la creación de la norma se demoraría y al final carecería de una lógica completa, pues no beneficiaría a todos los potenciales usuarios y finalmente los burócratas la aplicarían subsanando las deficiencias, aun con criterios acordes al servicio que ofrecen, pero con legitimidad endeble (De Fine, 2011), por lo tanto con decisiones cuestionables.

La distribución de costos tendría que empezar a considerarse como una de las medidas impopulares que el gobierno debería tomar, al mismo tiempo que se debería comenzar a fomentar el tipo de participación social diseñada para beneficiar a la sociedad en general.

Bibliografía

- Arámbula, H. y Gómez Álvarez, D. (1993, julio-diciembre). La economía de los costos de transacción. Una explicación alternativa para el estudio de las organizaciones. *Gestión y Política Pública*, II (2).
- Arias, X. C., y Caballero, G. (2003, Primer semestre). Instituciones, Costos de Transacción y Políticas Públicas: Un Panorama. *Revista de Economía Interinstitucional*. Universidad Externado de Colombia, 5(008), 117-146.
- Bauhr, M. & Nasiritousi, N. (2010). Transparency and its discontents How OI Transparency Influences Domestic Resistance to Government Reforms. *QoG Working paper series*, 2010, 14.
- Rothstein, B. (2010). Corruption, happiness, social trust and the welfare state: A causal mechanisms approach. *QoG Working paper series* 2010, 9.
- Ceja, L. L. (2009). *Participación ciudadana en el control de los programas sociales*. Serie de tesis premiadas. México: FLACSO
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Económica*, (4), 386-405.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Dahlman, C. J. (1979). The Problem of Externality. *Journal of Law and Economics*, 21(2), 141-162.
- De Fine Licht, J., Naurim, D., Esaiasson, P. & Gilljam, M. (2011). Does transparency generate legitimacy? An experimental study on procedures acceptance of open- and closed-door decision-making", *QoG Working paper series* 2011, 8.
- Dixit, A. K. (1996). *The Making of Economic Policy. A transaction-cost politics perspective*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Fayol, H. (1961) *Administración industrial y general*. Series en Biblioteca de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- Hardin, G. (1995). The Tragedy of Commons. *Science*, 162 (1968), 1243-1248. Traducción de Horacio Bonfil Sánchez. *Gaceta Ecológica*, (37), Instituto Nacional de Ecología, México. Obtenido de http://www.uam.es/personal_pdi/ciencias/jonate/Eco_Rec/Intro/La_tragedia_de_los_comunes.pdf
- Moe, T. M. (1989). The Politics of Bureaucratic Structure. En *Can the Government Govern?*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

- Moe, T. M. (1995). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. En O. E. Williamson (Ed.), *Organizational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: New York University Press.
- Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J. (2010). The failure of anti-corruption policies. A theoretical mischaracterization of the problem. *QoG Working paper series* 2010, 19.
- Stiglitz, J. E. (2003). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- Stokes, S. (2000). *Rethinking Clientelism*. Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami.
- Wood, B. D. & Bohte, J. (2004). Political Transaction Cost and the Politics of Administrative Design. *The Journal of Politics*, 66(1).



SEGUNDA PARTE

MOVIMIENTOS SOCIALES Y REVOLUCIONARIOS



CAPÍTULO VIII

Primavera árabe ¿Revoluciones líquidas o ciudadanas?¹

Sergio Tamayo²

El estallido de cientos de protestas en nueve países árabes del norte de África y del cercano Oriente en diciembre de 2010 impactó al mundo entero ¿Son, como señala Bauman (2011) revueltas efímeras, líquidas?, ¿son, aunque cargadas de deseos liberadores, como dice entusiasta Manuel Castells (2012), ilusorias?, ¿son nuevas formas revolucionarias alternativas de ciudadanía (Turner, 2012)?, ¿acaso son resultado del empuje neoliberal imperialista que busca el dominio en el brutal choque de civilizaciones (Huntington, 2005 [1996])?

Ninguna interpretación de la llamada “primavera árabe” hasta hoy es concluyente. Por un lado, algunas corrientes neoliberales de Occidente cargan baterías para difundir en sus discursos la democratización y liberalización de gobiernos autocráticos. Por otro lado, ciertos grupos de la izquierda institucional y ortodoxa han satanizado las revueltas debido a que no corresponden a los códigos de manuales marxistas y leninistas, antiimperialistas y clasistas. A diferencia de estas posiciones incompatibles y mientras tales discursos rivales se difuminan en el mundo, en las entrañas de la primavera árabe, al contrario, tanto activistas de izquierda como nacionalistas árabes, junto a una diversidad de ciudadanos, grupos y tribus étnicos, musulmanes moderados y radicales, trabajadores, mujeres de diversas clases sociales, están protagonizando por ellos mismos una contienda abierta de vida o muerte, en todos los frentes posibles, por un cambio político radical. En el frente interno se oponen a sus propios regímenes monárquicos, autoritarios y fundamentalistas; en el externo se enfrascan en una relación contradictoria con los países del Consejo de Seguridad de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y otros grupos internacionalistas y pro-imperialistas; en el frente común, se lidia con la compleja formación de nuevas organizaciones que se disputan furiosamente la hegemonía de la revolución.

Algunos observadores se muestran escépticos sobre la profundidad y posibilidad real de tales transformaciones democráticas. La principal razón de esta vacilación es la debilidad de las nuevas asociaciones y la carencia de un proyecto unificado distinto y liberador, la falta de una utopía sobre la cual, de existir, se construya el cambio social. La posibilidad que antiguas

¹ Este trabajo es parte del proyecto CONACYT No. 106080 del Área de Sociales y Economía, convocatoria 08-09: “Participación ciudadana y manifestaciones públicas en la ciudad de México. Un análisis multidimensional”. La elaboración de este capítulo contó con la colaboración de Julio César Reyes, Sociólogo, asistente de investigación chilambalam_records@live.com

² Profesor-investigador del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, México: sergotamayo1@prodigy.net.mx.

formas de organización reaparezcan de nuevo, por ejemplo las de los Hermanos Musulmanes, aunque de moderado fundamentalismo, hace temer por esa valoración liberadora; o que las transformaciones que se pretenden con tal desesperación no se alcancen de manera radical y sólo logren cambiar ciertas figuras conocidas por otras similares en los mismos puestos de gobierno (Cf. Castells, 2012; Turner, 2012, Bauman, 2011). Con el tiempo, muchos de estos temores han ocurrido, desde la reproducción de modelos sui-generis de tipo occidental, hasta el regreso de formas fundamentalistas y totalitarias. No obstante, sin perder el optimismo, la utopía ha tenido que construirse aunque de manera paradójica y en trayectorias sinuosas, con los jóvenes y mujeres, que en situaciones totalmente inéditas se han planteado una especie de revolución permanente que pueda romper históricamente aquellos límites que quieren imponerse tanto externa, como internamente.

¿Qué enseña al mundo esta increíble muestra de energía liberadora? En primer lugar, que el entendimiento de tales estallidos en su dimensión política y revolucionaria descubrió las relaciones contradictorias entre la complejidad social y cultural del mundo árabe, tan distante para los ojos comunes occidentales y latinoamericanos, y el impacto de la globalización en toda esta región. En segundo lugar, el reconocimiento que los principales enfoques, tanto neoliberales como de izquierda tradicional, tienen una perspectiva parcial de la dinámica revolucionaria de las revueltas árabes. El objetivo de este trabajo es aportar a una interpretación de la primavera árabe, como un conjunto secuenciado de movilizaciones sociales y ciudadanas, ocurridas en nueve países árabes durante el transcurso de 2011, y categorizar los principales repertorios de la protesta³.

Nos referimos en un primer apartado, amplio por el número de países que trata, a la trayectoria particular de los levantamientos, intentando articular elementos del contexto que han venido constituyendo sólidas estructuras de oportunidades y obstáculos de tipo cultural y político con relación a los movimientos nacientes. Se explican diferencias y similitudes sustanciales de las dinámicas y consecuencias de cada revuelta. En el segundo apartado analizamos regularidades en los repertorios de la movilización, en términos de la auto-inmolación, la apropiación simbólica y política del espacio público, el uso de nuevas tecnologías de comunicación, la combinación de acciones violentas y de no-violencia, y la formación de nuevas organizaciones y su potencial de cambio político.

³ Este trabajo se articula a un proyecto de investigación sobre la participación ciudadana. En particular, el estudio de los procesos analizados en este trabajo abarca en términos cronológicos de diciembre de 2010 a diciembre de 2011. En el momento de escribir estas líneas en muchos países los conflictos y la emergencia de una guerra civil continúa, como en Egipto y Siria. Sin embargo, este acotamiento temporal nos permite escudriñar en algunos mecanismos que explican la escala de movimientos y la característica de los repertorios de la protesta ciudadana con respecto a las particularidades de los regímenes políticos (Tilly, 2006). La metodología empleada combinó distintas herramientas de análisis. Se realizó una cronología detallada de las movilizaciones por cada uno de los nueve países analizados y se llevó a cabo un cuadro comparativo día por día y mes por mes con los principales eventos de los países en cuestión. La información fue tomada de El País de España, La Jornada de México, y Le Monde de Francia. La discusión, etnografías y testimonios de intelectuales y muchos activistas sobre los sucesos fueron tomados, clasificados y analizados de Prensa Latina, Viento del Sur, La Breche y Correspondencia de Prensa, Colectivo Militante-agenda radical de Montevideo, Uruguay. Además, retomamos varias entrevistas realizadas por estos medios digitales a diversos activistas así como a distintos intelectuales tales como Zygmunt Bauman, Gilbert Achcar, Tariq Ali, Samar Yazbek, Noam Chomsky y Guillermo Almeyra. La carencia de bibliografía, entendible por la cercanía de los sucesos, se fue resolviendo a finales de 2012, cuando fue posible incorporar algunos de los textos relevantes publicados por Turner (2012), Goldstone (2011), Badiou (2011), Castells (2012), Hafez (2012), Mesa Delmonte (2012) y Di Marco y Tabbush (2011), así como sobre antecedentes históricos y políticos en Castañeda (2011), Zeraoui y Montiel (2006) y Antaki (1989).

Habiendo dilucidado en parte la complejidad histórica, cultural y política del conflicto, el tercer apartado discute la trascendencia y significado de las revueltas árabes a partir de dos posiciones enfrentadas de derecha e izquierda: del conservadurismo crítico estadounidense, en voz del politólogo Francis Fukuyama; y de las izquierdas institucionales venezolana, boliviana, cubana y la de algunos partidos comunistas europeos, que al estar implicados con intereses económicos y geopolíticos considerables con los regímenes en cuestión, han venido construyendo un discurso que justifica los comportamientos antidemocráticos de las dictaduras árabes. En esta discusión intercalamos una propuesta interpretativa, que subraya la existencia de una práctica revolucionaria que lucha por una ciudadanía sustantiva (Tamayo, 2010), popular, con ideales democráticos. Se trata de un movimiento que se ha venido enfrentando a una tradición histórica cargada de sumisión, autoritarismo y desigualdad, alimentada por intereses colosales tanto imperialistas como fundamentalistas, que ha tenido que encarar y resolver a su manera.

La deliberación de estas dimensiones ayudará a dilucidar los contradictorios escenarios de la primavera árabe.

1. De lo social a lo político. Las revueltas estallaron por la carencia y por un proyecto de ciudadanía.

Todo comenzó en Sidi Bouzid, una pequeña ciudad que apenas aparece en las cartografías urbanas. Se localiza a 280 kilómetros de la capital de Túnez. El 17 de diciembre de 2010, un joven desempleado, de nombre Mohamed Bouazizi, se prendió fuego frente al ayuntamiento de la ciudad. Se inmoló al suponer que más valía morir que vivir en la miseria y humillado, después que la policía le impidió colocar su puesto de verduras en la calle, y que una inspectora municipal le pegara, escupiera e insultara, cuando aquel, irritado le quiso reclamar.

El gesto del hombre sometido provocó en la población, que padecía los mismos agravios que Bouazizi, una ira profunda contra la autoridad, tan grande como su admiración al joven por su atrevimiento. Estos sentimientos empezaron a manifestarse en las calles y los empujaron a denunciar a las autoridades responsables. Las protestas fueron inmediatamente reprimidas por la policía, lo que causó mayor indignación a nivel nacional.

El hecho se convirtió en la chispa que propagó la rabia. La protesta se extendió por distintas ciudades del país, a pesar que la respuesta oficial fue más represión. El saldo en pocos días llegó a 100 muertos. La noticia cundió en el mundo a través de los principales diarios y redes cibernéticas: “El fuego encendido por Bouazizi –rotulaba un diario español - prendió en un norte de África reseco de despotismo, corrupción, escaso desarrollo económico y tremendas desigualdades”⁴.

⁴ Cf. El País, en <http://www.elpais.com/especial/revueltas-en-el-mundo-arabe/>. Consultado 8 de marzo de 2012.

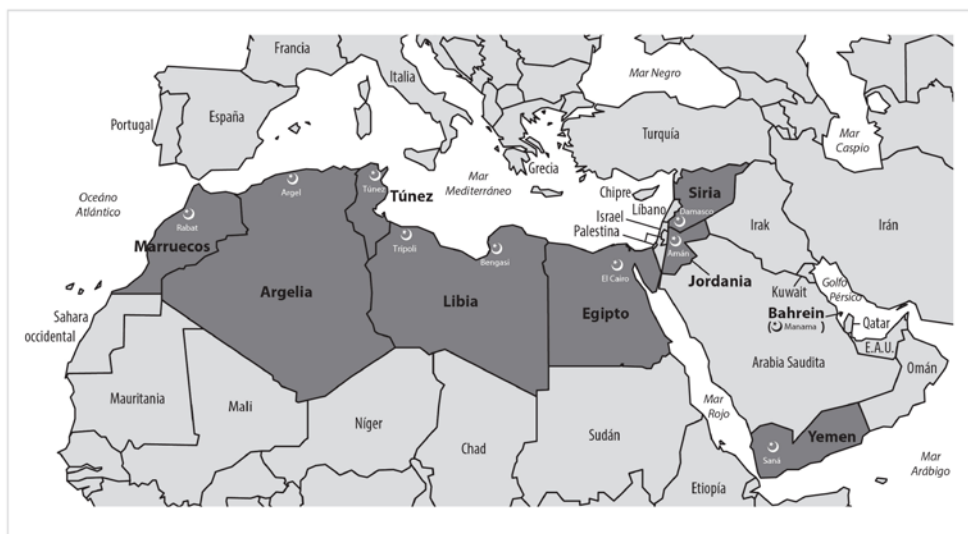
La llamada *Primavera Árabe* -que hace una acertada analogía con la experiencia histórica de la *Primavera de los Pueblos en ese Año de las Revoluciones* contra el absolutismo en Europa, como pasó en las grandes protestas de 1848 interpretadas a raíz de la crisis agrícola de ese momento (cfr. Marx, 1979)- comenzó con las movilizaciones en Túnez por demandas sociales, contra el aumento de precios a los productos básicos, que el presidente Ben Alí había decretado poco antes de suceder la inmolación de Bouazizi, producto no obstante de la implementación de políticas neoliberales. Las protestas, sin embargo, no se mantuvieron en ese nivel, como pasó también en la Europa de 1848.

Recordemos entonces que las revoluciones políticas europeas en contra de las monarquías, con idearios liberales y nacionalistas, se sostuvieron sobre una base social heterogénea constituida por sectores obreros, clases medias, profesionales liberales y estudiantes universitarios. Aquellas revoluciones que se iniciaron en París, se extendieron rápidamente a otras ciudades de Alemania, Hungría, Austria e Italia. En esos tiempos fue determinante el desarrollo y uso, por los manifestantes, de nuevas tecnologías en las comunicaciones, especialmente el telégrafo y los ferrocarriles, en un contexto de gran desarrollo de la Revolución Industrial. No obstante, fueron movimientos espontáneos y desorganizados, y la mayoría derrotados. Pero, a largo plazo, a pesar de los reveses, lograron tener un gran impacto histórico en la opinión pública y en la creación de instituciones de representación democrática (Ali Tariq, 2011). Algo parecido se ha escenificado con la primavera árabe de 2011.

Los movimientos pueden generar procesos de transformación política, al construir trayectorias de contestación que parten de reivindicaciones vinculadas con derechos sociales y resultan, poco después, en demandas políticas (Tilly, 2008; Cf. Tamayo, 1999). Generan con ello, una constelación de movilizaciones y discursos que transforma las protestas en movimientos revolucionarios de cambio político. Estamos convencidos que esto está sucediendo en el Cercano Oriente aunque con particularidades, que hacen diferentes tanto los procesos como los resultados. La primavera árabe tocó a cinco países del norte de África. Los países del Magreb, Marruecos, Algeria, Túnez y Libia, junto con Egipto. Asimismo, encendieron protestas en países árabes de Asia, Yemén, Bahrein, Jordania y Siria (ver Figura 1). Repasaremos la experiencia de cada uno, destacando particularidades de los estallidos.

1.1 Túnez

Cuando el 5 de enero de 2011 fallece Bouazizi en el hospital debido a las quemaduras de su cuerpo, el joven inmolado se convirtió de inmediato en el símbolo de la indignación entre jóvenes y comerciantes ambulantes tunecinos, que continuaron las manifestaciones para reclamar trabajo, justicia y libertad. Las demandas sociales se vieron ligadas a reivindicaciones democráticas por la respuesta coercitiva del régimen. Ese vínculo es el que posibilitó en un momento dado la transformación política. Del contenido y la densidad de este paso, de lo social a lo político, dependió el alcance y el contenido del cambio. Pero, es el contexto histórico del país, el que hizo la diferencia (Cf. Almeyra, 2011b).



Dibuja: Enríque Nájera

Figura 1. Zona de conflicto. Norte de África y países del Cercano Oriente

Fuente: Construcción propia

Túnez está situado en la costa norte del continente africano y se localiza en medio de Libia al este y Argelia al oeste. Es el país más pequeño de la región del Magreb, la que comprende además a los países de Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania y Sahara Occidental. El 40% de la superficie de Túnez es desierto. Es un productor medio de petróleo, por lo que su principal iniciativa económica la orienta hacia el turismo. La mayoría de la población rural es de origen Bereber, anteriormente grupos nómadas del Sahara. Cuenta ahora con más de 10 millones de habitantes; el 65% es población urbana, que tolera un alto 13,3% de desempleo, principalmente de jóvenes recién formados en las universidades tunecinas que alcanza el 21,1% del desempleo total (Cf. Castells, 2012, pp. 22-31), y un analfabetismo que llega hasta 25,7%, aumentando aún más en las mujeres, enraizadas en una cultura eminentemente musulmana (Cf. Valera, 2011).

La independencia de Túnez en 1956 terminó 75 años de coloniaje francés, pero la influencia cultural europea continuó principalmente en las ciudades costeras mediterráneas. Habib Bourguiba líder independentista fue el primer presidente del país, quien combinó medidas socialistas y nacionalistas. Sin embargo, hacia el final de su mandato fue quien inició el impulso de políticas de corte neoliberal privatizando algunas ramas de la economía. Después de 30 años de gobierno, en 1987, Zine El Abidine Ben Ali lo sucedería por otros 24 años (Cfr. Varela, 2011). Durante su gobierno profundizó las medidas neoliberales emprendidas por su antecesor, como la apertura a la inversión extranjera y la privatización de empresas del Estado, que fue entregando a parientes y amigos cercanos.

No pasó ni un mes del acontecimiento en Sidi Bouzid cuando Ben Ali fue obligado a dimitir. Entonces, asumió como presidente interino Fued Mebaza, quien prometió abrir un juicio político al antiguo presidente y confirmó en el cargo de Primer Ministro al líder islamista Rachid Mohamed Ghanuchi, quien regresó al país después de 22 años de exilio, recibido por miles en el aeropuerto de la capital⁵. El nuevo gobierno formó un nuevo Consejo de Ministros y dictó amnistía general a todos los presos políticos, así mismo legalizó las fuerzas políticas de oposición.

La revuelta tuvo un éxito apresurado e inesperado sobre todo en los cambios de las instituciones de representación y de gobierno, triunfando un programa basado en valores islámicos con una fuerte identidad árabe-musulmana (Cf. Varela, 2011, p. 129).

1.2 Argelia

Un día después de la muerte del héroe de la revuelta tunecina, la capital de Argelia amanecía en medio de graves enfrentamientos originados en los barrios populares. Los habitantes de Argel empezaron a denunciar el excesivo encarecimiento de los alimentos básicos (Zeraoui, 2012). Las condiciones argelinas de heterogeneidad cultural son mayores que en Túnez. Destacan las divisiones entre árabes y bereberes, desde que la nación se asumiera constitucionalmente árabe y musulmana.

Argelia cuenta con reservas medias de gas y petróleo, al mismo tiempo que provee a los EE.UU de 39 mil barriles diarios. Es miembro de la Unión Africana y de la Liga Árabe desde el año de su independencia en 1962, cuando terminó el coloniaje francés iniciado desde 1830 (por un lapso de 132 años)⁶. La geografía ha actuado como detonador de divisiones culturales, entre el norte fértil, más asociado a la cultura occidental, y el sur desértico, enraizado en las culturas bereberes más tradicionalistas. Aunque la tasa de urbanización de Argelia es relativamente alta, su tasa de analfabetismo entre el 30% y 50% es preocupante. 70% de la población argelina es joven. Entre 30% y 50% se encuentra en edad de estudiar, pero, tal como en Túnez, al egresar no encuentran empleo (Zeraoui, 2012). Las desigualdades políticas son evidentes pues la representación de las mujeres en el gobierno no llega ni al 2%, y en el parlamento es menor a 10% (Cf. Le Monde Diplomatique, 2003). La diferenciación cultural ha profundizado una pugna constante entre los grupos bereberes y la mayoría árabe-musulmana; así como entre la fuerza política del Frente Islámico de Salvación y el Frente de Liberación Nacional en el poder. Argelia ha escenificado grandes movimientos populares desde 1980,

⁵ Rachid Ghanuchi es el líder indiscutible del *Ennahda*, o Partido del Renacimiento. Ennahda fue legalizado apenas tras la revolución tunecina el 1 de marzo de 2011. Venció en las elecciones del 23 de octubre de ese año, alcanzando 37% de los votos y contando con 89 diputados en la Asamblea Constituyente. Ennahda reclama abiertamente como ejemplo a seguir el modelo político turco del AKP. Asegura que no impondrá la charia o Sahrí'a (ley coránica) y que no pondría en peligro el estatuto de la mujer tunecina, el menos restrictivo del mundo árabe (Cf. Castells, 2012; Zeraoui, 2006; Antaki, 1989; Varela, 2011).

⁶ El 18 de Marzo de 1962 el gobierno francés y el Frente de Liberación Nacional (FLN) firmaron los Acuerdos de Evian de alto al fuego, con el que se convocó a un referéndum de autodeterminación y soberanía. Argelia obtuvo su independencia el 5 de Julio de 1962. Se creó la *República Argelina Democrática y Popular*. La Constitución de 1963 determinó la orientación socialista del Estado y convirtió al FLN en partido único. Argelia es considerado por Freedom House, un país "no libre", al igual que los países del norte africano.

en los cuales el papel de las fuerzas armadas ha sido contundente. El Ejército argelino es uno de los más numerosos de la región con 300 mil soldados, 150 mil reservistas y 60 mil policías (Zeraoui, 2012, p. 148).

El primer choque entre pobladores y policías a partir de enero de 2011 provocó tres muertos y 400 heridos. Al menos cuatro personas, siguiendo el ejemplo tunecino, se quemaron a lo bonzo, un incidente que se reprodujo insistentemente en todos los escenarios árabes. Las protestas crecieron en extensión e intensidad. Se formó así la Coordinadora Nacional para el Cambio y la Democracia, un frente de partidos laicos, sindicatos y organismos civiles.

El primer acto público de la Coordinadora fue una manifestación que el gobierno prohibió y reprimió. El movimiento, como en los casos de Túnez y Egipto, exigía democracia y cambio de régimen. Sin embargo, el paso de reivindicaciones sociales a la exigencia de libertades democráticas fue mediado por las históricas demandas autonomistas de los bereberes y del partido Reunión para la Cultura y la Democracia, lo que para algunos analistas vino a desvirtuar los objetivos del movimiento, provocando la desmovilización de sectores urbanos.

Para el Régimen, sofocar las protestas se convirtió en un imperativo. Movilizó a la policía para reprimir sistemáticamente a las manifestaciones. De cualquier forma, las protestas obligaron al presidente Buteflika⁷, entrando febrero, retirar el estado de emergencia implantado 19 años antes, que prohibía entre otras cosas, las manifestaciones públicas. Luego el 17 de marzo el presidente llamó a consulta pública para varias reformas a la Carta Magna.

Con todo, ha sido un impacto moderado a nivel constitucional, aunque el mayor efecto político se obtuvo a partir de las protestas de los jóvenes y estudiantes. Sin embargo, como señala Zeraoui: “La presencia a la cabeza de las marchas de los sábados, de movimientos bereberes, desvirtuó su naturaleza y permitió al Estado retomar el espectro de la reivindicación separatista para aislar a los manifestantes” (2012, p. 163).

1.3 Marruecos

A partir del 2 de enero de 2011 el gobierno de Marruecos, temiendo contaminarse de las protestas de países vecinos, autorizó la adquisición de 255 mil toneladas de cereales, y más de 100 mil de trigo y cebada, para evitar la escalada de precios. Ello no pudo impedir que a finales del mes de enero se desataran las primeras protestas en las calles de las ciudades de Tánger y Fez, apoyando los pueblos egipcio y tunecino. El movimiento se extendió por contagio, al compartir el dolor y la esperanza de miles de jóvenes, y extendido por una rápida y contundente difusión de imágenes e ideas sobre el cambio político (Cf. Castells, 2012, p. 2).

Marruecos es considerado un aliado, aunque no sea miembro, de la OTAN y de los EE.UU. Desde 1912 fue protectorado francés, en el que se dieron grandes migraciones de franceses

⁷ Abdelaziz Buteflika es el presidente desde 1999. Perteneció a una familia de inmigrantes. Fue miembro del Frente de Liberación Nacional de Argelia y se convirtió en líder militar durante la guerra de independencia.

que llegaron a cultivar en las mejores tierras del país. Cuando Argelia se independizó en 1956, gracias al “Armée de Libération”, creado por el Comité de Liberación del Maghreb Árabe desde El Cairo, se formó en Marruecos un movimiento internacional de resistencia, liderado por el Frente Nacional de Liberación de Argelia, pero con el propósito de reintegrar al rey Mohammed V al poder, quien había sido exiliado por el gobierno francés, y con el objetivo declarado de liberar a Argelia y Túnez. Esa revolución generó una sólida identidad entre los sectores del pueblo y el rey recién llegado. Desde entonces, el 20 de agosto se celebra el día de “La revolución del Rey y su Pueblo”.

A la muerte del rey en 1999, su hijo Mohammed VI accedió al trono de Marruecos. Realizó cambios constitucionales de corte liberal democrático: reformó el código jurídico de la mujer, subió el mínimo de edad para casarse a 18 años y proscribió la poligamia así como la tutela sobre la mujer no casada. Desde entonces las mujeres pueden elegir esposo. Sin embargo, la tensión entre políticas neoliberales de privatización, crisis económica y usos y costumbres culturales pudieron ser la causa de la desesperanza, principalmente en la juventud árabe. El incremento del costo de la vida tuvo una afectación directa en las posibilidades de contraer matrimonio. La Sharia prohíbe tener relaciones extra-maritales y antes del matrimonio, regula los procedimientos para el casamiento, por el cual una mujer se vuelve lícita desde los 15 años, para los hombres (Cf. Antaki, 1989). Las expectativas de los hombres, sumado a la situación de privación económica y las restricciones culturales, se reducen. El matrimonio se convirtió en los países árabes, principalmente en Egipto, en una “fuente de traumas económicos y psicológicos” para los jóvenes (Cf. Castañeda, 2011, p. 86).

Marruecos se mantiene como monarquía constitucional; tiene una representación legislativa de tipo bicameral, pero el rey es el jefe de Estado, garante de la libertad de culto y del Islam y se le reconoce el título de Amīr al-Mu'minīn (Comendador o Príncipe de los creyentes). Es asimismo, el jefe de las Fuerzas Armadas y nombra al presidente del Gobierno.

La cultura política en Marruecos es vertical y patriarcal, basada en una legitimidad tribal y de notables rurales y urbanos. Varios de ellos participan en el partido oficialista Justicia y Desarrollo (PJD). El voto electoral no representa una decisión razonada individual sino una idea comunitaria que generalmente sigue los dictados de sus líderes tribales. El descontento y el malestar por las simulaciones electorales y la crisis económica aventó a muchos jóvenes a militar en el partido islamista “Justicia y Espiritualidad” (PJE), aumentando su influencia. Los partidos políticos institucionalizados no representaron proyectos de ciudadanía alternativos, sino se convirtieron en actores que se posicionaban alrededor de los dictados del rey. Los partidos de oposición, con un discurso nacionalista contra el dominio español y francés, fueron reprimidos o perseguidos. La sociedad civil, con cerca de 30 mil asociaciones se encuentra restringida en un marco de instituciones religiosas y educativas que fortalecen el patriarcalismo en todas sus formas (Sánchez Bernal, 2012, pp. 175-183). Además, Marruecos, como Argelia, está dividido por conflictos étnicos fuertes entre árabes y bereberes, especialmente por la ocupación de la zona del Sahara Occidental.

Hacia el último día de enero de 2011 el rey Mohamed VI regresó a Marruecos después de tomarse unas vacaciones en un castillo de la familia real en Francia. Al comenzar el mes de febrero, dos profesores se quemaron a lo bonzo para protestar por su situación laboral y 40 más lo intentaron en la misma manifestación. Un joven de 26 años murió inmolado en la ciudad de Ben Guerir. El uso del Facebook y otras redes cibernéticas fueron, como en todas las demás revueltas, un medio para mostrar y vincular las protestas de miles de jóvenes que, en lugar de exigir la renuncia del monarca, se limitaron a pedirle derogar la Constitución, tomar medidas contra la corrupción y liberar a los presos políticos (Cfr. Sánchez Bernal, 2012; Castells, 2012). Así, se conformó el “Movimiento 20 de Febrero” con una mayor participación de jóvenes entre 15 y 35 años.

El ilegal, y a veces tolerado, movimiento islamista marroquí Justicia y Espiritualidad, que cuenta con el mayor número de adherentes en el país, se sumó a las protestas, además de varias ONG, sindicatos, asociaciones de mujeres y pequeños partidos de izquierda. Meses después, el líder de Justicia y Espiritualidad fue electo primer ministro. La presión de las movilizaciones hizo que el monarca auto-regulara su poder, recortó así sus atribuciones y prometió reformar la Constitución para fortalecer el gobierno y el parlamento. Al final, hacia junio, Marruecos entraba a una nueva era. Mohamed VI presentó una nueva Constitución en la que el rey pierde su divinidad y le resta poderes absolutos. Se reforzó así la figura del presidente, que sería electo por mayoría parlamentaria.

Los cambios políticos se originaron por movimientos sociales articulados con organizaciones políticas, ciudadanas, y fundamentalistas⁸, aunque la profundidad de esos cambios no alcanzó los objetivos deseados.

1.4 Bahrein

En un pequeño país isleño del Golfo Pérsico, con poco más de 700 mil habitantes. Miles de manifestantes exigieron el 14 de febrero el fin de la dinastía sunní, grupo musulmán mayoritario al cual pertenece Hamad bin Isa al-Khalifa, segundo emir y primer Rey de Bahrein⁹. El país es una monarquía hereditaria bajo el mandato de la familia Al Khalifa. El Rey es el Jefe de Estado y el Primer Ministro es Jefe del Gobierno. Ambos puestos están ocupados por el rey y por su tío, Khalifa bin Salman al-Khalifa respectivamente.

Los rebeldes instalaron un campamento en la conocida Plaza de la Perla, en la capital Manamá. Clamaban “Muerte al rey” y “No hay diferencias entre sunníes y chiíes. Todos somos

⁸ De aquí en adelante, retomo la diferenciación en las definiciones entre fundamentalismo y neo-fundamentalismo islámico de Zidane Zeraoui (2012, p. 222-227). El fundamentalismo no es necesariamente violento y puede optar por medios democráticos para acceder al poder. Se puede definir como una radical reacción cultural contra Occidente y una resistencia política contra sus propios gobiernos para restablecer el Estado Islámico. El neo-fundamentalismo, en su extremo opuesto, “se caracteriza por su violencia directa”.

⁹ El nuevo rey de Bahrein fue coronado en 2002. Como ha sido la tendencia de las élites en casi todos los países árabes, la educación del rey se adquirió en la Universidad de Cambridge y en colegios militares de Gran Bretaña y los EE.UU.

hermanos”¹⁰. Las protestas se inspiraron en las iniciadas en Túnez que fueron difundidas a través de una página de Facebook con el nombre de “Día de la Ira en Bahrein”, que tuvo en sólo una semana 90 mil seguidores (Castells, 2012; Mesa Delmonte, 2012b). El gobierno respondió con medidas represivas, que incluyeron violaciones a los derechos humanos de todo tipo. Días después de la toma de la plaza, la policía desalojó con violencia a los manifestantes. La respuesta premeditada de las autoridades causó indignación. Por esa razón, el 17 de febrero se conoce como “el jueves sangriento”.

Con el tiempo, más jóvenes ciudadanos, afectados por el desempleo, los bajos salarios, la inflación y carestía de vivienda, se fueron apropiando de la plaza como centro de la protesta nacional (Mesa Delmonte, 2012b, p. 460). Después de un mes de ocupación, el rey solicitó al Consejo de Cooperación del Golfo, en parte por las coincidencias políticas entre el sunnismo bahreiní y el wahabismo saudí, el envío de tropas para prevenir a los manifestantes. Mil soldados de Arabia Saudí llegaron a Manamá para proteger las plazas y edificios gubernamentales, que se sumaron a las fuerzas de seguridad del rey, formados por extranjeros sunnitas procedentes de Pakistán, Jordania, Yemén, Siria, Sudán e Irak (Mesa Delmonte, 2012b, p. 460). El rey declaró la ley marcial y un estado de emergencia por tres meses, cediendo a la mano dura de la familia real. La plaza de la ciudad capital fue nuevamente desalojada, casi 3 mil manifestantes fueron encarcelados y la estatua a la Perla, al centro de la plaza, convertida en símbolo de la revuelta, fue destruida por la policía. A diferencia de Libia, Siria y Egipto, las potencias extranjeras apoyaron, como en Marruecos, Jordania y Bahrein, a las monarquías establecidas y no a los movimientos de ciudadanos.

Después de eso, las protestas fueron perdiendo fuerza, aunque algunos disturbios continuaban en barrios populares. En junio de 2011, el rey Hamad decidió concluir el estado de emergencia. Formó una Comisión Independiente de Investigación con el fin de evaluar los eventos suscitados en torno a las protestas y mostrar una imagen de imparcialidad. En noviembre se mostraron los resultados, elogiados por la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton. No obstante, a pesar que el informe confirmó el uso de medios de tortura y otras formas de abuso físico y psicológico por parte del gobierno hacia los detenidos, así como otras violaciones a los derechos humanos, éste no reveló ningún nombre de violadores ni planteó responsabilidad alguna por las muertes ocurridas en los enfrentamientos (Cfr. Mesa Delmonte, 2012, p. 465).

La respuesta del rey, en este sentido fue contundente: ley marcial, estado de emergencia y un descomunal despliegue de seguridad, destrucción de 40 mezquitas chiíes, violación de derechos humanos; todo lo cual silenció las protestas. Le siguió una movilización de cuerpos antimotines que bloquearon las entradas a los barrios chiíes, que impidió a sus habitantes

¹⁰ La pugna entre sunnís y chiíes es histórica. El Chiísmo es una de las principales ramas del Islam, junto con el sunnismo y el jariyismo (Antaki, 1989; Zeraoui y Montiel, 2006). Los sunnís, o sunnitas, son el grupo musulmán mayoritario (entre 80% y 90%) de la comunidad islámica mundial, con sede en Arabia Saudí. Existen diferentes grupos religiosos y tribus étnicas en la vasta región árabe, que complejiza la historia política de los grupos religiosos. Las fuertes rivalidades y las dificultades culturales de la población para construir identidades sociales y políticas de otro tipo provienen de las esiciones y orientaciones regionales del Islam desde sus principales profetas Muhammad; el califa más amado Omar; el más ortodoxo Osmar de la Sunna; y el grupo mesiánico chií de Alí (Antaki, 1989, pp. 97-110). En este artículo no es posible abordarlas, pero es una línea de investigación y análisis político necesaria.

asistir a los llamados a las marchas contra el estado de emergencia. En junio, al menos ocho opositores del régimen fueron condenados a cadena perpetua. Otros recibieron condenas de 15 años de prisión.

En Bahrein el movimiento fue sometido, apoyado por intereses saudí y estadounidenses que prefirieron mantener su presencia militar, a través de Bahrein, en el Golfo Pérsico, la zona occidental del Océano Índico, el mar de Arabia y el mar Rojo (Mesa Delmonte, 2012b, p. 464-477).

1.5 Egipto

El 25 de enero emergieron grandes manifestaciones de protesta contra el régimen de Hosni Mubarak, inspirados por los eventos de Túnez y extendidos a través de las redes cibernéticas a tal grado, que el gobierno bloqueó Twitter y toda conexión a Internet. Prohibió transmitir la cadena de noticias Al Jazeera, cerrando sus oficinas¹¹. El 28 de enero, en el llamado “viernes de la ira”, debido a la violencia de la policía, murieron 70 personas. Mubarak entonces decretó un toque de queda. Al mismo tiempo, en una contradictoria señal de apertura en este contexto de violencia, renovó a su gobierno. Pero las protestas no cedieron. A finales de enero sumaban ya 100 los muertos por los enfrentamientos.

Egipto está ubicado en el África oriental, e incluye la península del Sinaí en el continente asiático. La mayor parte de su superficie está cubierto por el desierto del Sahara, vasto territorio sólo habitado en los contornos de los oasis existentes. Su población mayoritaria reside en las riberas del Nilo, en tierras fértiles. El 60% de su población es urbana, concentrada en las ciudades de El Cairo, la capital, y Alejandría (Cf. Le Monde Diplomatique, 2003).

Gran Bretaña colonizó al país en 1881 en forma de protectorado. En 1952 Gamal Abdel Nasser, un coronel del ejército egipcio, fundó la organización de los Oficiales Libres, se asumió Presidente después de un golpe de estado que obligó al rey Faruk I abdicar el poder. Nasser proclamó la República dirigiendo el Consejo de la Revolución y se convirtió así en el gran líder de Egipto y de todo el mundo árabe durante 18 años, hasta su muerte en 1970. El éxito del enfrentamiento militar en 1956 que siguió contra las tropas conjuntas de Francia, Gran Bretaña e Israel por la soberanía del Canal de Suez, lo situó como líder indiscutible del Oriente Medio en su lucha contra la injerencia imperialista, sentimiento profundamente enraizado en la conciencia de los árabes. Nasser intentó hacer de Egipto el país guía de aquellas naciones ubicadas en “el tercer mundo”, de “los países no alineados”, como un bloque alternativo a los bloques que escenificaban entonces la Guerra Fría, impuesta por el enfrentamiento entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Formó una fuerte alianza con Siria, conformando lo que se llamaría República Árabe Unida.

¹¹ Al Jazeera es la principal cadena de noticias por televisión vía satélite en lengua árabe, creada desde 1996 por el gobierno de Qatar. A partir del 11 de septiembre de 2001 fue de las más vistas en el mundo por transmitir los mensajes de Osama Bin Laden y del grupo Al Qaida. Los regímenes árabes la consideran aliada del imperialismo; otros la consideran un medio de comunicación liberal y democrático útil a las protestas árabes, y nodo fundamental de las redes cibernéticas que impulsaron las revueltas (Cf. Castells, 2012).

La importancia histórica de Egipto en la orientación de los conflictos geopolíticos de la región, explica también el impacto regional de las revueltas egipcias, especialmente en los tiempos del nacionalismo de Nasser y de las transformaciones estructurales a partir de la época de su sucesor Anwar el-Sadat. Este último consolidó su liderazgo al recuperar el Sinaí, perdido por Nasser ante Israel en la Guerra de los seis días, en 1967, y en la firma del tratado de Campo David. El acuerdo firmado por Nasser fue repudiado por todo el mundo árabe, así que Egipto fue expulsado de la Liga Árabe. Vista la firma como una afrenta del imperialismo, los árabes apoyaron el ascenso del fundamentalismo islámico, influenciado además por la revolución iraní de 1979. Cuando Sadat fue asesinado, le sucedió Hosni Mubarak, quien continuó y radicalizó una política abiertamente neoliberal, enfrentando por un lado al fundamentalismo, al mismo tiempo que recuperaba relaciones internacionales con los países árabes, principalmente con su vecino de Arabia Saudí y se abría a Occidente.

A pesar de su posicionamiento antiimperialista, tanto los gobiernos republicanos egipcios como las monarquías han estrechado lazos comerciales y de apoyo militar con los Estados Unidos establecidos en tratados bilaterales, posiblemente presionados, en el caso de Egipto, por el hecho de ser un país de reserva media de petróleo y su situación geopolítica estratégica. Egipto cuenta con bases militares estadounidenses y 11 mil soldados en su territorio, el mayor número de personal militar estacionado en los países árabes. Asimismo, es el receptor principal de armas vendidas por los EE.UU en el mundo, con casi 90% de su venta total. En 2000, la importación de armas convencionales llegó a 3.5 millones de dólares (Le Monde Diplomatique, 2003; cfr. Castañeda, 2011; Castells, 2012).

Como todos los países de la región, Egipto siguió políticas cambiantes. Pero la diferencia fue la presencia del movimiento panarabista de Nasser y su influencia a nivel mundial, además de la existencia de importantes movimientos progresistas en el país, ausentes en otros países más autoritarios. Egipto se autoproclama como una *república árabe*, de corte socialista, pero paradójicamente, como todos los regímenes de la región, teniendo al Islam como religión de Estado¹². La filosofía está basada en el Corán y las normas jurídico-religiosas en la Sharia, a pesar que se atribuye al Estado la permisividad de cualquier otro culto religioso. El poder legislativo radica en la Asamblea Popular o Majlis Al-Shaab, pero el presidente puede disolver la Cámara vía referéndum y nombrar libremente al vicepresidente y a los ministros.

La revuelta egipcia de 2011 no fue inédita. Responde a un amplio ciclo de protestas que han resistido las políticas neoliberales de Sadat y Mubarak (Castañeda, 2011). En 2003 surgió un movimiento para el cambio conocido como Kifaya, por libertades democráticas y ampliación de derechos de ciudadanía, como parte de los disturbios que desde 2000 y hasta 2004 se dieron principalmente en el Cairo contra el fraude electoral (Castañeda, 2011, p. 133). Es el principal antecedente de 2011, cuando las manifestaciones se multiplicaron y extendieron a más de un millón de ciudadanos que exigieron la dimisión de Mubarak en la

¹² El peso de la religión en los países árabes es incuestionable. Todo conflicto social, político y económico pasa por un entendimiento de las tensiones religiosas e interétnicas: entre facciones y corrientes del islamismo, y entre el islamismo, el cristianismo y el judaísmo (Cf. Turner, 2012), incluso cuando se habla de nacionalismo o socialismo árabe.

célebre plaza Tahrir. Las impresionantes movilizaciones egipcias pudieron generarse a través de una conexión explícita entre el espacio de las redes cibernéticas y la apropiación física del espacio público de las ciudades. Así, se unieron redes de individuos, fans de equipos de fútbol, pobres urbanos, clases medias empobrecidas, obreros, minorías religiosas, mujeres, jóvenes estudiantes (Castells, 2012, pp. 66-69), activistas de organizaciones fundamentalistas islámicas, que vieron crecer la simpatía de la ciudadanía, debido al cerramiento y control político ejercido por el Estado (Castañeda, 2012). Todos estos sectores fueron afectados por la crisis económica, el desempleo y la sensación de opresión a las libertades democráticas (Cfr. Castells, 2012, p. 55).

En estos días aciagos, los EE.UU hicieron pública por primera vez su intromisión en el conflicto árabe, apoyando una transición ordenada en el país, a la que se sumaron Merkel, de Alemania; Zapatero, de España; Cameron, de Gran Bretaña, Sarkozy, de Francia y Berlusconi, de Italia. El presidente egipcio tuvo que flexibilizar así su posición, anunciando que no se presentaría en las elecciones de septiembre, aunque tampoco renunciaría. Pero la represión persistió. Siguieron más muertes en enfrentamientos entre disidentes y defensores del régimen. Periodistas y activistas internacionales sufrirían agresiones y detenciones.

Miles continuaron manifestándose en El Cairo y Alejandría, cuando la oposición anunció el “Día de Despedida a Mubarak”, quien, en una muestra de flexibilización, redujo en horas el toque de queda y liberó, después de 12 días de secuestro, al ejecutivo de Google Wael Ghoneim, quien se convirtió repentinamente en el símbolo de la rebelión. El vicepresidente Omar Suleimán amenazó con dar un golpe de Estado, en lo que se consideró una fuerte fractura al interior del régimen. Para el 10 de febrero, mientras que grupos ciudadanos preparaban un homenaje por los 300 muertos de la revuelta en el Viernes de los Mártires, los militares destituían el gobierno de Mubarak y disolvían el Parlamento. Las Fuerzas Armadas asumieron el mando, prometieron levantar el estado de excepción, y realizar un referendo constitucional. El 11 de febrero, apenas 17 días después del inicio de las revueltas, Mubarak renunció.

Los disidentes confiaron entonces en las promesas del Ejército por un cambio democrático. La situación se calmó de momento, pero no duró mucho en que la oposición exigiera a la Junta Militar entregar el mando a un gobierno de Salvación Nacional con plena autoridad. Los manifestantes nuevamente salieron a la Plaza Tahrir, con desconfianza absoluta hacia los militares. Pero, otra vez, se sucedieron enfrentamientos y muertes. Para el 18 de noviembre una protesta masiva contra el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas fue brutalmente reprimida resultando 42 muertos y 3 mil heridos (Castells, 2012, pp. 76-77). A finales de ese mes, en medio de una atmósfera de tensión y agitación se llevaron a cabo las primeras elecciones celebradas desde las revueltas de enero y febrero, confirmando el resurgimiento de la organización islámica Hermanos Musulmanes. El año siguiente, en elecciones presidenciales, Mohamed Morsi, por un estrecho margen de tres puntos al candidato de la Junta Militar, ganaría la presidencia en Egipto. En medio de conflictos religiosos entre coptos y musulmanes, el ejército dio un golpe de Estado para derrocar a Morsi en 2013 (Castells, 2012, pp. 73-76, sobre la cuestión islámica).

EL conflicto en Egipto no ha concluido. El Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas sigue aplicando una política incluso más represiva que el propio Mubarak. La consigna del movimiento se mantiene: “La revolución seguirá”, porque la tarea no ha terminado (Castells, 2012, p. 77).

1.6 Yemén

A partir del 27 de enero en Yemén, miles de personas se manifestaron para exigir al presidente Ali Abdulá Saleh no concurrir para su reelección. Una de las manifestaciones ciudadanas más importantes fue liderada por la organización Mujeres Periodistas sin Cadenas, en la capital de Saná. Rápidamente, Saleh respondió, asegurando que no se presentaría en una reelección y tampoco cedería el cargo a su hijo. Su mandato según lo planeado terminaría en 2013, tras 30 años en el poder.

Yemén ha sido escenario de una lucha histórica entre tribus divididas entre el Norte y el Sur, aunque esta última zona sigue ocupada, según señalan los separatistas, por la dictadura de Saná (Cf. Almeyra, 2011b). El conflicto ha perdurado desde la ocupación del sur por los británicos, en 1839, al apoderarse del puerto de Adén, por su importancia estratégica para controlar el comercio con el oriente a través del estrecho de Bab el-Mandeb (López Villicaña, 2012, p. 441); a pesar de que Yemén del Norte hubo alcanzado su independencia del Imperio Otomano tras la I Guerra Mundial, en 1918. A pesar que los británicos se retiraron en 1967, fue sólo hasta 1990 que las dos regiones se unificaron en la actual República de Yemén, pero ha subsistido el movimiento secesionista del sur hasta nuestros días (López Villicaña, 2012).

El sistema político que prevalece es unipartidista, sustentado en el partido Congreso General del Pueblo. Existe un Consejo Presidencial formado por 5 miembros (tres de la región Norte y dos del Sur), dirigido por el presidente que se elige democráticamente.

Es, no obstante, uno de los países más pobres de la región, llegando a alarmantes pronósticos de agotamiento de fuentes tanto de petróleo como de agua (López Villicaña, 2012, pp. 444-445). Padece un desempleo estructural, un alto analfabetismo de casi 70% de la población, agobiado por pesadas estructuras tribales y un fundamentalismo islámico que se extiende por todo el país (el 99% es musulmán) (Cf. Le Monde Diplomatique, 2003). Además, Al Qaida¹³ instaló en el país un centro de operaciones para toda la península arábiga, que le benefició por el escaso control que el gobierno yemení dispone sobre su territorio. Situación que arrancó con la Yihad, contra los soviéticos en Afganistán en los ochenta (López Villicaña, 2012, p. 448). El poder real está en manos de los jefes tribales, en un país montañoso en su mayoría, con grandes dificultades de comunicación entre regiones, donde sólo el 10% de las carreteras está asfaltado (Le Monde Diplomatique, 2003).

¹³ Al Qaida es una organización neo-fundamentalista paramilitar que fusiona el islamismo y el yihadismo (que promueve mundialmente el concepto básico de Guerra Santa del Islam). Su fundador fue Osama Bin Laden, saudí multimillonario, financiado por la CIA en alianza con los afganos contra la invasión soviética (Cf. Zeraoui y Montiel, 2006; López Villicaña, 2012; Castells, 2012).

Al parecer el conflicto social de 2011 en Yemén se resolvería rápidamente y en forma democrática. No obstante, la postura del presidente de aferrarse al poder generó una escalada de violencia que se alargó por ocho meses, captando la atención internacional. La embajada de EEUU pidió a la oposición frenar sus “acciones provocadoras” y reemprender el diálogo con el gobierno, pero al mismo tiempo el presidente estadounidense Barak Obama, en una reacción ambigua, urgió a los gobiernos de Bahréin, Libia y Yemén cesar la represión. El Consejo de Cooperación del Golfo¹⁴ envió un representante con una propuesta que contemplaba la dimisión de Saleh en un plazo de 30 días, una vez que el Parlamento garantizara su inmunidad, así como la realización de elecciones libres en 60 días más.

El movimiento pasó de reivindicaciones democráticas básicas a la expulsión del presidente. Las protestas se fueron extendiendo por todo el país en las principales ciudades de Saná, Adén, Taiz y diez más. Religiosos islámicos y líderes tribales se manifestaron en apoyo a las demandas de los jóvenes, profesores, políticos, socialistas e islamistas urbanos y rurales (Lopez Villicaña, 2012), que reclamaban la renuncia inmediata del presidente. La aparición de seguidores de Al Qaida y miembros tribales hizo crecer la oposición armada. La muerte de Bin Laden el 2 de mayo¹⁵ dividió a la oposición, al considerarlo unos mártir y otros, mercenario. Al intensificarse la violencia, un atentado al Palacio Presidencial hirió de gravedad al presidente y altos funcionarios del gobierno. Saléh fue trasladado de urgencia a Arabia Saudí, no sin antes clamar su venganza contra los rebeldes que quisieron asesinarlo.

El presidente, quien ha sido después de Gadafi el mandatario árabe que más tiempo ha estado en el poder, desde 1978, dio repentinamente la espalda a sus propias promesas. En cambio, envió a la policía y al ejército contra los manifestantes, aumentando los muertos y detenidos día con día. La aviación también bombardeó a las milicias tribales y su tropas enfrentaron a milicianos de Al Qaida. La situación caló el ánimo de varios ministros del gobierno del dictador, quienes renunciaron a su puesto. Varios generales desertaron y se aliaron a los rebeldes. Decenas de oficiales exigieron la renuncia del presidente y enviaron sus tropas para proteger a manifestantes. Ante tales presiones, tanto del movimiento, del interior del gobierno como del exterior, el presidente declaró estar dispuesto a ceder el poder pacíficamente, aceptando la iniciativa de los Países del Golfo. Pero su discurso no convenció a los opositores. Sus actos lo señalaban aferrado al poder.

Finalmente, el 23 de noviembre el presidente declinó, pero juró no ceder el poder a la oposición. Fue así el cuarto dictador árabe que perdía su trono como resultado de la primavera árabe, después de Túnez, Egipto y Libia. No obstante, el triunfo del movimiento se asumió

¹⁴ El Consejo de Cooperación del Golfo, actualmente Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCEAG) es una organización regional de intercambio comercial creada el 25 de mayo de 1981. El Consejo lo forman Bahréin, Kuwait, Omán, Katar, Arabia Saudí, y los Emiratos Árabes Unidos.

¹⁵ En Pakistán un comando estadounidense asesinó a Bin Laden a la 1:00 de la madrugada del 2 de mayo (hora local) o 20:00 hrs. del 1 de mayo en Occidente.

con cautela, pues la monarquía saudí aún trataba de imponer un pacto para mantener la permanencia de Saléh¹⁶.

“Nuestra revolución continúa” decía, en franca alusión a los rebeldes egipcios, una sentencia de los manifestantes yemenitas.

1.7 Jordania

Las movilizaciones empezaron a finales del mes de enero de 2011, influenciadas del mismo modo por las protestas tunecinas y egipcias.

Jordania tiene una vasta historia vinculada al conflicto de Israel y Palestina, y a las relaciones cambiantes con Siria e Irak, todos países colindantes. Es pequeño en superficie, con limitados recursos naturales. Menos del 5% del territorio es apto para el desarrollo agrícola, por lo que depende del exterior para solventar necesidades energéticas, principalmente del petróleo iraquí y del gas egipcio. Recientemente, el gobierno impulsó exportaciones textiles y promovió sectores de alta tecnología y turismo. Las condiciones socioeconómicas de la población son contrastantes, y se han profundizado como en todos los países de la zona debido al impacto de la crisis económica, pues mientras el 15% de la PEA está desempleado, el Banco Mundial ha calificado al país de “ingresos medios altos”, ya que el PIB per cápita alcanzó 8.200 euros en 2005, alto en comparación con otros países de la región.

El nivel de alfabetismo alcanzó 93,4% para hombres y casi 80% para mujeres (cfr. *Le Monde Diplomatique*, 2003). Se estima que 30% de la población vivía debajo de la línea de pobreza, padecía de ingresos precarios y malas condiciones de educación, salud y servicios urbanos. Como en el resto de los países árabes, el impacto mayor lo ha recibido el sector de jóvenes y estudiantes que enfrentan grandes índices de desempleo y subempleo (Logroño Narbona, 2012).

El sistema político jordano está basado en una monarquía constitucional. El Rey y su consejo de ministros constituyen el poder ejecutivo. Tiene una Asamblea Nacional bicameral, pero es el Rey quien aprueba las leyes. Para dirimir conflictos judiciales existen tres Cortes: civil, religiosa y especial. El Rey controla además las fuerzas armadas y la agencia de inteligencia.

Jordania ha tenido gran influencia otomana así como árabe. Al término de la I Guerra Mundial y al desmembrarse el Imperio Otomano, Gran Bretaña y Francia se dividieron el territorio del Oriente Medio. Gran Bretaña logró la anuencia de la Sociedad de las Naciones para invadir el territorio de lo que hoy es Israel, Jordania, Cisjordania, la Franja de Gaza y Jerusalén. En 1922 los británicos establecieron un emirato semiautónomo denominado Transjordania, gobernado por el príncipe hachemita (herederos de Mahoma) Abdallah I, y

¹⁶ Como podemos observar al menos en los casos de Túnez, Egipto, Bahréin y Yemén, Arabia Saudí jugó un papel de inestabilidad en los diferentes gobierno de la región, recibiendo a Ben Ali de Túnez, u ofreciendo refugio a Mubarak de Egipto, u hospitalizando a Saleh para recuperarse de las heridas recibidas (Cf. Achcar, 2011c; cfr. López Villicaña, 2012).

controlado por el alto comisionado británico. La transición hacia la independencia del reino de Transjordania finalizaría hasta 1957.

Cuando Siria y Egipto se unieron en la República Árabe Unida, también los reinos de Jordania e Irak lo hicieron separadamente bajo el nombre de Federación Árabe de Irak y Jordania, pero un golpe de Estado militar en Irak, tiró por la borda la unión hachemita. Jordania firmó un pacto de defensa mutua con Egipto, y en consecuencia participó, junto con Siria, Egipto e Irak, contra Israel, en la Guerra de los seis días, en 1967. La victoria de Israel logró el control de Cisjordania y Jerusalén Oriente.

Miles de palestinos, provenientes de Cisjordania, emigraron a Jordania. En pocos años, en el país aumentó el peso de los inmigrantes, que se estima hoy en más de la mitad de Jordania (Logroño Narbona, 2012, p. 431). Se formó la organización de resistencia palestina conocida como los fedayín. Fuertemente armada, la organización facilitó el estallido de una lucha abierta desde 1970. El enfrentamiento militar y diplomático con los palestinos no evitó, sin embargo, que Jordania apoyara a Siria contra los israelíes en la Guerra de Yom Kipur en 1973. Los EE.UU han considerado a Cisjordania como territorio ocupado por Israel, y a pesar que Jordania renunciara en 1988 a todas las reclamaciones sobre Cisjordania, ha tenido, sin embargo, un control permanente en los Santos Lugares musulmanes de Jerusalén, permitido por Israel. Jordania ha apoyado diplomáticamente a Iraq ante las invasiones de los EE.UU desde 1991 y ha participado en negociaciones de paz con Israel, Siria y Líbano.

En este contexto -en el cual se inserta Jordania en la disputa entre palestinos e israelíes, sirios y estadounidenses- las manifestaciones ciudadanas se extendieron por las calles de la capital Ammán, para demandar la destitución del primer ministro, Samir Rifai, además de la adopción de reformas económicas y políticas en el país, y la solidaridad con las revueltas de Túnez y Egipto. Intempestivamente, el primer ministro y su Ejecutivo presentaron su renuncia al rey Abdallah II, quien designó jefe de Gobierno a un ex primer ministro, Marouf Bakhit, a pesar del descontento de varias tribus beduinas. Las protestas se acrecentaron cuando los manifestantes consideraron insuficientes los cambios anunciados por el rey. Por esa razón Abdallah II se mostraba ansioso para acelerar las reformas por el nuevo Gobierno, que prometieran erradicar la corrupción y dar protagonismo a los legisladores. Fueron matices reformistas que pretendían acabar con la revuelta, para que todo siguiera igual. El país se dividió entre defensores de la corona y reformadores contrarios al rey, situación que provocó enfrentamientos y decesos. La muerte de un manifestante rompió la estabilidad política y destapó la división social del país.

La fractura creada reflejó la tensión identitaria de la realidad jordana entre las tribus históricas de jordanos y los palestinos. La oposición se formó de la asociación de partidos de izquierda, el Frente de Acción Islámica y grupos de jóvenes, en su mayor parte de origen palestino. El 24 de marzo los rebeldes anunciaron un plantón en la Plaza de Gamal Abdel Nasser, que fue violentamente desalojada. El movimiento ciudadano se autodenominó “Movimiento del 24 de marzo” (Logroño Narbona, 2012, pp. 428-433).

Los pequeños cambios se lograron, pero no fueron suficientemente profundos para modificar la situación de desigualdad, la falta de libertades democráticas y la fractura tan profunda entre las identidades étnicas y las ideologías ultranacionalistas.

1.8 Siria

El 26 de enero, el joven Hasan Ali Akleh se inmoló en la ciudad de Al Hasakah, al noreste del país, en protesta contra el gobierno. Dos días después, una manifestación en la ciudad próxima de Ar Raggah, condenaba la muerte de dos soldados de origen kurdo. El malestar empezó a circular tanto por las redes cibernéticas como por las calles. En la ciudad fronteriza de Deraa “un grupo de quince niños fue arrestado por escribir en una pared de su escuela el lema de la revolución tunecina: ‘El pueblo quiere la caída del régimen’...” (Pinto, 2012, p. 354). El arresto fue percibido como un allanamiento a la institución de la sagrada familia, por lo que el agravio local “se transformó en indignación política contra el régimen” (Pinto, 2012, p. 354). El movimiento se fue extendiendo contra el régimen de Bachir al Assad, hijo de Hafez al Assad, otro dictador que gobernó Siria con mano de hierro por 29 años (Almeyra, 2012).

La dinastía Assad se consolidó a raíz del golpe de estado que asestó a su propio partido el Baas, implementando desde entonces una política oportunista, a veces aliándose a los EEUU, otras aceptando la intervención de Francia para privilegiar a los alauitas sobre la mayoría sunnita¹⁷, reprimiendo a las izquierdas socialistas pero apoyándose en Rusia y China ante sus diferencias con los EEUU e Israel.

La situación política e internacional de Siria es confusa por las complejas relaciones y diferencias con el resto del mundo árabe. Siria responde con cierto grado de independencia nacional y mayor firmeza ante el intervencionismo occidental. Resulta relevante que el sistema político sirio se funde en una República y se base constitucionalmente en el pluralismo político. La Asamblea del Pueblo se conforma con al menos 50% de representantes de trabajadores y agricultores. El Presidente de la República es elegido directamente por el pueblo cada siete años, debe tener más de 40 años de edad, ser sirio, creyente del Islam, y estar casado con una mujer siria. En el discurso, el régimen de Siria se ha definido a sí mismo como defensor de las minorías étnicas contra la provocación del radicalismo islámico, pero en la práctica no es así¹⁸. Assad ha tenido, como hemos visto con los otros gobernantes árabes, manejos erráticos y oportunistas sobre todo en política exterior. Debido en parte a su ubicación estratégica geopolítica, apoyó a EEUU en la Guerra del Golfo contra Irak, al mismo tiempo que respaldaba a Líbano contra Israel.

¹⁷ Los alauitas son una rama minoritaria del Islam Chií, seguidores de Alí y en oposición histórica con la ortodoxia sunnita (Antaki, 1989).

¹⁸ La organización pan-arabista de Los Hermanos Musulmanes lucharon en Siria contra el régimen de Assad durante los años 1980, pero no fueron los únicos. La tristemente célebre masacre de Hama en 1982 tocó a otras fuerzas políticas de izquierda, que sufrieron muerte, tortura, encarcelamiento sin proceso penal, y exilio, justificado todo por el estado de emergencia en vigor desde 1963 (Cf. Habash, 2011).

Ya hemos visto que el mundo árabe ha sido muy sensible al tema de la intervención imperialista, por eso ha sido muy cauto con respecto a Siria. Arabia Saudí ha sido clave en la orientación que han tomado las protestas en cada país al mover sutilmente los hilos políticos con sus aliados de la OTAN para imponer ciertas líneas de acción. En Siria, los saudí han combatido al grupo alauí, apoyando la formación de un gobierno sunní a semejanza del propio, con el objetivo de controlar la región con mayor facilidad, como lo hicieron en Libia, que veremos más adelante (Cf. Ali, Tariq, 2011).

Ante la convocatoria difundida por las redes cibernéticas, para manifestarse en el llamado “Día de la Ira”, el gobierno sirio suprimió el uso de Facebook y Youtube en todo el país. Los rebeldes se lanzaron contra la sede del partido Baaz, símbolo de la opresión siria, a la que prendieron fuego. Además se destruyeron estatuas oficiales y se saquearon tiendas de teléfonos celulares (Pinto, 2012). A pesar de la represión gubernamental, miles continuaron las protestas, especialmente las del “Viernes de la Dignidad”, organizadas a la salida de las mezquitas, y en las concentraciones de las plazas centrales de Hama y Homs, que fueron ocupadas y reocupadas por miles de manifestantes (Pinto, 2012, p. 363).

La revuelta abría una oportunidad para los intelectuales y organizaciones políticas de oposición que había visto su debilidad de resistencia desde el “Manifiesto de los 99” firmado en 2000, y luego el “Manifiesto de los 1000” en 2001, y la “Declaración de Damasco” en 2005, todos ellos signados por intelectuales y miembros de la sociedad civil, “para derogar las leyes marciales, exigir amnistía para todos los presos políticos y libertades democráticas, de reunión de prensa y de expresión” (Álvarez-Osorio, 2012, pp. 333-335).

La policía, el ejército y los “chabbiha” (milicias civiles armadas pro-régimen, cf. Yazbek, 2011) tenían orden de reprimir las acciones colectivas por cualquier medio, usando porras y gas lacrimógeno o disparando abiertamente contra las concentraciones. El ejército sitió la ciudad de Deraa, detuvo a intelectuales y líderes de oposición, asesinó decenas e hirió a miles en enfrentamientos contra los manifestantes, realizó detenciones masivas y torturas en barrios urbanos. Hasta marzo de 2012 sumaban 3000 muertos en varias ciudades sirias. A pesar de la represión y los deleznales intentos de reforma política -como el burdo acto del decreto que abolió el Estado de Emergencia, mientras se aumentaba el salario a funcionarios de gobierno, lo que significó una verdadera burla para los ciudadanos en la oposición-, las protestas siguieron y se extendieron de ciudades del interior, principalmente en Deraa, Homs en la frontera con Líbano, Alep la segunda ciudad en importancia, y la periferia de Damasco. El gobierno sin embargo no cedió. El ejército con tanques y blindados asaltaba las ciudades; con mercenarios disparaba impunemente en barrios de Damasco; cerró la frontera con Jordania; bombardeó y asaltó con toda impunidad a los barrios sunnís cercados militarmente.

En el mes de junio, 360 representantes de la oposición crearon en Estambul, con patrocinio turco, el Consejo de la Revolución para un cambio político que terminara con el régimen de El Asad, crear un país unido y democrático bajo un “Estado civil”. Pero a diferencia del caso de Libia, la ONU no decidió ninguna intervención directa ni la creación de una zona de exclusión

aérea. Las condiciones geopolíticas lo dificultaban, por lo que apenas resolvió condenar la violencia e imponer embargos sobre el petróleo. En octubre, no había esperanza para el diálogo ni conciliación alguna entre las partes, a pesar de los intentos de la Liga Árabe y organismos internacionales, por un lado, o Venezuela y Bolivia con el ALBA (Alianza Bolivariana de las Américas), por otro lado en alianza con Siria¹⁹. En Estambul, mientras tanto, se constituyó el Consejo Nacional Sirio (CNS) que reunía a la mayoría de las corrientes opositoras: Comités de coordinación locales (LCC), liberales, Hermanos Musulmanes y partidos kurdos y asirios, partidos socialistas, nasseristas y comunistas, y grupos minoritarios armados salafistas (Álvarez-Orsorio, 2012, p. 341). Se puso al frente del CNS a Burhen Ghaliun, universitario de renombre exiliado en París (Cf. Habash, Khalil, 2011).

El conflicto se ha profundizado entre las pugnas étnicas y religiosas, como en Jordania, Egipto y Yemén. La división entre sunníes y chiíes provocada con toda premeditación por el régimen está volcando a los manifestantes hacia los musulmanes sunníes, opositores antibaazistas, debido además a la abstención de los cristianos y alawíes (Pinto, 2012, p. 371). Se ha dado una fractura dentro de la sociedad que sin embargo no ha permeado dentro del Estado, que se mantiene más o menos intocado (Cf. Castells, 2012:102). Además la desertión de soldados del ejército sirio y su paso a formar parte de la oposición rebelde ha generado una mayor militarización de las protestas (Pinto, 2012, p. 377; Castells, 2012).

El conflicto continuaba sin vistas de solución, recrudeciéndose al menos hasta 2013. Para algunos analistas, el caso de Siria refleja la persistente contradicción entre movimientos sociales y violencia política. La desertión de soldados del ejército sirio ayudó a formar el Ejército Libre Sirio, apoyado por la OTAN, Estados Unidos y la Liga Árabe, así como entrenados por los Saudí; mientras el gobierno sirio es apoyado por Rusia y China (Cf. Castells, 2012). Así la violencia abrió las puertas a la intervención extranjera y a una abierta guerra civil.

1.9 Libia

Mientras las revueltas populares se sucedían una tras otra en países circunvecinos, Gadafi en Libia intentó anteponerse al estallido en su propio país. Inmediatamente prohibió Youtube, una de las tecnologías más socorridas por los jóvenes, y se apresuró a apoyar al presidente tunecino derrocado, así como al de Egipto. Habilitó acciones represivas de prevención, advirtió la existencia de “conspiradores” de la revuelta, como lo hizo el presidente de Yemén, orquestada como en Egipto por la cadena televisiva Al Yazeera al servicio de los intereses de Israel (cfr. Castells, 2012). Señaló que respondería ante cualquier acción ilegal, rebelión o amenaza de guerra civil, aunque provocara un baño de sangre de no frenarse la agitación. Así,

¹⁹ La revista *Al'encontre* dice de esta alianza: “no puede sino extrañar -o quizá no- que el ministro de “Comunicación” de Bolivia, Iván Canelas, y una delegación del ALBA (Alianza Bolivariana por las Américas) se encuentre en Damasco para mostrar su apoyo al régimen dictatorial de Bachar el-Assad. Es cierto que el ministro de Asuntos Exteriores de Venezuela, Nicolás Maduro, no ha dudado en hablar de juna “gran conspiración mediática” contra el régimen sirio! Lo que recuerda las peores imbecilidades falsas y cómplices de la “guerra fría”. Pero, esta vez, esas ineptias están formuladas en nombre de los “valores” de un pretendido “socialismo del siglo XXI” (Habash, 2011).

los muertos fueron aumentando en un solo mes de 84 a 233. Pero, a pesar de su condena, la guerra civil inició en Libia.

Libia cuenta con importantes reservas de gas y petróleo. Ha alcanzado una urbanización mayor al 75% concentrada en las ciudades del norte del país, alrededor de un territorio desértico que cubre más del 90%. Mientras que en las tres principales ciudades, Benghazi, Trípoli y Sebha los grupos étnicos son lingüística y religiosamente más homogéneos, los pequeños grupos saharianos del sur se diversifican entre bereberes, tuareg y toubon (Varela, 2012, p. 130). Las políticas y las crisis económicas redujeron las aspiraciones de los libios principalmente de la reducida clase media y de los jóvenes universitarios egresados sin empleo. Una ciudadanía emergente secuestrada por una verdadera “Cleptocracia” (Salgó, 2012, p. 212), que cerró todo vestigio de aspirar a la movilidad social y las libertades democráticas.

Libia forma parte de los países, clasificados así por el ex -presidente de los EE.UU George Bush, del “eje del mal” y los “no libres”. Pero el país era, en las épocas del colonialismo europeo, uno de lo más atrasados de África. Los italianos gobernaron a Libia con la horca y las deportaciones. Corrompieron a los líderes de las 850 tribus existentes (Almeyra, 2011b). Entonces Gadafi entró a escena apoyándose en su tribu, una de las siete más importantes del país, 18 años después de la Independencia de 1951 (Alba Rico, 2011).

Gadafi formó parte del sector izquierdista del ejército y se reclamó seguidor incondicional de Nasser. Siguiendo su ejemplo, impulsó en el país políticas distributivas nacionalistas, y propició la expansión del mercado interno. La concentración del poder hizo que en poco tiempo se convirtiera en un feroz dictador temido por un pueblo fragmentado que lo mantuvo en el mando 44 años. Su ambición personal fue creciendo a través de los años. Su imagen de ideólogo revolucionario se lo atribuyó a través de su famoso “libro verde” con el que expuso su tercera vía de la revolución cultural: ni capitalismo, ni comunismo, sino una vertiente propia del Islam (Varela, 2012, p. 133).

Gadafi golpeó a los principales sindicatos (ahora el índice de sindicalización es baja y sin peso político), anuló cualquier intento de fortalecimiento de la sociedad civil, asesinó a opositores y comunistas exiliados principalmente en Italia. Se fue haciendo de adversarios políticos de otras tribus mayores, y sectores de comerciantes y exportadores, de las élites de la ciudad de Benghazi (Castells, 2012, p. 96), así como nacionalistas de izquierda que fue reprimiendo y marginando del poder. Irritó a sectores de las fuerzas armadas que no aceptaban que el gobierno se apoyara en mercenarios que debilitaban la fuerza al propio ejército. La nación observó la concentración del poder en un solo hombre y la total ausencia de instituciones, a pesar que la Constitución declara a Libia (desde 1971) un estado de masas Jamahiriya Árabe Libio Popular y Socialista. Desde entonces, el Congreso General Popular asumió el legislativo, y el Comité General Popular constituyó el ejecutivo, sustituyendo al antiguo Consejo del Mando Revolucionario (Cfr. Alba Rico, 2011; Almeyra 2011a, 2011b, 2011c, 2012d; Castells, 2012; Salgó, 2012, Varela, 2012).

En la dinámica actual, los acontecimientos pasaron de la protesta pacífica, a enfrentamientos violentos con la policía, y a la guerra civil. Poco a poco los rebeldes fueron controlando ciudades al noreste del país, especialmente en la región de Bengazi y se dispusieron avanzar hacia Trípoli la capital. Fue en Benghazi y después en Misrata, a unos kilómetros de la capital, donde se desencadenaron los combates más intensos. Durante la revolución, Gadafi resintió varias renunciaciones de ministros de su gobierno, que no aceptaron “el uso excesivo de la fuerza” contra manifestantes. Fortalecida por estas declinaciones, la oposición formó la Coordinadora Nacional de Transición (CNT). Al aumentar la tensión, Gadafi aceptó al presidente venezolano Hugo Chávez como mediador, pero no fue reconocido por los rebeldes.

El deterioro de la situación aceleró la intervención militar. Cuando Gadafi utilizó artillería y aviación contra la población civil la OTAN desplegó naves al Mar Mediterráneo para invadir militarmente. Francia, Gran Bretaña, la Unión Europea y la Liga Árabe, que sumaban más de 30 países, reconocieron a la CNT como interlocutora. El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó con el respaldo de la Liga Árabe la imposición de una zona de exclusión aérea sobre Libia, sin la intervención de tropas terrestres. Las fuerzas aéreas de EEUU, Francia, Gran Bretaña y España, iniciaron ataques a instalaciones libias. En Misrata lograron parar la ofensiva de la artillería gadafista contra los rebeldes que resistían semanas de asedio. En mayo comenzó la ofensiva aérea en Trípoli, pero fue hasta el 15 de agosto que los rebeldes, principalmente la conocida como Brigada Trípoli formada por el Grupo de Lucha Islámica de Libia, pudieron avanzar definitivamente a la capital (Salgó, 2012). El día 22 llegaron al centro de la ciudad, en medio de combates en varios barrios y en la residencia de Gadafi, obligándolo a huir a la ciudad de Bani Walid. El 20 de octubre Muamar Gadafi murió a primera hora del día, en un ataque aéreo de la OTAN, asesinado después por los rebeldes.

Su muerte y la toma de Sirte, bastión gadafista, por los rebeldes significaron el fin de las hostilidades que duraron más de ocho meses, así como el fin de una dictadura que persistió 43 años. Como en el caso de Siria, en Libia se generó un escenario dramático de guerra civil. La relativamente conclusión de los enfrentamientos, a diferencia del caso sirio, puede deberse a los factores exógenos diferentes de cada país. El futuro es incierto, pues no se descarta el surgimiento de divisiones internas en el CNT, de radicalismos islámicos y pugnas entre tribus como los tuareg, tradicionalmente pro-Gadafi y los africanos subsaharianos, así como tensiones con los autonomistas bereberes (Varela, 2012, p. 139; Salgó, 2012, pp. 224-226). Como en Siria, y en su caso Yemén, en Libia se vivió un enganchamiento del movimiento ciudadano en una violencia militarizada, que hizo perder al movimiento su carácter democrático, para convertirse en un contendiente a veces más rudo que sus opresores enfrascados en una sangrienta guerra civil (Castells, 2012, p. 100).

Con todas las particularidades de cada país, podemos decir que este movimiento ha revolucionado los anquilosados regímenes árabes. Surgió de la desigualdad social y la carencia de medios de subsistencia, desde los barrios populares hasta las clases medias

empobrecidas, producida por la entrada abrupta de la región a la globalización y la asimilación de políticas neoliberales²⁰. Fue desde entonces una revolución ciudadana, reivindicando sentidas demandas sociales que construyeron aunque ásperamente un proyecto crítico de ciudadanía: una utopía que trató de ajustar el papel del Estado frente a la sociedad civil; que buscó equilibrar derechos sociales, civiles y políticos; que planteó para ello formas inéditas, legales y no legales, pero todas legítimas, de participación ciudadana y democracia directa.

Vendedores ambulantes, empleados con bajos salarios, un progresivo ejército de obreros que aspiraban a trabajos no calificados, jóvenes profesionistas sin ocupación, mujeres que se atrevieron a salir a la calle, todos ellos constituyeron al ciudadano árabe como sujeto revolucionario. Vemos que un movimiento originado de protestas escandalosas, rápidamente se transformó en un movimiento político, no solamente apoyado, sino protagonizado por múltiples grupos étnicos, religiosos, y de distintas clases sociales, con una amplia participación de mujeres, en un mundo abrumadoramente masculino y patriarcal. La identidad que pudo acuerpar a todos en este torrente de identidades locales fue la ciudadanía. Eso permitió que pasaran de la penuria de la represión y el desvelamiento de la dictadura corrupta (sea republicana o monárquica), a la indignación hacia un sistema que dejó de ser ejemplo de nacionalismo árabe, y que logró formar lo que señala Manuel Castells (2012) como amplias redes de indignación y esperanza.

2. Repertorios de movilización ciudadana.

Las diferentes dinámicas de los movimientos, las trayectorias y los resultados en cada país fueron derivación de la combinación de actores internos y externos, y por la atribución subjetiva de esa estructura, que se forma de oportunidades y restricciones de tipo político, geopolítico y de experiencias de organización popular. Estos aspectos los vimos más arriba. Ahora, orientemos el análisis a la regularidad que se constituye por repertorios de movilización y la acción colectiva²¹.

2.1 La inmolación

Un primer aspecto que quisiera añadir como parte del repertorio de la movilización, o al menos como un potente disparador de la protesta, en el caso árabe, es la inmolación. Ésta

²⁰ “La revolución comenzó en el campo”, dice Samar Yazbek (2011), escritora siria alauí. “Una revolución de los marginados y olvidados”. Los intelectuales se sumaron a los lumpenes. No existía ninguna coordinación al principio, pero las consignas se reproducían sin cesar: “Al principio con demandas sociales y de respeto a su dignidad. Un mes más tarde, después de toda la sangre derramada, surgieron las consignas llamando al derrocamiento del régimen”.

²¹ Una interesante disertación sobre Repertorios de la Movilización y su importancia teórica la encontramos en McAdam, Tarrow y Tilly (2001), Charles Tilly (2008), Sydney Tarrow (1998), Michel Offerlé (2011); López, López, Tamayo y Torres (2010) y Pigenet, M. y Danielle Tartakowsky (2003).

requiere de un análisis más profundo, sin embargo algunos aspectos que pueden orientar una investigación a futuro pueden ser señalados aquí²².

Inmolación se define como sacrificio ritual de una ofrenda en honor a una divinidad. Este tipo de inmolación religiosa puede tener implicaciones políticas, lo que se asume como una forma individual de protesta, que formaría parte de repertorios de la desobediencia civil o de resistencia civil pacífica. La inmolación se asocia al término “quemarse a lo bonzo”, como un mecanismo de auto-inmolación o suicidio, y se han conocido casos como formas de protesta política, por ejemplo contra la invasión china en el Tíbet; de monjes budistas contra la Guerra de Vietnam; o en Varsovia, contra la invasión soviética en Checoslovaquia.

La inmolación no debe confundirse con el terrorismo (cf. Zeraoui y Montiel, 2006), ni siquiera asociarse a los atentados suicidas, un recurso recurrente de grupos neo-fundamentalistas árabes contra el ejército invasor o en la Yihad. Tanto el cristianismo como el Islam prohíben el suicidio (Cf. Zeraoui, 2006; Antaki, 1989), aunque existen algunos párrafos en el Corán donde, según la interpretación que se dé, podría leerse el suicidio como un alto valor de la persona si se ofrece a Dios, y no por un acto de egoísmo. En ese caso, se le considera, al que comete suicidio, un mártir (Zeraoui, 2006, p. 232). Quemarse a lo Bonzo, en la Primavera Árabe fue una medida recurrente de inmolación, es decir de sacrificio de uno por los otros, de desagravio por las humillaciones recibidas, en una especie de martirologio árabe.

Como vimos en Túnez, en una pequeña ciudad de apenas 40 mil habitantes, cuando el joven de 26 años, Mohamed Bouazizi se auto-inmoló, fue este el disparador de una enorme revolución que alcanzó a todos los países del norte de África y el Cercano Oriente, y conmovió al mundo. Sin embargo Bouazizi, aún sin saber las reacciones que había destapado, no fue el único sacrificado. En su propio país se repitieron varios casos y en casi todos los demás países fueron decenas realizados por jóvenes desempleados hasta profesionistas, que se inmolaron como una forma de desobediencia moral y civil.

Los protagonistas efectuaron así su último *performance* (cfr. Tamayo, Granados y Minor, 2010, que liga la manifestación con el *performance* político; cfr. Tilly, 2008), en un acto dramático, de profundo contenido político y emocional, utilizando su propio cuerpo, y su vida misma, pretendieron persuadir y modificar la conciencia de los otros.

2.2 Apropiación del espacio público

Un segundo aspecto de los repertorios de la movilización es la apropiación simbólica y política del espacio público. Este factor básico en todas las revueltas árabes explica, por un lado, la importancia cultural de la apropiación como recurso de movilización en el logro de objetivos políticos, así como en la coherencia cultural de los participantes; revela por otro

²² Existen pocos estudios sobre la inmolación política, la que generalmente se trata tangencialmente en algunos manuales de violencia política. Las principales referencias a esta práctica provienen de escritos teológicos. Algunos textos religiosos pueden consultarse, para la tradición cristiana en Rico Pavés (2006), y para la tradición judía en De Vries (2007).

lado la importancia política altamente atribuida por las clases dominantes hacia esta forma de acción colectiva. Especialmente en América Latina, las corrientes neoliberales tienden a minimizar su efecto político y cultural. Han argumentado que la mejor participación ciudadana se debe dar a través de formas institucionales y no del activismo político. El mejor ejemplo que proporcionan estas corrientes pragmáticas es el efecto pernicioso de las manifestaciones, marchas, plantones y mítines, en el funcionamiento cotidiano de las ciudades, la afectación a transeúntes, y a la insignificante repercusión para lograr reformas políticas. Las argumentaciones no son exactas, sobre todo a partir de lo que ilustran las imponentes movilizaciones de la primavera árabe.

Llama la atención que el inicio de la revolución en todos los países haya estallado por la exagerada represión estatal a las manifestaciones públicas (concentraciones o marchas). Las marchas son casi siempre iniciadoras de grandes movimientos y cambios sociales. Son acciones breves en su temporalidad, pero con gran impacto en la trayectoria política e histórica de un conflicto. Las manifestaciones, plantones, “acampadas” (o “sentadas”, traducido del inglés “sitting” o “sit-in”), como las escenificadas en Plaza Tharir en Egipto, Plaza la Perla en Barhéin o Plaza del Cambio, en Yemén, colocando tiendas en toda la superficie, posesionándose territorialmente, deviene en un actor político permanente (Brown, 2011). Estas acampadas constituyen tanto el origen como la consolidación de un estado naciente que reúne indignación, rabia, emoción y anhelo por el cambio democrático. Así relata Mónica G. Prieto (2011):

[...] las primeras marchas de decenas de miles de personas se transformaron en un campamento permanente junto a la Universidad, en la que fue bautizada como Plaza del Cambio. Jóvenes y niños, hombres y mujeres, urbanitas y miembros de tribus que meses antes nunca se hubieran relacionado con el resto se instalaron sin una sola arma para exigir la salida de Saléh.

Más adelante, un joven entrevistado le dice:

“[...] en mis 21 años de vida he vivido siete guerras, nunca hemos tenido paz, ni igualdad, ni libertad. O existimos o no existimos. O salimos a la calle o aceptamos morir en silencio. Podemos morir de hambre o morir en las calles por nuestra dignidad y la de los nuestros”.

Para los participantes constituye -además de una estrategia política en la que se convierte la apropiación simbólica del espacio- una identidad colectiva diferente, asumida por distintas pertenencias culturales étnicas, religiosas e ideológicas, identidad multitudinaria. Apropiarse del espacio público por parte de ciudadanos es posesionarse simbólica y políticamente de un espacio de contestación y lucha por el poder (Prieto, 2011). Por eso, la manifestación se convierte en un acto de insolencia popular, irrespetuosa de la estabilidad impuesta por gobiernos autocráticos.

En su diagnóstico sobre el conflicto, los gobernantes no sólo actúan por racionalidad política, sino con base en un amplio sistema de significaciones. Para ellos, las marchas significan un acto irreverente de sus súbditos hacia su autoridad y su omnipresente dominación por tantos años arraigada, que debe castigarse. En Siria, los espacios públicos han sido ocupados por la

policía para evitar concentraciones (Yazbek, 2011). Alrededor de las manifestaciones se innovan estrategias de participación, de organización propios y defensa de la coerción policíaca, como los sirios, cuyas manifestaciones se organizaban los viernes por la noche, día festivo oficial, que la población usa para orar en las mezquitas, sin que las autoridades puedan impedirlo (Achcar, 2011). En otros lugares se combinan acciones como barricadas construidas con espino, realización de entierros manifestantes con sus muertos, concentraciones en lugares simbólicos, y contingentes de mujeres (Hafez, 2012).

2.3 Redes cibernéticas

Otro elemento analítico referido a los repertorios de la movilización es la utilización de las nuevas tecnologías. Más arriba comentamos la analogía con las guerras civiles en Europa en 1848, así llamada “la primavera de los pueblos”. Especialmente relevante es la utilización que en el siglo XIX los rebeldes hicieron del telégrafo y los ferrocarriles. En el siglo XXI, en la primavera árabe, las telecomunicaciones fueron utilizadas con Twitter, Facebook y YouTube. No debe sorprender que con el crecimiento de tales tecnologías se haya dado un mal empleo del término “redes sociales” para referirse a estas páginas web²³. No obstante, estas redes, que llamaría cibernéticas, se constituyen en parte de redes sociales, que por definición son más amplias y articulan interacciones sociales entre seres humanos, sea física, simbólica o virtualmente. Castells lo explica bien cuando establece la necesaria e inevitable relación entre estas redes del espacio de los flujos cibernéticos y el espacio público urbano apropiado de las calles y plazas de las ciudades árabes (Cf. Castells, 2012).

Algunos analistas han negado la importancia de estas redes cibernéticas, mientras que otros la sobrevaloran. Unos lo hacen porque la mayoría de la población pobre, con bajos niveles educativos, no tienen acceso a estos medios, y se justifica así el mote de que “ninguna revolución será twitteada”. ¿Cómo entonces explicar la participación masiva en las revueltas árabes? Otros, al contrario, exageran su importancia, pues su extendido uso reflejaría mayor participación de las clases medias y en consecuencia, reforzaría el que las movilizaciones con otro perfil cultural surjan por el ideal de la democracia occidental, y no por demandas socioeconómicas.

Con todo, ningún razonamiento unilateral de este tipo explica la manera en que se corrió la voz sobre las convocatorias multitudinarias que se expandieron rápidamente. Fue tan importante el papel de estos nuevos medios de comunicación, que los propios gobernantes, Gadafi en Libia, Mubarak en Egipto, Hamad Bachir en Barhein, al Assad en Siria y Mohamed VI de Marruecos, prohibieron el uso del Facebook, Twitter y YouTube, aunque no por mucho tiempo, pues de ahí salieron miles de emplazamientos a la rebelión.

²³ William Gibson -novelista y promotor del género cyberpunk y del World Wide Web- considera las redes sociales como redes cibernéticas, formas de transmisión de información, valores e ideas (asociadas con la democracia) en una sociedad. Así pensado, el concepto usado de red social se estrecha y limita más bien a redes informacionales. Véase la conferencia de Genaro Lozano “El ciberespacio: la nueva frontera de la protesta. El caso del movimiento por el matrimonio entre parejas del mismo sexo en México y las redes sociales” en Memorias Videogradas del Seminario Internacional Pensar y Mirar la Protesta, noviembre 2011, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco.

Esos medios lograron difundir los actos de represión del ejército, grupos paramilitares y policías; informaron sobre heridos y muertos, corrieron la voz de las demandas y por el derrocamiento de sus gobernantes (Castells, 2012). ¿Cómo no pensar que estas nuevas tecnologías, más rápidas y de mejor calidad no puedan influenciar a una población por más iletrada que fuese, si en los tiempos de Lenin en la Rusia zarista le daban tal importancia al periódico, que poquísimos podían leer, como la chispa de la revolución? Los celulares se han popularizado en todo el mundo, es el instrumento de comunicación predilecto de jóvenes desempleados tanto como de los pertenecientes a las clases medias. Yazbek (2011) coincide con Manuel Castells cuando afirma que los nuevos medios de comunicación permitieron la formación de una opinión pública emergente en todo el mundo árabe, y así fue. Una nueva generación de jóvenes fue capaz de utilizar las nuevas tecnologías para organizar protestas que movilizaron a miles por derechos humanos y libertades democráticas. A partir de un individuo puede generarse la difusión en amplios territorios complementando los llamados de voz en voz, la relación cara a cara, la visita casa por casa, las brigadas o “manifestaciones volantes”, el rumor que corre la voz en el trabajo, la escuela, la barricada, las plazas y la mezquita.

2.4 Violencia y no-violencia

El asunto de la violencia y la no-violencia es otro componente en la definición de los repertorios de la movilización. La violencia es tabú en la cultura occidental, básicamente porque se asume como hecho jurídico del monopolio estatal de la violencia. Sin embargo, las revoluciones son más complejas que reducirlas a la definición de una acción colectiva violenta. Al calificarla así, se anula de facto cualquier mérito social que pudiera tener. La experiencia de la primavera árabe muestra, como el caso de la intifada de 2000 en las ciudades de Gaza y Cisjordania en Palestina (Hardt y Negri, 2004) -a diferencia de la concepción que Castells tiene sobre los efectos negativos en los movimientos sociales-, que existen situaciones impredecibles dónde la respuesta de violencia popular a la violencia vertical es inevitable, pero se combina casi siempre con acciones de no-violencia. Sin embargo, la equilibrada correspondencia entre violencia y no-violencia no opera así en todos los casos. La intifada es irrepetible. Y en la revolución árabe se observa una articulación de ambas, pero no en todos los países cundió como estrategia. Distintos grupos armados, algunos vinculados con Al Qaida, intentaron prender la mecha con acciones de guerrilla, pero no tuvieron respuesta social. En otros casos, como Libia, Siria y Yemén se formaron resistencias armadas para enfrentar los furiosos embates de sus regímenes. No obstante, en ninguno de estos lugares, la guerra civil substituyó la resistencia pacífica. Es sintomática esta cita de un comité local en Siria que rechaza el uso de medios armados en su revolución²⁴:

(En la medida que) la inteligencia popular encuentra su expresión en los Comités locales de coordinación... (Estos) se pronunciaron contra las veleidades de algunos opositores en cuanto a tomar las armas o llamar a una intervención militar exterior. La posición (debe orientarse)... en torno a lo siguiente:

²⁴ Es un extracto de la declaración política del Movimiento por el Socialismo (2011), organización de la izquierda anticapitalista suiza, en solidaridad con la lucha del pueblo sirio, publicada en la ciudad de Ginebra.

- Se pueden comprender las razones de tales llamados pero “nosotros rechazamos esta posición ya que la encontramos inaceptable a niveles políticos, nacionales y éticos”. Tal opción “debilitaría el apoyo popular y la participación en la revolución”. La “militarización” aumentaría la “catástrofe humanitaria en la confrontación con el régimen”. Eso colocaría a la revolución sobre un terreno más favorable al régimen y “reduciría la superioridad moral” adquirida por la revolución desde su principio.
- El ejemplo de la primera Intifada (iniciada en diciembre de 1987) en Palestina se toma como referencia, en oposición a la segunda Intifada “militarizada”. “Es importante tener en cuenta que el régimen sirio y el enemigo israelí utilizaron los mismos instrumentos ante los dos levantamientos.”
- “El objetivo de la revolución siria no se limita a cambiar el régimen. La revolución también tiene por objeto construir un sistema democrático y de instituciones nacionales que salvaguardan la libertad y la dignidad del pueblo sirio.”
- “El método utilizado para cambiar el régimen es una indicación de lo que el régimen futuro de Siria será. Si mantenemos manifestaciones pacíficas, que integran nuestras ciudades y nuestros pueblos así como nuestros hombres, nuestras mujeres, nuestros niños, la posibilidad de una democracia en nuestro país será mucho más grande. Si una confrontación militar o una intervención militar toman forma, será casi imposible establecer los fundamentos legítimos para el futuro de una Siria de la cual podremos estar orgullosos.”

Las movilizaciones de masas son inexcusables en estos procesos, para que las revoluciones sean exitosas. Pero las acciones colectivas se combinan -como en Siria, aunque no necesariamente de manera recíproca o equilibrada- con activismo social, político y acciones armadas. La guerra y la violencia callejera es más atractiva mediáticamente que las acciones pacíficas. Pero la violencia callejera siempre es desigual; palos contra gases lacrimógenos y rifles de alto poder; vehículos volcados y quemados para formar barricadas que los defiendan de golpizas y balaceras. Con todo, en la mayoría de los casos prevalecen estrategias de no-violencia. Pero ello no basta para condenar el uso de la violencia social cuando es inevitable. En Libia, la respuesta de milicias se garantizó con el apoyo de la intervención de la OTAN, pero no ha sido así en Siria, donde los rebeldes han quedado indefensos ante la artillería y aviación del régimen, sólo apoyados por la población civil de las ciudades sitiadas. Aún en estos casos la orientación primordial es que las acciones armadas deben articularse con acciones de no-violencia. Esa ha sido su fortaleza como en Siria. Achcar (2011b) afirma que: “los rebeldes no cometieron el error de levantarse en armas, lo cual, de haber sucedido, habría debilitado en gran medida el momentum del levantamiento popular y hubiera permitido al régimen eliminarlo más fácilmente”. Las protestas y manifestaciones nocturnas, repertorios de movilización que no exponen a los participantes, son métodos adecuados cuando la respuesta del gobierno es de brutal represión, con una “fuerza militar abrumadora”. La imagen se repite, multitudes en manifestaciones pacíficas junto a enfrentamientos armados.

2.5 Formación de nuevas organizaciones políticas

Otras formas de movilización tienen que ver con la formación de organizaciones populares que orienten, sistematicen, preparen y coordinen acciones colectivas dirigidas al derrocamiento del régimen y a la toma del poder. Una forma incipiente, pero fundamental, aparte de las formas militarizadas de resistencia civil, ha sido la constitución de Comités Locales de Coordinación en todos los países, que han brotado con diferentes nombres en ciudades y barrios populares. También llama la atención la organización de las mujeres que se suman a las protestas, en contextos tan oprobiosamente misóginos (Hafez, 2012; Cfr. Di Marco y Tabbush, 2011; Antaki, 1989). Amplios frentes de Coordinación Nacional, instituidos en el exilio, como en Libia, intentan dirigir las transiciones políticas, a veces desplazando las organizaciones populares; en el caso de Túnez se formó el Consejo Nacional para la Salvaguarda de la Revolución, y el Frente 14 de Enero, agrupando organizaciones de izquierda radical y nacionalistas árabes (Baron, 2012).

Estas formas de organización son diferentes a las tradicionales. Se constituyen por tribus, grupos étnicos, organizaciones religiosas, y partidos políticos, institucionalizados o no, acuerpando la base social fundamental de las revueltas. El problema estriba en la solidez de la apropiación social de estas organizaciones²⁵. En todos los casos, según particularidades históricas, las autocracias han diseminado y, a veces, pulverizado la oposición política, proscrito partidos socialistas, exiliado líderes de minorías étnicas, dividido tribus y favorecido unas por otras, reprimido intentos de organización de la sociedad civil y utilizado y manipulado grupos religiosos a conveniencia del poder. Eso hace que las nuevas organizaciones nazcan con un cierto grado de debilidad política, por falta de experiencia o por indefinición de proyectos de transformación. El derrocamiento de un régimen está bien en la expectativa de la gente, pero la pregunta sigue latente ¿qué pasa después de su remoción?, ¿qué tipo de régimen queremos construir? Esas preguntas no se resuelven fácilmente. La solidez de las organizaciones se complica porque depende del resultado de la lucha interna, por la hegemonía política y cultural de distintos grupos contruidos al calor de la revolución²⁶.

Los levantamientos como la organización formada para tal fin, son así esenciales para tomar el poder, pero después lo trascendente son los medios políticos y la lucha por la hegemonía. En la revuelta árabe no se produjeron sólidas formaciones políticas, y fueron aprovechadas

²⁵ Por apropiación social nos referimos al grado en que los miembros de un movimiento participan en la consolidación de sus organizaciones. Éstas se consolidan únicamente con la fuerza social de sus miembros, no sólo por representantes (McAdam, Tarrow, Tilly, 2001). Otra perspectiva de apropiación social se refiere al perfil sociológico de los participantes (Dewerpe, 2006).

²⁶ Así lo señala Alain Gresh (2011) pensando en Egipto: “La caída del presidente Hosni Mubarak no había sido más que una primera etapa, seguida del nombramiento de un nuevo gobierno, y luego de la detención del presidente y de miembros de su familia y del comienzo de su proceso, que el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CSFA) no deseaba. Otras medidas habían sido impuestas por la calle, particularmente la disolución del Partido Nacional Democrático (PND, de Mubarak) y luego el nombramiento de una dirección provisional del sindicato oficial. Pero, en todo el país, los responsables del antiguo régimen luchaban denodadamente para mantener sus privilegios. El ejemplo más llamativo era el de los medios del estado, prensa oficial y televisión. A pesar de algunos pequeños cambios, estos medios difundían el punto de vista del CSFA, no dudaban en utilizar la mentira y la calumnia, como en tiempos del antiguo presidente”.

por los Hermanos Musulmanes de orientación fundamentalista. En este sentido, según Ali Tariq (2011):

[...] es de gran importancia el hecho de que estos nuevos movimientos en el mundo árabe no hayan producido nuevas formaciones políticas. En Sudamérica durante los años noventa y en el siglo XXI, estamos ante una combinación de masivos movimientos sociales, que producen nuevas formas de organizaciones políticas. Esas organizaciones participaron en elecciones y llegaron al poder democrática y electoralmente y luego implementaron reformas estructurales, desafiando el control del capitalismo neoliberal. No el capitalismo en su conjunto, sino esta forma particular de capitalismo. Sin nuevas formas de organizaciones políticas, las estructuras políticas existentes como la Hermandad Musulmana, especialmente en Egipto, tienen una inmensa ventaja [...]

Egipto muestra la lucha entre personeros del mismo régimen y oportunistas que tratan de mantenerse en el poder. En Yemén, el ex presidente sigue en las antecámaras del poder. La Coordinadora Nacional para la Transición en Libia se formó por antiguos colaboradores del régimen de Gadafi. Por otro lado, los Hermanos Musulmanes se han infiltrado en los movimientos nacientes a través de su organización panislamista, fundada desde 1928 en Egipto. Esta organización tiene impacto internacional, es fundamentalista (en los términos de Zeraoui, 2006, op.cit.), y promueve, a veces veladamente, la yihad o guerra santa mundial. Las revueltas árabes pueden regresar a esto por falta de alternativa política. En una analogía con otros movimientos de indignados, Zigmund Bauman (2011) considera que es esta debilidad a la que se enfrentan los movimientos líquidos, porque nada es sólido ni fijo, y menos tales organizaciones surgidas al calor de la espontaneidad²⁷:

La modernidad líquida se expresa, obviamente, en su falta de solidez y de fijeza. Nada se halla lo suficientemente determinado. Ni las ideas, ni los amores, ni los empleos, ni el 15-M. Por eso teme que tal arrebato acabe también, finalmente, “en nada”. No es seguro, pero siendo líquido ¿cómo no pensar en la evaporación?

3. Deliberación sobre la primavera árabe desde enfoques conservadores de derecha e izquierda.

3.1 Sobre el intervencionismo imperialista moderado

La revista Letras Libres de México publica “El Orden Político en Egipto” de Francis Fukuyama (2011). El reconocido autor de “El Fin de la Historia” (*The End of History and the Last Man*, 1992) es blanco de críticas, como la de Ralf Dahrendorf, en el sentido de que su fama habría durado apenas 15 minutos antes de caer en el olvido, por su ingenuidad acerca del dominio

²⁷ En Proavinci: <http://prodavinci.com/2011/10/17/actualidad/zygmunt-bauman-sobre-los-indignados/>; consultado el 10 de marzo de 2012.

del neoliberalismo. Fukuyama forma parte de la corriente crítica del nuevo conservadurismo estadounidense, que argumenta por la desmilitarización de la “guerra al terrorismo”, impuesta desde las administraciones Bush, justificada por la sobrevaloración del peligro islámico. El *nuevo conservadurismo* asume que el dominio de los estadounidenses debe conducirse siguiendo una política integral de desarrollo (económico, social y político) dirigido hacia países de interés nacional para los EEUU.

Fukuyama fue discípulo de Samuel P. Huntington, otro académico influyente en la política exterior de los EEUU. No debe extrañar que el artículo de Fukuyama en *Letras Libres*, retome lo fundamental de su maestro de la Universidad de Harvard. El propio Huntington fue mundialmente conocido por sus estudios sobre las transiciones a la democracia en 60 países de Europa del Este, Asia, África y América Latina. Los resultados se publicaron en 1991 con el título “La tercera ola: Democratización a finales del Siglo XX” (en español, Huntington, 1994) y en 1993 “Choque de civilizaciones” (en español, Huntington, 2005 [1996]). Huntington reconoce un cambio sustancial en las condiciones del conflicto mundial, en la posguerra fría, de tipo más cultural que ideológico, haciéndose cada vez más violento, no entre países, sino entre civilizaciones, entre Occidente y Oriente, entre Cristianismo, Hinduismo e Islamismo, contra China e India, entre el Lejano Oriente (Japón) y África. La preocupación del autor es que los estadounidenses no saben responder a la pregunta “¿quiénes somos y dónde estamos en el mundo?” La respuesta, según Huntington, prefiguraría la identidad nacional estadounidense.

Por su parte, Fukuyama revalora otro texto de Huntington, olvidado por los lectores. Se trata de “El Orden Político en las Sociedades de Cambio” (1968 [2005]) que analiza el tema sobre modernización y cambio social. Fukuyama retoma la idea general de Huntington en relación con los cambios mundiales, con su fórmula de integración de la economía, la política y la sociedad, en una red de procesos, que aunque con cierta autonomía, se vinculan entre sí. Rechaza tomar en cuenta uno solo de esos componentes, parcializando la realidad, como hacen con frecuencia los gobiernos estadounidenses. No obstante, dice Fukuyama, Huntington se equivocó al pensar que las transiciones autoritarias pueden llegar a ser un mal menor e inevitable para alcanzar el desarrollo. Así pudiera haber funcionado en el este de Asia o más allá aceptando el liderazgo del Partido Comunista Chino, que utilizó todo su poder totalitario para promover y generar la modernización con rápidos cambios sociales.

Pero esto no pasa con la autocracia árabe, que se entroniza en el poder manteniendo a sus sociedades económicamente estancadas. Al no haber desarrollo, no puede haber ninguna transición a la democracia. En cambio, impulsar el desarrollo económico y social para el cambio político -no para estabilizar procesos de pre-modernidad política- debe ser la estrategia estadounidense para el cercano Oriente. Egipto es un ejemplo de la incoherencia de las políticas intervencionistas de los EE.UU. A pesar que Egipto fue siempre de los principales receptores de la ayuda estadounidense, los EE.UU apoyaron la autocracia buscando con ello la estabilidad. Desistieron de la modernización política y la transición a la democracia. Al contrario, lo que se necesitaba era que las distintas agencias intervencionistas de EE.UU -las

que promueven el desarrollo socioeconómico y las que impulsan democracia y gobernanza-trabajaran coaligadamente.

Fukuyama está convencido que es difícil comprender estructuralmente, ni siquiera en forma retrospectiva, por qué surgieron las revueltas en esa región y se extendieron repentinamente por toda la geografía de los desiertos árabes; por qué se dieron a partir de diciembre de 2010, y no antes o después. La chispa se desató, como hemos visto, por un hecho aparentemente inconexo, la inmolación de Mohamed Bouazizi, un vendedor de verduras, joven y universitario de 26 años, detenido varias veces por la policía, y abofeteado por la autoridad cuando un día quiso reclamarles. Ese suicidio público desató la primavera árabe, un movimiento social socorrido por las nuevas tecnologías, a partir de las cuales se pensaron acciones donde la gente se reconocía en sus intereses comunes.

La macroeconomía, con todo y sus métodos cuantificables, no puede predecir ni anticiparse a las crisis políticas. El positivismo no entiende la dimensión moral de las crisis, qué ideas tiene la gente sobre la legitimidad, la justicia y la dignidad. En consecuencia, la mejor manera de desestabilizar una sociedad (autoritaria) no es financiando grupos desestabilizadores “que buscan un cambio de régimen a corto plazo, sino la promoción de un rápido crecimiento económico y la expansión del acceso a la educación”. Si los regímenes de los que se trata malgastan el dinero destinado al desarrollo social por irresponsabilidad o autoritarismo, entonces la manera eficaz es cortarles toda la ayuda, empujando únicamente el cambio político.

Justamente, la perspectiva crítica del neoconservador Fukuyama se opone al colonialismo militar y a la guerra de intervención, pero insiste en buscar el dominio planetario de la cultura política estadounidense, basada en sus propias definiciones de democracia y gobernabilidad. Es una perspectiva ingenua que pasa por alto aspectos velados de la soberbia imperialista, pero que son esenciales para explicar la fenomenología del cambio mundial. En primer lugar, el hecho que los EE.UU y otras potencias europeas no únicamente hayan tolerado los regímenes totalitarios, sino los hayan impulsado y protegido, promoviendo conflictos y tensiones entre países, que favorecían a sus propios intereses económicos. Fukuyama no está en contra del intervencionismo imperialista, sólo aboga por uno pacífico, usando el boicot económico como en Cuba, o azuzando el cambio político a través de agencias internacionales afines. El problema es que eso no pasa en el sistema mundial. La intervención de las grandes potencias se justifica por ambiciosos intereses económicos y de sobrevivencia política. Este enfoque es parcial, como podemos constatarlo con las paradojas de la primavera árabe, expuestas más arriba.

3.2 Sobre la izquierda institucional

La perspectiva occidentalizada del conflicto la expresa Fukuyama: la tragedia de Egipto es que en más de medio siglo no hubo evolución política, ni instituciones modernas que canalizaran pacíficamente la modernización y la participación ciudadana. Los actores del cambio, según Fukuyama, no fueron los pobres ni las redes islamistas, sino jóvenes de clase media, bien

educados y con acceso a las redes cibernéticas. Ante estos actores de la modernidad debe dirigirse la ayuda de los países centrales.

Otra visión de la revuelta árabe, en el polo opuesto a la versión moderada de imperialismo, es la que etiqueta a una izquierda “conservadora”, “antiimperialista-nacionalista” y “monista”. Esta corriente -seguida en parte por el partido comunista español y de otros países latinoamericanos, así como de gobiernos de Cuba, Venezuela y Bolivia- ha visto con desconfianza al movimiento pluriclasista y heterogéneo contra las autocracias árabes, principalmente en Egipto, Libia y Siria. Su interpretación sobre las revueltas no entra en contradicción con estos regímenes aliados, como en el caso de Venezuela, miembro de la OPEP, y cercano al régimen nacionalista y socialista sirio; y autopropONENTE como mediador en el conflicto libio.

Un ejemplo, a través de Prensa Latina (Cf. Canales, 2011), es la postura antiimperialista cubana, contra la intervención de la OTAN en Libia, a partir de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU. El alzamiento, dice, fue fabricado desde afuera, con orígenes, creencias e ideologías extranjeras, distintas a las de los pueblos árabes. El gobierno libio pagó cara su riqueza petrolera. El intervencionismo se fundamentó en antiguas vendettas árabes principalmente con el actual rey saudita Abdulah Bin Abdulaziz, y debido a la política solidaria de Gadafi, el llamado “Rey de reyes”, hacia los países africanos, y su no sumisión a los poderes extranjeros. El repudio de Washington al nacionalismo y antiimperialismo de Gadafi se consumó por la avaricia imperialista sobre el petróleo y gas libios.

Esta perspectiva conservadora que justifica un régimen autoritario, se entendería en el sentido que los gobiernos de Siria, Egipto, Argelia y Libia, considerados “socialistas” y “progresistas”, hoy lo siguen siendo. En consecuencia, aceptar la invasión de la OTAN en Libia, justificaría una operación semejante en Siria o incluso en Venezuela. Para algunos críticos de este enfoque (Almeyra, 2011a), el interés de EEUU en la región ha disminuido a partir de su derrota y retirada de Afganistán e Irak. Así que el miedo de Occidente se basa más por el fortalecimiento de la alianza entre Rusia, China, e India, países que en el Consejo de Seguridad han vetado resoluciones de los países europeos y los EEUU que van contra los gobiernos de Siria e Irán.

Sin intentar polemizar acerca de las tensiones a nivel del sistema mundial, habría que considerar que los EEUU aún mantienen más de 25 bases militares en la región (añadiendo las puestas en Irak). Sólo en Egipto existen 11 mil soldados y en el Mar Rojo cuenta con naves de asalto y portaviones²⁸. El “Clash” de civilizaciones preconizada por Huntington ha sido asumido y penetrado muy bien en el imaginario estadounidense, como el que interioriza “el eje del mal” formado por Irak e Irán, apoyados por los enemigos históricos de los EEUU: Libia, Sudán, Irak, Irán, Yemén, Somalia y Siria.

²⁸ EE.UU. tiene bases militares en Egipto, Israel, Arabia Saudí, Yemén, Emiratos Árabes Unidos, Somalia, Omán, Qatar, Bahrein, Kuwait, Turquía (Cf. Le Monde Diplomatique, 2003).

La postura ideologizante de unos, y de la “real politik” de otros confunde la compleja realidad de la Liga Árabe. Es costumbre de este discurso izquierdista reducir la explicación a los intereses imperialistas contra regímenes autocráticos y despotas, pero bautizados como “progresistas”. La izquierda conservadora lamenta entonces la rebelión democrática que eliminó a Ben Alí en Túnez y a Mubarak en Egipto, obligó al sultán marroquí hacer concesiones constitucionales, puso en tensión las dictaduras de Yemén y Siria, y dio un golpe de muerte al régimen de Gadafi (Almeyra, 2011b). Todos esos regímenes a pesar de su ideología nacionalista se vinieron desplazando oportunistamente desde su independencia de acuerdo a su conveniencia²⁹. No debe extrañar que hayan llegado a ser los principales proveedores de petróleo de EEUU³⁰. La mayoría, con excepción de Egipto, Marruecos y Jordania, exportan más del 50% de su producción de energía. Además, todos los monarcas y presidentes han tenido que ver explícitamente con las nóminas de la CIA, como Bin Laden, dirigente de Al Qaida, y el propio Gadafi. Éste último dictador se convirtió en enemigo de la causa palestina, socio de los imperialistas europeos, y factor de estabilidad para los intereses israelíes antiárabes (Almeyra, 2011b).

La intervención de la ONU al aprobar el acuerdo 1973 que declaraba zona de exclusión aérea a una amplia zona de Libia generó un debate entre las izquierdas, que confundió más la solidaridad internacional hacia los rebeldes especialmente en este país y Siria, ahora sumido en una sangrienta guerra civil. Gilbert Achcar (2011a), formado en Líbano, profesor de la School of Oriental and African Studies (SOAS) de la Universidad de Londres, ha tomado distancia de las que llama posiciones “monistas” de esta izquierda conservadora. “La izquierda antiimperialista” ha confundido el debate. Se ven confrontados con una situación sin precedentes de intervencionismo por parte de la OTAN, en parte porque tienen una fascinación inexplicable por “caudillos” del tipo de Gadafi, a quien califican como “gran líder revolucionario”. Así, los insurgentes libios se convertirían en una especie de “contra” nicaragüense.

Habría que reconocer que no es fácil tener una postura diáfana, sobre todo cuando se conocen iniciativas de conservadores como Fukuyama y Huntington. No obstante, el lado opuesto de una derecha conservadora es una izquierda igualmente conservadora que cae en lo mismo que critica. Proyecta sobre el mundo árabe, como señala el ensayista y escritor Santiago Alba (2011), clichés eurocéntricos, en el sentido que los musulmanes sólo pueden rebelarse por necesidades básicas o por Alá, pero no por democracia. Las revoluciones empiezan en Francia, Venezuela o Cuba, pero no pueden empezar en Túnez. Así la izquierda monista niega el carácter espontáneo y legítimo de las revueltas. Al justificar a los gobiernos dictatoriales, estos apologistas cometen una doble injusticia, defienden a tiranos que disparan contra civiles y ofenden a los insurgentes que luchan por acabar su miserable situación.

²⁹ Los procesos de independencia de los países árabes abarcan varios periodos del siglo XX: Antes de 1945 se independizaron Egipto, Arabia Saudí, Irak e Irán. Entre 1945 y 1959: Marruecos, Túnez, Libia, Siria, Jordania. Entre 1959 y 1970: Argelia, Yemén, Omán y Kuwait. Entre 1970 y 1989: los Emiratos Árabes Unidos, Cf. *Le Monde Diplomatique* (2003).

³⁰ En 2001 los países del Golfo proveían a los EEUU 1 millón 720 mil barriles diarios. Irak, 757 mil y Algeria 39 mil barriles, Cf. *Le Monde Diplomatique* (2003).

El Partido Comunista Español publicó un comunicado titulado “Libia: una guerra colonial por el dominio económico y militar” reduciendo el asunto a una conflagración imperialista y al hecho que los rebeldes tienen filiación monárquica por el uso de la “bandera de la monarquía” izada en las zonas liberadas.³¹ Santiago Alba señala una realidad que rebasa en mucho este reduccionismo; por lo menos, dice, hay cuatro hechos con los que tenemos que lidiar para realizar un análisis verídico y realista: Gadafi en Libia, como en Siria y otros, es un dictador; la revuelta espontánea formada por jóvenes ha sido inevitablemente infiltrada por oportunistas, tanto por liberales pro-occidentales como islamistas; la intervención de la OTAN no tiene, por supuesto, ninguna vocación humanitaria, que ha provocado muertes de muchos libios, pero a pesar de ello fue capaz de salvar muchas más vidas de civiles; ahora, muerto Gadafi y derrocado su gobierno, la OTAN ha amenazado con volver el país un protectorado occidental. Ante tal situación ¿qué hacer?

Para Almeyra, Achcar, Alba, Borón, etcétera, dicha izquierda antiimperialista-nacionalista, monista y conservadora a la vez, denigra el mérito de las poblaciones civiles que se han levantado hoy, a pesar de estar acostumbrados a la sumisión, antes a sucumbir ante sus gobernantes palaciegos. A pesar de esa izquierda, los manifestantes han tomado conciencia de su movimiento y derrocado a sus dictadores, que en ciertos momentos han sido cínicamente cómplices y aliados de las mismas potencias neocoloniales europeas y estadounidense que ahora dicen combatir.

4. Corolario, solidificar las revoluciones líquidas.

En síntesis, la izquierda monista europea y latinoamericana, tanto como el neoconservadurismo radical o moderado estadounidense, reducen la compleja historia del Cercano Oriente y descalifican las revueltas de los ciudadanos árabes. Unos reivindicando a sus caudillos, los otros justificando el intervencionismo occidental. Al contrario, lo que vimos aquí fue el comienzo de las revoluciones, incrustadas en contextos paradójicos históricos y culturales que constituyeron estructuras diferenciadas de oportunidades y limitaciones para el desarrollo de movimientos ciudadanos, en nueve países involucrados en la primavera árabe. Estas naciones están regidas por sistemas políticos diversos, que van desde monarquías hereditarias como Barhein y Arabia Saudí, o monarquías constitucionales como Jordania y Marruecos; repúblicas socialistas autoritarias (que combinan socialismo, nacionalismo y panarabismo), como Libia, Siria, Argelia y Egipto; o parlamentaristas como Líbano y Túnez; pero todos subordinados más o menos al islamismo y basado su sistema judicial en el Corán y en la Sharia. Las revueltas sin embargo pusieron en jaque a todas estas formas verticales estatales y culturales.

³¹ El periodista comunista libio Farid Adley dice a este respecto: “La cuestión de la bandera izada en las zonas liberadas, no es una señal de retorno al pasado, esa bandera no es propiedad del ex -rey Idriss o de la cofradía anussita. Yo habría usado la bandera roja, pero ni yo ni mi generación pintamos nada en esta revolución. La corriente monárquica en la oposición es absolutamente minoritaria y enarbolar la tricolor, con la estrella y la media luna en blanco, no es un apego al pasado, sino un claro rechazo al régimen” (Alba Rico Santiago, 2011).

Vimos que el repertorio de las movilizaciones formó un ciclo de protestas que se extendió más allá de cada país. Se originó en el sacrificio y el suicidio como acto de desagravio. Se basó en la apropiación ciudadana del espacio público, como campo natural de la política. La concentración de multitudes en plazas y calles de las principales ciudades, fue el medio legítimo de construcción de una identidad colectiva ciudadana, al mismo tiempo que enfrentó la reacción violenta y represiva de la alteridad estatal representada en la policía, el ejército, los paramilitares y mercenarios pagados por la autoridad. Se combinaron formas de violencia y no-violencia en esos repertorios, destacando la movilización y resistencia pacífica de la sociedad civil en franca maduración política, y la formación de ejércitos de liberación provisionales en aquellos países como Libia y Siria donde la represión del estado fue más sangrienta. Las movilizaciones reflejaron la vinculación de demandas sociales y políticas, por derechos colectivos y libertades democráticas, que facilitó el paso de proyectos de ciudadanía que fueron desmoronando aunque progresivamente rígidas estructuras del fundamentalismo y patriarcalismo musulmán. Asimismo, el uso de nuevas tecnologías resultó en la formación de una amplísima red de comunicación que superó la fragmentación y pasividad habituales de los súbditos.

La revolución árabe mostró la necesidad de constituir nuevas organizaciones que rompieran con las asociaciones tradicionales institucionalizadas de trabajadores; o en ciertas circunstancias intentar llenar el vacío organizativo de los ciudadanos. Pero la consolidación de aquellas organizaciones así construidas depende del grado de éxito de los movimientos y no en todos los casos fue posible. A veces, la hegemonía de nuevas organizaciones fue apoyada por intereses extranjeros. En otras se demostró que preexistentes organizaciones tradicionales poderosas pueden ocupar posiciones de hegemonía dentro del caos de la revolución, como el caso de los Hermanos Musulmanes.

Ningún movimiento ha resuelto en su totalidad el cambio político en la región. Pero en todos los países, con diferentes grados, avanza una revolución permanente que al parecer no podrá evaporarse fácilmente, pensando en términos de Bauman. Lo que aparece como una revolución líquida, puede solidificarse con el tiempo y fortalecer con ello proyectos ciudadanos revolucionarios.

Bibliografía

- Achcar, G. (2011c). La revolución continúa. *Viento sur*. Recuperado el 02 de diciembre de 2011, de <http://www.vientosur.info/spip.php?article6043>
- Alba Rico, S. (2011). En Libia se ha producido una revolución popular. *Rebelión*. Recuperado el 23 de octubre de 2011, de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=136083>
- Ali, T. (2011). "Rebelión y disidencia, los desafíos del siglo XXI". *Rebelión*. Recuperado el 28 de octubre de 2011, de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=138330>

- Almeyra, G. (2011a, 28 de octubre). Estados Unidos, Siria y el Cercano Oriente. *La Jornada quincenal*. Recuperado el 30 de octubre de 2011, de <http://www.lajornadaquincenal.com.ar/2011/10/28/estados-unidos-siria-y-el-cercano-orientel/>
- Almeyra, G. (2011b, 28 de agosto). La rebelión Libia y “la paz” de los colonialistas. *La Jornada*. Recuperado el 28 de agosto de 2011, de <http://www.jornada.unam.mx/2011/08/28/opinion/018a2pol>
- Almeyra, G. (2011c, 20 de octubre). Los gangsters imperialistas. *La Jornada quincenal*. Recuperado el 23 de octubre de 2011, de <http://www.lajornadaquincenal.com.ar/2011/10/20/los-gangsters-imperialistas/>
- Almeyra, G. (2012d, 11 de marzo). Sobre la Dictadura Siria. *La Jornada*. Recuperado el 11 de marzo de 2012, de <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/11/opinion/022a1pol>.
- Álvarez Ossorio, I. (2012). La sociedad civil ante la intifada siria. En L. Mesa Delmonte (Coord.), *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente* (pp. 331-352). México: El Colegio de México.
- Antaki, I. (1989). *La cultura de los árabes*. México: Siglo XXI Editores.
- Badiou, A. (2012). *The Rebirth of History. Times of Riots and Uprisings*. London: Verso.
- Baron, A. (2012). Túnez. Un año después del comienzo de la primavera. [Traducción de Faustino Eguberry]. *Viento sur*. Recuperado el 25 de febrero de 2012, de <http://vientosur.info/spip.php?article6138>
- Bauman, Z. (2011, 17 de octubre). El 15-M es emocional, le falta pensamiento. *kaosenlared.net*. Recuperado el 10 de marzo de 2012, de <http://www.old.kaosenlared.net/noticia/zygmunt-bauman-15-m-emocional-falta-pensamiento>
- Brown, J. (2011). De Tahrir a Wall Street. Una insurrección anticolonial mundial. *Viento Sur*, Recuperado el 11 de diciembre de 2011, de <http://www.vientosur.info/spip.php?article6070>
- Canales, U. (2011). Libia, el legado más aciago de la Primavera Árabe. *Prensa Latina*, Recuperado el 30 de diciembre de 2011, de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=142099>
- Castañeda, J. C. (2012). El movimiento popular en Egipto en 2012: resultados primeros y tareas futuras. En L. Mesa Delmonte (Coord.), *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente* (pp. 231-252). México: El Colegio de México.
- Castañeda Reyes, J. C. (2011). *Egipto contemporáneo: economía, política y sociedad*. México: El Colegio de México.
- Castells, M. (2012). *Networks of Outrage and Hope. Social movements in the Internet age*. Cambridge, MA: Polity Press.
- De Vries, S. Ph. (2007). *Ritos y símbolos judíos*. Madrid: Caparrós Editores.
- Dewerpe, A. (2006). Charonne 8 février 1962. *Anthropologie historique d'un massacre d'État*. Paris: Éditions Gallimard folio histoire inédit.
- Di Marco, G. y Tabbush C. (Comp.) (2011). *Feminismos, democratización y democracia radical*. San Martín, Argentina: UNSAM EDITA.
- Espinosa, A. (2011). Revueltas en Yemén. *El País*. Recuperado el 5 de marzo de 2012, de <http://www.elpais.com/especial/revueltas-en-el-mundo-arabe/yemen/>
- Fukuyama, F. (2011, junio). El orden político en Egipto. *Letras Libres*, 14-19.

- Goldstone, J. A. (2011). Understanding the Revolutions of 2011. Weakness and Resilience in Middle Eastern Autocracies. *Foreign Affairs*, 90(3), 8-16.
- Gresh, A. (2011). Revolución egipcia, acto II, Le Monde Diplomatique, <http://blog.mondediplo.net/>. Consultado el 24 de noviembre de 2011.
- Habash, K. (2011, 13 de octubre). Una unidad forjada contra la dictadura. [Traducción de Faustino Eguberry]. *Viento Sur*. Obtenido de <http://www.vientosur.info/spip.php?article5880>
- Hafez, S. (2012, octubre). ¿Dónde quedó el pacto? Mujeres, masculinidad y el levantamiento egipcio. *emPLAZAdas, nuevas formas de hacer política*. Año 23,46, 63-73.
- Hardt, M. y Negri A. (2004). *Multitud, guerra y democracia en la era del Imperio*. Barcelona: Debate
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Huntington, S. P. (2005 [1996]). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Huntington, S. P. (2005). *El orden político en las sociedades de cambio*. Barcelona: Paidós
- Le Monde Diplomatique (2003). *L'Atlas du Monde Diplomatique*. París: Le Monde Diplomatique.
- Logroño Narbona, M. (2012). Promesas reales: apuntes sobre la primavera árabe en Jordania. En L. Mesa Delmonte. (Coord.), *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente* (pp. 419-438). México: El Colegio de México.
- López Gallegos A., López-Saavedra, N., Tamayo, S. y Torres Jiménez, R. (Coords.)(2010). *Yo no estuve ahí pero no olvido. La protesta en estudio*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, colección Abate Faria.
- López Villicaña, R. (2012). Yemen: geopolítica y revolución. En L. Mesa Delmonte (Coord.), *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente* (pp. 439-456). México: El Colegio de México.
- Marx, K. (1979). *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850*. Moscú: Editorial Progreso.
- McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, Ch. (2001[2003]). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mesa Delmonte, L. (Coord.)(2012). *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente*. México: El Colegio de México.
- Mesa Delmonte, L. (2012b). Protestas reprimidas. La preponderancia de los intereses estratégicos sobre las demandas populares en el caso de Bahréin. En L. Mesa Delmonte (Coord.), *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente* (pp. 457-480). México: El Colegio de México.
- Movimiento Por el Socialismo (2011). Siria, Un levantamiento heroico [Traducción de Correspondencia de Prensa] *A l'encontre/ La Breche*. Recuperado el 23 de septiembre de 2011, de <http://alencontre.org/>.
- Offerlé, M. (2011). *Perímetros de lo político: contribuciones a una socio-historia de la política*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, Colección Sociedades Contemporáneas.
- Pigenet, M. y Tartakowsky, D. (Comps.)(2003, janvier-mars). Les marches. *Le Mouvement Social*, (202), Éditions de L'Atelier.
- Pinto, P. G. (2012). *Yallah Irhal ya Bashar: protestas, violencia y fragmentación social en el levantamiento sirio*. En L. Mesa Delmonte (Coord.), *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas*

sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente (pp. 353-382). México: El Colegio de México.

- Prieto M. G. (2011). La revolución ignorada". *Periodismo Humano*. Recuperado el 24 de noviembre de 2011, de <http://periodismohumano.com/>
- Rico Pavés, J. (2006). *Los sacramentos de la iniciación cristiana*. Toledo, España: Instituto Teológico San Ildefonso.
- Salgó A. (2012). Libia: un escenario geopolítico más allá de la "Primavera Árabe". En L. Mesa Delmonte (Coord.), *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente* (pp. 211-229). México: El Colegio de México.
- Sánchez, I. (2012). Obstáculos y retos del proyecto democratizador en el régimen político marroquí. En L. Mesa Delmonte (Coord.) *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente* (pp. 167-190). México: El Colegio de México.
- Tamayo, S. (1999). *Los Veinte Octubres Mexicanos: ciudadanías e identidades colectivas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, colección de estudios urbanos.
- Tamayo, S. (2010). *Crítica de la Ciudadanía*. México: Siglo XXI/UAM-A.
- Tamayo, S., Granados, A. y Minor, F. (2010). Identidades colectivas y cultura política. La protesta estudiantil. En A. López Gallegos, N. López-Saavedra, S. Tamayo y R. Torres Jiménez (Coords.), *Yo no estuve ahí pero no olvido. La protesta en estudio* (pp. 211-318). México Universidad Autónoma Metropolitana, colección Abate Faria.
- Tarrow, S. (1998). *Power in Movement, social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Ch. (2008). *Contentious Performances*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Ch. (2006). *Regimes and Repertoires*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Turner, B. (2012). La ciudadanía árabe: la Primavera Árabe y sus consecuencias no intencionales. *Sociología Histórica*, (1), 29-53.
- Valera, H. (2012). Los procesos de cambio político en Túnez y Libia. En L. Mesa Delmonte (Coord.) *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente* (pp. 121-140). México: El Colegio de México.
- Yazbek, S. (2011, 13 de agosto). El levantamiento es una evolución espartaquista, una revolución de esclavos contra sus amos. *Viento sur*. Recuperado el 15 de septiembre de 2011, de <http://www.vientosur.info/spip.php?article5728>.
- Zeraoui, Z. (2006). Terrorismo y violencia religiosa. En Z. Zeraoui y T. F. Montiel (Coords.), *La Guerra Contra el Terror. Estados Unidos, Afganistán y la lucha contra el terrorismo* (pp. 217-254). México: Ariete y Tecnológico de Monterrey.
- Zeraoui, Z. (2012). Argelia: los militares y el poder. En L. Mesa Delmonte (Coord.), *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente* (pp. 141-166). México: El Colegio de México.
- Zeraoui, Z. y Montiel T. F. (Coords.) (2006). *La Guerra Contra el Terror. Estados Unidos, Afganistán y la lucha contra el terrorismo*. México: Ariete y Tecnológico de Monterrey.

CAPÍTULO IX

Participación para la descentralización. Fortalecimiento de la participación como condición determinante para la descentralización, el desarrollo territorial y la gobernanza en Chile.¹

Heinrich von Baer von Lochow², Felipe Torralbo Seguel³ y Camilo Rosas Flores⁴

1. Desarrollo y gobernanza: el tiempo de la participación.

Si bien es una discusión política, social y académica aún abierta, es innegable que Chile se encuentra en medio de un proceso de cambio en la forma en que la ciudadanía se relaciona con el poder, tanto del Estado como del mercado.

Desde distintas veredas, a ésta dinámica social se le han atribuido disímiles causales y dimensiones, las que varían desde:

- Una sistemática interpelación al modelo de desarrollo del país, sin que ello implique una crisis estructural, sino más bien un proceso de adaptación y reforma (Oppliger & Guzmán, 2012; Navia, 2012);
- Grupos de actores diversos y con intereses diferenciados (*stakeholders*) tienen posiciones encontradas sobre temas que atañen al comentado modelo: en el ámbito político, los cuestionamientos a la Constitución y su capacidad de representación y en el ámbito económico, la estructura tributaria (Tironi, 2011);

¹ La revisión y actualización final de este artículo contó con la valiosa colaboración del Profesor de Historia y Geografía Mario Rozas, investigador asociado al Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, de IDER-UFRO

² Coordinador del Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera. Presidente Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE - Fundación Chile Descentralizado. hvonbaer@gmail.com

³ Administrador Público, Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales, Universidad de Chile. Investigador del Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera. ftorralbo@gmail.com

⁴ Licenciado en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Investigador del Programa Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales del Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera. camilo.rosas@ufroterra.cl

- Movimientos sociales que emergen en medio de las crisis del capitalismo, particularmente en Chile, asociadas a la concentración histórica de la riqueza (Fazio, 2012);
- La naturalización de la dinámica neoliberal por medio de la imposición de intereses particulares por sobre el interés general o el régimen del mercado por sobre “el régimen de lo público” (Atria, Larraín, Benavente, Couso & Joignant, 2013);
- El “derrumbe del modelo” o la desconfianza en la economía de mercado como mecanismo de regulación social, reflejada principalmente en la consigna “no al lucro” (Mayol, 2012a, 2012b);
- El movimiento social como el devenir de la construcción histórica de lo “popular” eclipsada (precipitada) por la figura del Presidente Sebastián Piñera (Salazar, 2011);

Sin tomar posición o definir una preferencia por alguna de estas miradas, destacamos el hecho que la discusión está instalada, se nutre y reafirma día a día con la emergencia de los más diversos focos de descontento ciudadano. Más allá de las causas condicionantes identificadas por cada uno de los autores, esta discusión refleja que algo está sucediendo en la sociedad chilena, la que demanda ya no solo bienes y servicios del Estado o del mercado, sino que además busca que los mecanismos de representación y participación se adecuen a una nueva voluntad de participar en forma protagónica de las decisiones que los afectan.

Uno de los factores comunes entre las distintas propuestas de interpretación del fenómeno descrito es la crítica ciudadana a la concentración del poder político y económico. Para Alberto Mayol (2012a, p. 369), “un factor decisivo de la acumulación de poder de unos pocos contra de la ciudadanía es la privación a todo sujeto con capital político que haga algo que pueda ser interpretado contra las autoridades” agregando que, “en cualquier caso, el proceso de ciudadanización evidentemente transforma su entorno inmediato”. La respuesta por la vía del conflicto suele ser la reacción inmediata a este reposicionamiento del *ciudadano* como actor, es decir, se genera una beligerancia recíproca entre quienes concentran y quienes reclaman más espacios de poder.

Este fenómeno genera consecuencias en la forma en que se identifica o legitima el ejercicio de la autoridad hacia la ciudadanía, sea aquella electa democráticamente o la designada en cargos de poder. La brecha que existe entre las aspiraciones de la ciudadanía y la respuesta de sus autoridades ha producido problemas de gobernabilidad, de legitimidad y, principalmente, de gobernanza (governance).

Este último concepto, *gobernanza*, es fundamental para entender la relación entre gobernantes y gobernados de forma compleja, multivariable y con actores diversos. Joan Prats dedicó una parte importante de su trayectoria a la definición de dicho concepto, particularmente con la mirada puesta en los procesos de democratización en América Latina. Según Varela (2011a),

[...] la gobernanza, para Joan Prats, es una nueva forma de gobernar, superadora del tradicional esquema jerárquico, que implica por igual la participación de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector, en la resolución de problemas que afectan al interés general. Los requisitos básicos para que la gobernanza se convierta en buena gobernanza, o buen gobierno (símil empleado por Prats en numerosas ocasiones), tienen que ver con la existencia de un buen capital social, la implicación activa y corresponsable de los actores privados-empresariales, así como con el liderazgo de la alta función pública y de los políticos que están al frente de las instituciones públicas de un territorio (p. 5).

Como se observa en este análisis, Prats establece una relación clara y directa entre el concepto de *gobernanza* y el de *territorio*, debido a que las prácticas de la *buena gobernanza* deben remitirse a los actores implicados en el *interés general*, el cual se encuentra circunscrito a un territorio que determine y comprometa a esa sociedad meso-regional o micro-local con su propio desarrollo. De este modo, en palabras del propio Prats (2001, p. 115), “*la governance* concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un Estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante”, a lo que se suman las variables institucionales existentes en dicha sociedad, es decir, los aspectos de *buena gobernanza* determinantes desde el sector público que “se corresponde con la dinámica de las redes de políticas, las estructuras de acción pública intergubernamentales y la aplicación de criterios de transparencia y responsabilidad en el ejercicio de la acción pública” (Varela, 2011, p. 5).

1.1 Descentralización, desarrollo territorial y participación.

Uno de los ámbitos donde se evidencia de mejor manera la ya citada acumulación de poder en Chile, es su alta concentración en la Región Metropolitana. A similitud de otros fenómenos de concentración, según Mayol (2012a),

[...] el centralismo fue impugnado [por la ciudadanía] porque es otra forma de acumulación de poder y otro rasgo del país que hemos construido en estos cuarenta años de despolitización. Y es que toda concentración de poder es despolitización de la sociedad, pues implica la usurpación a ella de su fortaleza y hasta de sus derechos básicos. (p. 368)

Esta impugnación ciudadana se ve reforzada cuando a nivel macroeconómico, Chile se muestra sólido y con proyecciones de crecimiento sostenido de sus indicadores, porque como señala Eduardo Ergas (2012) “los grandes números son miopes, cuando no enteramente ciegos, de la textura de lo local. La prisión de los promedios, que tiene muchas virtudes para ciertos niveles de gestión, distorsiona las necesidades de cada municipio” (p. 26), lo cual puede extrapolarse también a la realidad territorial de las regiones.

Reforzando el análisis planteado por Ergas, podemos señalar que el desarrollo impacta en Chile de forma territorialmente desigual. Así como existen territorios donde el desarrollo es muy alto, hay otros completamente rezagados, siendo aquí donde coexisten, se refuerzan y potencian las desigualdades sociales y territoriales (RIMISP, 2011). Abordar esta doble

desigualdad requiere focalizar los esfuerzos públicos, privados y académicos en las zonas de intersección de ambas desigualdades. Este es el desafío del nuevo paradigma de desarrollo que proponemos a lo largo de este artículo, el paradigma del desarrollo social y territorial *equilibrado*, que comprende la escala regional, así como la local o comunal⁵.

Para Sergio Boisier (2004) la descentralización es una forma de abordar las problemáticas del desarrollo en un momento histórico dado, que es funcional a ese contexto y no a otros. Llevado al caso de Chile, caracterizado por una tradición centralista centenaria, podemos evidenciar las pronunciadas desigualdades sociales y territoriales que obstruyen un desarrollo más equilibrado y la necesidad de abordar esas brechas por medio de esquemas que las reduzcan entre los distintos territorios.

Según Ergas (2012),

Chile ha tenido una tradición centralista y una concepción institucional de la política, en la que la ‘buena política’ parece ser aquella de los grandes temas. Sin embargo, esto ha sufrido cambios en la historia reciente, convirtiéndose en una política de las ‘minucias’, donde no ha existido una discusión profunda sobre lo que se desea como país a nivel local. En este escenario, surge la necesidad imperiosa de cambiar a un enfoque que integre la preocupación por los grandes temas con las necesidades de las realidades particulares de cada comunidad (p. 24).

En consecuencia, al combinar el enfoque de *desarrollo social y territorial equilibrado*, así como la “preocupación por los grandes temas con las necesidades de las realidades particulares de cada comunidad”, nos encontramos ante la imperiosa necesidad de focalizarnos en el “sujeto”, ese que está emergiendo desde los distintos espacios locales, reclamando para ser actor y objeto de su propio desarrollo y el de su comunidad, por medio de la participación, a lo menos, en la toma de aquellas decisiones que lo afectan directamente.

En definitiva, el proceso de emergencia del *sujeto* territorialmente identificado, empoderado y comprometido con su desarrollo personal y el de su comunidad está íntimamente vinculado con la transferencia de poder hacia los niveles subnacionales. En palabras de Sergio Boisier (2005),

Desde el punto de vista social hay que tener presente que la descentralización ‘empodera’ a la sociedad para intervenir—como sujeto colectivo—precisamente en el asunto que más le compete e interesa: el complejo de procesos de cambio social en su territorio, es decir, el crecimiento económico de él y su desarrollo societal (, p. 8).

⁵ Para Guilherme Tenório y Monje-Reyes (2010) *desarrollo local es* “un proceso centrado en un territorio concreto en el que cual los protagonistas son una pluralidad de actores que ocupan determinadas posiciones en el espacio social y establecen relaciones en función de objetivos y proyectos comunes”.

1.2 Participación: condición determinante para el avance efectivo de la descentralización.

La implementación de medidas concretas para el fortalecimiento de la participación, así como la generación de espacios institucionales para que ésta se desarrolle en un ambiente democrático, representativo y legitimado, trae consigo una serie de beneficios para el proceso de descentralización (política, administrativa, fiscal), así como también importantes riesgos y responsabilidades a ser considerados para evitar incentivos perversos o contraproducentes al logro de un mejor desarrollo social y territorial.

En este sentido, desde el Consorcio para la Reforma del Estado, Arntz y Soto (2009, p.735), identifican como implementación de políticas de participación ciudadana de calidad las que conllevan el logro de:

- legitimidad de las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan;
 - representatividad del conjunto de intereses y demandas de la población; y
 - resultados o rendimientos sustantivos del proceso, traducidos en una decisión o políticas públicas
- Para Eugenio Lahera (2008, p. 291), dichas políticas públicas, bien implementadas, a su vez generan una serie de contribuciones a la gestión desde el gobierno o la administración pública hacia los niveles subnacionales:
- la información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados puede incrementarse;
 - los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de los recursos;
 - la entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor la demanda;
 - permite movilizar recursos locales;
 - puede mejorar la utilización y mantención de las instalaciones y servicios gubernamentales.

En ambos casos, podemos identificar los beneficios de una gestión cercana a la ciudadanía, territorializada o local, en la que la relación de los ciudadanos con sus representantes se puede dar de forma fluida. Así, la participación ciudadana está íntimamente vinculada a la capacidad de *encontrarse* en el espacio de discusión pública más próxima al ciudadano. Para Tenório y Monje Reyes (2010), es en el espacio local donde la gestión, provisión de bienes y servicios y democracia territorial está influida directamente por la participación social y la implementación de políticas públicas, y es sobre dichas políticas, formuladas y ejecutadas

localmente, donde existe una mayor adecuación a las necesidades de la población, posibilitando la participación de la ciudadanía como actores de su propio desarrollo.

No obstante, los notorios beneficios que conlleva el fortalecimiento de participación en consistencia con una política de descentralización como medio para lograr un desarrollo social y territorial más equilibrado, Lahera advierte de las amenazas de una implementación deficitaria o simplemente institucionalizada de la participación, sin la correspondiente incorporación en la sociedad de la responsabilidad que implica hacerse cargo, desde lo local, de los asuntos de importancia para la comunidad. En sus propias palabras “la participación no sólo debe aumentar los canales de expresión de la sociedad civil, sino que también hacerla responsable de sus demandas y preocupaciones” (2008, p. 292). Además, identifica una serie de riesgos que deben ser considerados y asumidos como desafíos por los actores del proceso; “sus inconvenientes [de la participación] incluyen: mayores costos de transacción iniciales; aumento de las expectativas racionales; eventual captura de recursos del desarrollo por elites locales; y la posibilidad de sustituir, en vez de complementar, el conocimiento técnico con la información local”.

A estos inconvenientes identificados por Lahera, podemos agregar ciertas restricciones de economía política a la generación de instancias de participación ciudadana. En el ya citado texto del Consorcio para la Reforma del Estado, se identifican algunas de las principales restricciones (Arntz & Soto, 2009):

- mayores costos, tanto económicos como de tiempo⁶;
- el corporativismo⁷;
- la captura de los grupos de interés, fenómeno que se ve exacerbado cuando dichos grupos son los que toman decisiones de política⁸;
- la debilidad de la sociedad civil;
- la percepción de frustración por parte de la ciudadanía en caso de no ser sus opiniones tomadas en cuenta;
- el debate consultivo vs. vinculante que debe darse en cualquier instancia de participación desde la óptica de cuánto afecta la acción de los representantes democráticamente elegidos (por ejemplo, la implementación de consultas ciudadanas vinculantes) y

⁶ Arntz y Soto ejemplifican éste punto por medio de los costos en dinero y el retraso, implicados en la implementación de proyectos sometidos a la evaluación de impacto ambiental, resistidos por los actores locales.

⁷ Referido al fenómeno en el cual la participación ciudadana se entiende como la representación en organismos públicos de actores directamente interesados en la política pública en cuestión.

⁸ Los autores señalan que esta posible captura se puede combatir, al menos parcialmente “poniendo los diversos intereses a competir en un escenario de participación ciudadana institucionalizada” (Arntz & Soto, 2009, p. 753).

- el debilitamiento de la representación, que en algunos casos, puede afectar los canales de representación tradicional en un orden democrático.

Como podemos observar, la generación de instancias de participación conlleva el compromiso, tanto de los representantes elegidos democráticamente, de la burocracia local y central, así como de la propia ciudadanía, de cambiar la forma en la que ellos se relacionan y legitiman sus respectivos aportes a la implementación de las políticas públicas. En consecuencia, situar estas instancias en territorios meso-regionales o micro-locales cambia la forma en la que se articulan e interactúan los actores sociales del espacio territorial. En palabras de Amtmann (2009),

Construir socialmente una localidad o una región supone transformar agregados sociales pasivos, segmentados por intereses sociales, sin identidad territorial, en comunidades organizadas, cohesionadas, concertadas en su diversidad, con identidad, con visión de su desarrollo, ante el cual son sujetos corresponsables. En consecuencia, para el desarrollo de unidades territoriales descentralizadas, el factor por excelencia lo constituye su capacidad de organización social, lo que no implica desconocer la incidencia de factores políticos, económicos, de ciencia y tecnología y los culturales (p. 729).

En síntesis, dadas las interdependencias y potencialidades de desarrollo que generaría un real proceso de descentralización, facilitado en forma sinérgica por un proceso de efectiva participación, es deseable focalizar políticas e instrumentos en el fortalecimiento coetáneo, tanto de la participación como de la descentralización, contribuyendo así al fortalecimiento de la gobernanza, en definitiva, de un desarrollo social y territorial más equilibrado para todos los habitantes, de todas las comunas y regiones, a lo largo de todo el país. En ese esfuerzo siempre será necesario distinguir bien entre fines y medios, como orientación necesaria para todos los actores involucrados, desde los tomadores de decisión a nivel central, hasta el *ciudadano de a pie* comprometido con el desarrollo de su espacio local. Tanto la descentralización como la participación, por muy importantes que son, son medios para alcanzar un fin anterior y superior: el desarrollo social y territorial equilibrado en Chile.

2. Ciudadanía y sociedad civil organizada: protagonistas determinantes del cambio.

2.1 El rol de la sociedad civil: una transición pendiente.

Uno de los protagonistas insustituibles para lograr una efectiva Participación Ciudadana y Control Democrático, y por intermedio de éstos, un avance real de los propuestos procesos de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, son las organizaciones de la sociedad civil, más aún cuando estas estuvieren adecuadamente organizadas para influir de un modo determinante en el cambio deseado. Dicha condición se hace aún más evidente si entendemos sociedad civil en los términos que la define José

Luis Cea (2009) a partir de lo que establece la ONU, como “[...] la red de asociaciones de ciudadanos, formadas voluntariamente y sin fines de lucro, para promover y defender sus ideas, ideales e intereses dentro del ordenamiento estatal vigente” (p. 670).

En consecuencia, para que las instituciones de la sociedad civil incidan de un modo determinante en el desarrollo de los territorios, es preciso tomar iniciativa en dos direcciones interdependientes:

i. Fortalecer el desarrollo de las instituciones de la sociedad civil, para alcanzar el deseable equilibrio entre ellas y el Estado. Si bien es cierto que desde el inicio de la conformación de la República de Chile el Estado ha tenido un rol preponderante en la configuración de la sociedad nacional, es necesario incentivar el fortalecimiento de actores del ámbito privado, para así lograr un equilibrio de fuerzas. Por un lado necesitamos un Estado bien organizado, pero por otro debemos promover el establecimiento de una sociedad civil capaz de canalizar “desde abajo” las demandas que se requieren para la calidad de vida, las oportunidades de desarrollo y la capacidad de autodeterminación propias de un sistema democrático, descentralizado e inclusivo.

ii. Informar, motivar, generar alianzas y comprometer a aquellas instituciones de la sociedad civil que en virtud de su misión, naturaleza y redes de contacto reúnan las mejores condiciones para incidir en el impulso y aprobación de las reformas políticas requeridas por el avance de los procesos de descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales y regionales. De hecho, como hemos podido observar en los acontecimientos de años recientes, los movimientos sociales organizados desde la sociedad civil, han adquirido la capacidad de promover cambios estructurales en el sistema político.

En síntesis, para que Chile logre la condición de país descentralizado y desarrollado, es fundamental tener una sociedad civil activa, fuerte y comprometida con dicha meta.

Según Cea (2009, p. 681) el desafío está entonces en lograr un compromiso de parte de aquellos actores estatales que interactúan con la sociedad civil para fortalecerla, cautelando algunas premisas importantes, tales como:

- el reconocimiento que la sociedad civil es fuente de costumbres cívicas inobjtables y catalizadora de esfuerzos solidarios, y es factor de cohesión y de involucramiento en la consecución de tareas de bien colectivo;
- es generadora de trabajo, tecnología y aumento de la productividad; y multiplicadora de energías y de la consolidación, institucionalmente entendida, del Estado-Gobierno.

De este modo estaremos promoviendo un justo equilibrio de fuerzas e intereses, en los cuales el trabajo colaborativo y conjunto resulte determinante para la viabilidad política y los beneficios de desarrollo que generarán las reformas propuestas.

2.2 Sentar nuevos actores en la mesa:⁹ Selección y activación de aliados estratégicos.

De lo que se trata entonces es de lograr que diferentes actores de la ciudadanía y de la sociedad civil reconozcan, desde la perspectiva de sus respectivos intereses y roles, la importancia de un avance efectivo de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional, para motivarlos y comprometerlos, sobre esa base y dentro del marco de la convivencia democrática y del Estado de Derecho, a sumarse a esta tarea común, con una activa demanda y promoción, de alta visibilidad.

En palabras de Delamaza, Cunill y Joignant, se trata de “reconocer a la ciudadanía y a la articulación de actores como una vía relevante en la generación de una masa crítica regional, que reconozca sus necesidades y pueda encontrar vías para vincularse de manera proactiva en la canalización de sus demandas” (2012, p. 11), es decir, al fortalecimiento de la masa crítica de los actores *llamados a sentarse a esta nueva mesa de la descentralización*.

Siguiendo esa lógica, es necesario identificar quiénes son, en concreto, esos aliados estratégicos, a quiénes debemos abordar y comprometer para *sentarse en una misma mesa* dirigida a sumar voluntades y fuerzas, y lograr así la masa crítica y los impactos requeridos para producir un cambio en las actuales relaciones de poder.

Lo anterior es adicionalmente difícil, porque no importando de qué mundo sean dichos aliados -estatales, políticos, académicos o sociales-, la relación aún predominante entre los actores centrales y regionales sigue siendo una lógica de dominantes-dominados, que debilita y perjudica el fortalecimiento de demandas y propuestas para el desarrollo territorial. Según Delamaza *et al.*, es necesario hacer una distinción entre actores:

[...] *en el territorio y del territorio*...los primeros surgen del territorio y sus intereses están íntimamente ligados al desarrollo de este. Los segundos actúan en el territorio, produciendo, muchas veces, fuertes impactos y modificaciones en él, pero ni sus estructuras decisionales ni sus intereses estratégicos están ligados” (2012, p. 25).

Si bien las más de las veces las organizaciones de la sociedad civil se han configurado a partir de su relación con el Estado, o el sector público, se hace necesario identificar, fortalecer y comprometer a aquellos actores que puedan canalizar de mejor forma las demandas descentralizadoras de esta sociedad civil, para que, debidamente empoderada, logre actuar de manera conjunta y colaborativa, sumando fuerzas y voluntades, con los organismos pertinentes del Estado y los actores políticos de todo el espectro.

Delamaza *et al.* (2012, pp. 249-274) identifican a varios de estos actores, en términos de grupos todavía bastante genéricos:

⁹ Este concepto ha sido tomado del libro *Nueva agenda de descentralización en Chile: Sentando nuevos actores sobre la mesa*. Delamaza, G., Cunill, N., & Joignant, A. (Eds.). (2012)

- los empresarios, debido a la gran cantidad de actividades que hoy se encuentran privatizadas y a su capacidad para generar empleo.
- los actores laborales, gremios, sindicatos, trabajadores del sector exportador y trabajadores ligados al sector informal.
- las organizaciones territoriales, como juntas de vecinos, clubes de adulto mayor, centros de madres, organizaciones gremiales, deportivas, juveniles, indígenas, etc.
- actores de intermediación, elites regionales y otros actores del desarrollo.

Siendo muy válida esa aproximación, en los hechos no todas las personas y dirigentes al interior de una determinada organización aliada son iguales, han sido marcados por las mismas vivencias y tienen la misma sensibilidad y disposición para motivarse y comprometerse a asumir un rol activo desde su institución. En consecuencia, debemos dar dos otros pasos adicionales, también complejos, pero indispensables:

- i. Identificar organizaciones y grupos de la sociedad civil que por su misión, trayectoria y vivencias ya han experimentado en carne propia, o a lo menos pueden descubrir y sintonizar con las tantas situaciones de inequidad territorial presentes en la actualidad, y las mayores oportunidades de desarrollo y calidad de vida que se abrirían para las actuales y futuras generaciones, si Chile creyera e invirtiera más en sus regiones, sobre todo en sus territorios más rezagados.
- ii. Identificar, al interior de dichas organizaciones, quienes son los líderes, actuales o potenciales, que podrían transformarse y asumir como los principales aliados estratégicos, para sentarse y sumar con otros, en una mesa descentralizadora común, y de acuerdo a un Proyecto País y hoja de ruta conocida y compartida por todos.

3. Chile será descentralizado o no será desarrollado.

Refiriéndose a los desafíos pendientes que Chile debe asumir con urgencia, en su prólogo del libro “Pensando Chile desde sus Regiones”, el cientista político español Joan Prats sentenció “Chile será descentralizado, o no será desarrollado” estableciendo, con elocuencia la relación directa entre un proceso efectivo de descentralización y las perspectivas del país de alcanzar el desarrollo. De un modo magistral sitúa el problema central en la concentración del poder, señalando: “El salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder.”¹⁰ Como orientación hacia el futuro, agrega que:

¹⁰ Ponencia de Joan Prats i Català en VI Encuentro de Estudios Regionales de Red Sinergia Regional, año 2008, Temuco, Chile.

[este] no pasa por concebir el desarrollo de Chile como impulsado casi únicamente por la fuerza de la capital sino por una red de regiones-ciudades descentralizadas, crecientemente fortalecidas en sus capacidades institucionales y de impulso económico, social y cultural, debidamente enmarcadas, incentivadas, financiadas, apoyadas y supervisadas a nivel nacional. (Prats i Català, 2009, p. 15)

Y concluye “Este nuevo regionalismo no es una mera descentralización regional y municipal, sino una nueva concepción de Chile y de su desarrollo. Es fruto de pensar Chile desde sus regiones, incluida la Metropolitana” (ob. cit). Refuerza dicha orientación, refiriéndose al caso de los países que han logrado transitar de un modelo centralizado a uno descentralizado, o incluso autonómico como en el caso de España, los que “no solo no han visto disminuido sino que han visto fortalecido el rol de la capital y de sus elites”. Y subraya: “Para el buen desarrollo democrático no se trata de negar el rol indispensable de las elites políticas, económicas, mediáticas o culturales, sino de ampliar social y territorialmente estas elites y fomentar su apertura y renovación meritocrática permanente” (Prats i Català, 2009, p. 15).

En síntesis, Joan Prats sitúa la redistribución del poder como condición fundamental para lograr el salto definitivo de Chile al desarrollo. Esta premisa acentúa la urgencia de fortalecer y potenciar la emergencia de nuevos liderazgos, capaces de ampliar los cuadros directivos a nivel local y regional, y de esta forma, contribuir a la reoxigenación de la política y a la recuperación de su legitimidad en el sistema democrático nacional.

3.1 La cuestión del poder: ¿Distribuir poder es perder poder?

“Hoy necesitamos políticos que buscan el poder para distribuirlo, más que concentrarlo” es el llamado de James Joseph (2000), muy pertinente al caso de Chile. Consciente que el conflicto con la concentración del poder representa una enorme traba para un avance efectivo del proceso de descentralización, Prats complementa:

La descentralización que proponemos no es un juego de suma cero en el que el poder perdido por el centro lo ganan las regiones y comunas. Contrariamente, es un juego de suma positiva, en el que el centro redefine sus roles y recursos y las regiones, -incluida la metropolitana- dejan de ser agentes desconcentrados o periféricos (es decir, terminales meramente ejecutivos y sin cerebro propio de un centro que los mantiene en permanente estado de discapacidad para justificar su tutela) para convertirse en nodos autónomos de una red neuronal que multiplica la inteligencia, la comprensión, la participación de la gente, el conocimiento y reconocimiento desde la igualdad de la gran diversidad del país, que multiplica las oportunidades, el emprendimiento y la riqueza y que permite mejores políticas de distribución y protección de los más vulnerables (Prats i Català, 2009, p. 15).

Estas conclusiones son coincidentes con la reflexión de Ximena Abogabir respecto de la emergencia de los nuevos movimientos sociales:

La era de la información nos invita a repensar el poder, ya que dejó de ser un juego de suma cero (si te doy, yo pierdo), sino más bien constituye la única forma de gobernar a través de la construcción de nuevos paradigmas de responsabilidad compartida, en la perspectiva de que las personas adquieran la autoría sobre su particular modelo de desarrollo. De lo que se trata ahora no es de acaparar poder, o repartir una tajada de poder, sino de recrear la sociedad, reinventar la política, o dicho en palabras grandes, evitar el derrumbe de la civilización a partir de colectivos que no logran ponerse de acuerdo (Abogabir, 2012).

Visto así, todos estos planteamientos refuerzan la necesidad y urgencia de introducir cambios en el sistema político vigente, de incentivar la emergencia de nuevos liderazgos, de ampliar los cuadros directivos a nivel local y regional y de contribuir a la *reoxigenación* de la política y a la recuperación de su legitimidad en el sistema democrático nacional.

3.2 Centralismo político: Círculo perverso.

Descentralización significa traspaso real de poder, de competencias y de recursos. Sin embargo, quienes tienen la facultad de aprobar y poner en marcha los cambios institucionales requeridos para la descentralización, sea desde el gobierno o el Congreso, temen perder una parte de su actual poder e influencia, especialmente sobre aquellas decisiones que debieran corresponder a las comunidades locales y regionales. En los hechos, diversas de las prácticas predominantes en el actual sistema político reflejan su alto nivel de centralización, no obstante que en los recientes procesos electorales municipales (2012) y parlamentarios (2013) se observan algunos cambios de promisorio tendencia:

- Los principales partidos políticos aún mantienen estructuras, prácticas y decisiones de carácter predominantemente cupular.
- La mayoría de los candidatos a alcalde y concejales municipales -hasta de las comunas más pequeñas y alejadas- son designados por las cúpulas nacionales, con muy poca consideración del sentir de la ciudadanía de esas comunidades. Con todo, y con ocasión de las elecciones municipales de octubre 2012 se observó un primer punto de inflexión en diversas comunas, algunas de ellas “emblemáticas”, en las que se logró instalar una práctica de elecciones primarias, con resultados muy promisorios de mayor involucramiento de la ciudadanía local. Otro tanto sucedió antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre 2013, de forma aún incipiente, pero con la fundada esperanza que la buena práctica de las elecciones primarias ha llegado para quedarse y perfeccionarse en los procesos electorales venideros.
- Una parte importante de los parlamentarios electos en regiones tienen sus domicilios reales y principales vínculos sociales en las comunas más acomodadas de Santiago¹¹.

¹¹ 70% de los senadores electos en regiones el año 2009; 44% de los Senadores electos en regiones en noviembre 2013.

- Los Intendentes Regionales son designados y removidos con excesiva frecuencia. Carecen de algunas condiciones básicas para poder realizar una buena gestión estratégica para el desarrollo de sus respectivas regiones: a) estabilidad; b) legitimidad ciudadana de origen; c) gestión estratégica articuladora de los servicios públicos; d) capacidad de negociación con las autoridades del gobierno central. Además, sufren un frecuente conflicto de lealtades entre: el partido (o sensibilidad de partido) que los propone; el senador o diputado que los apadrina; el Presidente de la República que los nombra y revoca; y el desarrollo, bienestar y futuro de la comunidad regional que gobiernan.
- Diputados¹² y Senadores¹³ son nombrados ministros de Estado, sin respetar el compromiso contraído con sus electores, y sus reemplazantes¹⁴, o los de parlamentarios fallecidos¹⁵ son designados por las cúpulas centrales de sus partidos, sin demasiada consideración al sentir ciudadano de los respectivos distritos electorales.
- Cúpulas centrales de partidos designan candidatos al Congreso residentes en la capital, sin consulta democrática a los electores de sus respectivas circunscripciones¹⁶.
- Aún predomina una clase política regional muy débil, con emergencia de solo algunos nuevos liderazgos explícitamente regionales¹⁷.

3.3 Promesas electorales con frustraciones regionales.

A pesar que durante las últimas décadas en nuestro país la ciudadanía ha conocido diversos programas de gobierno, compromisos electorales e intentos de avance dirigidos a compartir una parte del poder político con los niveles subnacionales, una y otra vez, estas promesas se han encontrado con la barrera de los intereses cortoplacistas y electoralistas de las cúpulas centralizadas del poder, como lo demuestran los compromisos electorales de las sucesivas candidaturas presidenciales, en su mayoría hasta ahora incumplidos:

Elección 1999, Programa de Joaquín Lavín

- “Descentralizar las atribuciones públicas, aumentando la capacidad de decisión de las autoridades locales”.

¹² Carolina Tohá (marzo 2009);

¹³ Evelyn Matthei, Andrés Allamand (enero 2011); Andrés Chadwick, Pablo Longueira (julio 2011).

¹⁴ Carlos Larraín, Los Ríos (Enero 2011).

¹⁵ Pedro Pablo Alvarez (septiembre 2008); Juan Lobos (abril 2011).

¹⁶ Ejemplos de elección noviembre 2013: Camilo Escalona, Felipe Harboe (BíoBío); Ena von Baer (Los Ríos); Iván Moreira (Los Lagos).

¹⁷ Iván Fuentes (electo Diputado por Aysén); Rabindranath Quinteros (electo Senador por Los Lagos); Gabriel Boric (electo Diputado por Magallanes).

- “Profundizar la democracia significa acercarla a la gente y su realidad”.
- “Avanzar hacia la elección directa de las autoridades regionales por la propia comunidad”.
- El Intendente debe ser elegido en la región.
- “Incentivar el traslado de industrias a regiones”.
- “Los habitantes de Santiago deben cancelar los costos reales de vivir en la capital, eliminándose con ello los subsidios que financian el resto de los habitantes a través de sus impuestos”.

Elección 1999, Programa de Ricardo Lagos¹⁸

- “Completaremos en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado”.
- “Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional”.
- “Fomentaremos el desarrollo territorial equilibrado para terminar con las desigualdades regionales que ahogan el crecimiento del país. Crearemos incentivos especiales a las inversiones privadas en regiones”.
- “Desconcentraremos la inversión pública”.

Elección 2005, Programa de Michelle Bachelet

- “Impulsaremos la elección directa de los Consejeros Regionales”.
- “Promoveremos el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales”.
- “Promoveremos un gran pacto fiscal entre el Gobierno, las Municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas”.
- “Traspasaremos a los Gobiernos Regionales y Municipales, a través de un proceso planificado, todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio”.

Elección 2009, Programa de Sebastián Piñera

- “Descentralizar el país tiene que dejar de ser una eterna promesa y transformarse en una firme realidad”.

¹⁸ Más allá de su semántica, obsérvese el alto grado de coincidencia entre los programas de Lavín y Lagos.

- “Nuestro gobierno será el gobierno de las regiones, y para eso vamos a impulsar una profunda revolución descentralizadora, transfiriendo poder efectivo a las regiones y a los municipios, a través de la transferencia de funciones, atribuciones y recursos, desde el gobierno central a los gobiernos regionales y comunales”.
- “Necesitamos fortalecer la democracia regional y comunal haciendo más directa y participativa la elección de sus autoridades”.
- “Implementaremos la elección directa de los consejeros regionales”¹⁹.
- “Aplicaremos el principio de doble subsidiariedad. Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios”.
- “Generaremos incentivos para atraer, retener y desarrollar Capital Humano Calificado en las regiones, sean profesionales o técnicos”.

Además de frustrante, el contraste entre el conjunto de estos compromisos y los avances efectivamente alcanzados, resulta preocupante si esa lógica inercial continuara en los períodos de gobierno venideros.

3.4 Conciencia, impaciencia y movilización regional: La urgencia para actuar.

En los últimos años, ha emergido un fenómeno nuevo: las movilizaciones sociales de comunidades locales y regionales, como son, entre otros: Arica, La Araucanía, Isla de Pascua, Chaitén, Chiloé, Huasco, Magallanes, Aysén²⁰, Calama²¹, ²²Freirina, Quellón, Tocopilla. Si bien su expresión más inmediata y visible son demandas por servicios públicos y problemas ambientales, en su origen, más que asuntos de seguridad, se trata de respuestas al relativo abandono e inmovilismo de muchos años de parte de diferentes gobiernos centrales y de la élite política y económica, incapaz de entender que en su esencia se trata de aspiraciones por mayor equidad y oportunidades de desarrollo de las comunidades de dichos territorios, que no se resuelven en forma reactiva ni con el envío de fuerzas especiales.

¹⁹ El compromiso era elegir CORES en octubre de 2012, conjuntamente con las elecciones municipales, y no recién en noviembre 2013, junto y totalmente subsumidas por las presidenciales y parlamentarias.

²⁰ Inédito movimiento social regional, de sorprendente transversalidad y fuerza, diagnosticado en forma tardía y mal manejado desde el nivel central, provocando incluso la renuncia del Ministro de Energía.

²¹ Por considerar insuficientes los U\$ 200 millones que contemplaba el proyecto de ley que creaba el Fondo de Desarrollo del Norte, FONDENOR. En torno a esta demanda ahora se coordinando una acción conjunta de todos los Municipios mineros, liderados por el alcalde de Calama.

²² Según un estudio de Patricio Meller (El Mercurio, 25 de diciembre 2012), el aporte de las regiones mineras (PIB per cápita 163% superior al de regiones no mineras y 45% mayor que Santiago) a la economía del país contrasta con el bajo gasto en salud (15% inferior al de regiones no mineras) y educación (SIMCE y PSU por debajo de regiones no mineras y de Santiago).

Cabe esperar que lejos de diluirse, este despertar ciudadano territorial, ha llegado para quedarse y con alta probabilidad de reaparecer con renovada fuerza, desde los más diversos lugares del país y por los más diversos motivos. En consecuencia, además de las razones de fondo para impulsar sin nuevas demoras un proceso significativo y sostenido de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, hay motivos de oportunidad que aconsejan actuar con sentido de urgencia y con más capacidad de anticipación y de escucha, y con apertura a la participación de dichas comunidades, que la mera reacción y utilización de la fuerza pública.

El periodista Nibaldo Mosciatti refuerza la necesidad de este cambio de actitud señalando: ²³

[...] regiones no solamente ignoradas, sino que abandonadas, despreciadas por el gobierno central. Por eso nuestro país está como está. Ese trato del Estado tiene que terminar. Habrá indignados no solamente por la educación, sino que en numerosas regiones del país que alguna vez se levantarán para reclamar contra ese poder insolente y oprobioso.

Y esta preocupación ya no se aprecia solo en grupos académicos o ciudadanos regionalistas, sino que se ha venido instalando crecientemente también en la ciudadanía en general, como lo demuestra, por ejemplo, la encuesta CEP de septiembre-octubre 2013, según la cual, el 73% de los encuestados se declara de acuerdo con la descentralización, dato que refuerza la anterior medición de Adimark (mayo 2011) según la cual la descentralización es la segunda gestión más mal evaluada del gobierno (29% aprueba, 60% desaprueba), sin ninguna diferencia significativa entre la apreciación de los encuestados de regiones y los de Santiago.

3.5 Visión de país: Descentralizado, desarrollado y cohesionado

Apoyados en reflexiones, debates, ensayos y propuestas previas, compartidas con diversas instituciones y grupos comprometidos con este desafío, y asumiendo la diversidad de Chile como su principal riqueza, con el fin de romper la inercia e inducir a un fecundo debate, proponemos la siguiente Visión de País (von Baer, H., 2009, 2013).

Queremos pensar y construir entre todos un Chile:

Bueno para vivir, para todos sus habitantes, en todas sus comunas y regiones, en el que caben e interactúan fecundamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro de un marco constitucional nacional común y compartido por todos; un país capaz de desarrollar todo su potencial humano y productivo, sustentable, competitivo, participativo, inclusivo y multicultural; con autoridades locales y regionales electas por la ciudadanía, dotadas de poder político, competencias y recursos de decisión autónoma, capaces de asegurar igualdad de oportunidades y de resolver con eficacia las necesidades de bienes y servicios de la población.

En definitiva, un país descentralizado, desarrollado, cohesionado, justo y digno.

²³ Comentario en Radio BíoBío, en relación al trágico accidente aéreo de Juan Fernández.

3.6 Política de Estado en desarrollo descentralizado y gobernanza territorial.

Consecuente con dicha Visión de País, postulamos diseñar y construir en Chile una *Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial*, de horizonte generacional más que electoral, trascendente más que contingente, para ser puesta en práctica progresivamente durante los siguientes cuatro períodos de gobierno (2014-2030).

Para su ejecución, en función de la realidad geográfica, poblacional, económica y social del país, hemos seleccionado como más apropiado al *Modelo de Estado Regional* (ni centralizado, ni federal), unitario solo en lo esencial para la unidad de la Nación y descentralizado en todo aquello que contribuya a un desarrollo humano social y territorial más equilibrado e integrado. Para la construcción progresiva de dicho *Modelo de Estado*, proponemos instalar un *Nuevo Trato Estado-Territorios*, que en lo principal significa un cambio del modelo vigente de relaciones entre el centro y los niveles subnacionales, privilegiando el diseño y aplicación de políticas e instrumentos públicos territorialmente diferenciados desde las comunas y regiones, promoviendo la construcción de capacidades locales y regionales, implementando una política nacional de apoyo a la gestión desde los territorios y construyendo la oferta pública a partir de las oportunidades de desarrollo, aspiraciones y demandas de las comunidades y territorios locales y regionales, para alcanzar así mejores niveles de gobernanza, desarrollo humano y democrático a nivel local y regional.

Como forma de abordaje para dicho *Modelo de Estado Regional* y el consecuente *Nuevo Trato Estado-Territorios*, proponemos adoptar una *Estrategia Sistémica de Gestión*, que significa impulsar en forma simultánea y convergente tres *Procesos Clave* e interdependientes:

- 1) Descentralización (política, administrativa, fiscal);
- 2) Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales;
- 3) Participación Ciudadana y Control Democrático, foco temático central del presente artículo.

Para cada uno de estos tres Procesos Clave, hemos seleccionado un conjunto actualizado de *Medidas Estratégicas*, identificando zonas de convergencia, entre las propuestas propias y aquellas más relevantes de las candidaturas presidenciales del proceso eleccionario 2013, con el fin de aportar al país y a una *Comisión de Estado* una propuesta fundada de *Agenda Concordada* susceptible de ser puesta en práctica y actualizada a partir del nuevo cuatrienio de gobierno (2014-2018).

Entre las medidas de descentralización política²⁴, dirigida a lograr más poder, mejor distribuido y por ende una mejor calidad de la política, la principal y más emblemática en términos de su efecto activador sobre un efectivo y sostenido proceso de descentralización, es la elección popular de los Intendentes (futuros Presidentes) Regionales (*la madre de todas las reformas de descentralización*), la que debe producirse en octubre de 2016 en forma coetánea a las elecciones municipales. Con la misma lógica, hemos seleccionado como *Medidas Estratégicas* de Descentralización Administrativa²⁵, dirigidas a traspasar más competencias, mejor distribuidas, así como de Descentralización Fiscal²⁶, con la finalidad que los Municipios y Gobiernos Regionales puedan disponer de más recursos de decisión autónoma y establecer una articulación territorial de los mismos.

Para el segundo *Proceso Clave*, Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales igualmente se propone un conjunto de *Medidas Estratégicas*²⁷, entre las cuales destaca la creación de un Sistema de Incentivos Regionales para atraer Capital Humano Calificado para el desarrollo de comunas y regiones.

Por último, para el tercer *Proceso Clave*, Participación Ciudadana y Control Democrático, que de acuerdo a la experiencia de las anteriores décadas y sus periodos de gobierno, es indispensable para el avance de los dos anteriores, proponemos, entre otros, instituir el Voto Programático como requisito para los candidatos a cargos del ámbito municipal y regional. Dada su importancia y relación directa de este tercer Proceso Clave, con el foco temático del presente artículo, las *Medidas Estratégicas* seleccionadas se fundamentan y describen sucintamente en el siguiente apartado.

Finalmente, para el diseño de la propuesta *Política de Estado* postulamos la creación de una *Comisión de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial* (plural, calificada, representativa)²⁸. La hoja de ruta elaborada para su gradual puesta en práctica demuestra

²⁴ - Elección popular de intendentes (futuros Presidentes) Regionales.-Regulación del Sistema de Elección de los Consejeros Regionales. -Designación e inscripción en regiones de candidatos a cargo de Elección Popular.- Residencia Efectiva en Regiones de Candidatos a Cargos de Elección Popular.- Descentralización y Democratización de los Partidos Políticos.

²⁵ - Instancia Descentralizadora Eficaz del Gobierno Central. - Traspaso de Servicios Públicos desde el nivel ministerial-centralizado a la dependencia de los Gobiernos Regionales. - Consulta a órganos regionales en proceso de formación de leyes que impacten a la(s) regiones - Instancia para dirimir controversias competenciales.

²⁶ - Fondo de Convergencia Territorial (semejante al modelo de la Unión Europea) - Descentralización Municipal: porcentaje del PIB destinado a gasto de los Gobiernos Locales - Ley de Rentas Regionales- Presupuesto Regionalizado- Beneficios tributarios para territorios afectados por actividades productivas - Reformulación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) - Diferenciación regional del Impuesto a los Combustibles - IPC Regionalizado.

²⁷ - Incentivos Regionales para atraer y retener Capital Humano - Programas Regionales de Formación de nuevos Líderes para el Desarrollo Local y Regional - Red de Centros de Pensamiento Estratégico Territorial - Desarrollo Energético regionalmente diferenciado y articulado - Superación del aislamiento de comunidades locales.

²⁸ Propuesta a todas las candidaturas presidenciales; hecha suya por muchas de ellas y por el Grupo Res Pública-Chile; denominada "Comisión Asesora Presidencial" en el programa de Michelle Bachelet.

que, dada su urgencia y complejidad, ésta debe iniciarse inmediatamente de asumido el nuevo gobierno del país.

4. Participación ciudadana y control democrático: Propuesta de medidas estratégicas.

Como fue descrito anteriormente, uno de los *Procesos Clave* propuestos para una estrategia sistémica de implementación de una *Política de Estado en Desarrollo Descentralizado y Gobernanza Territorial*, es la Participación Ciudadana y el Control Democrático. En este contexto, por medio de la participación ciudadana se busca ampliar y profundizar el involucramiento efectivo de la sociedad civil y la ciudadanía en las decisiones que la afectan directamente, así como fortalecer el ejercicio pleno de los derechos y deberes ciudadanos y de las organizaciones intermedias de la sociedad. Por otra parte, lo que se persigue con el control democrático es asegurar, desde las instituciones públicas, la sociedad civil organizada, la academia y la ciudadanía de regiones, el cumplimiento de los programas y compromisos contraídos, así como el ritmo de avance, profundidad y transparencia de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional en Chile.

En lo que sigue enunciaremos brevemente la justificación y propuestas de las diferentes Medidas Estratégicas seleccionadas en función de su mayor impacto positivo sobre el avance general del proceso de implementación de la estrategia sistémica antes descrita.

4.1 Voto programático²⁹

Justificación:

- En la actualidad, los candidatos a cargos de representación popular territorial no tienen la obligación de definir, comprometer y difundir formalmente su respectivo programa. Tras su elección, no existe la obligación para los candidatos electos de traducir sus promesas de campaña en acciones concretas insertas en programas y planes de desarrollo, ni sanciones en caso de manifiesto incumplimiento de los mismos³⁰.
- En la mayoría de los casos, las candidaturas son carentes de propuestas y compromisos programáticos, con una oferta electoral limitada únicamente a *slogans* y fotos de los candidatos, apoyados de un despliegue y gasto publicitario.

²⁹ Esta propuesta está basada en la campaña de la Red de Territorios Ciudadanos “Vota Programa: no botes tu voto” disponible en www.votaprograma.cl

³⁰ Países como Venezuela, Ecuador, Colombia y Perú han incorporado en su legislación la modalidad de referéndum revocatorio para distintos cargos de elección popular bajo condiciones objetivas de manifiesto incumplimiento de los compromisos adquiridos.

- Las elecciones municipales de octubre de 2012 y el primer proceso de elección directa de los Consejeros Regionales, se caracterizaron por sus altos niveles de abstención³¹. Si bien existen múltiples factores que determinaron esta baja participación³², es innegable que uno de éstos es la carencia de propuestas programáticas de los candidatos a cargos de representación popular y, en el caso de existir ésta, de una baja conexión con las aspiraciones, demandas y propuestas de la ciudadanía, traducidas en definiciones y compromisos programáticos previos.
- Por su parte, una vez asumidos como autoridades electas, no existe control ciudadano eficaz sobre el cumplimiento efectivo de las promesas de campaña de los candidatos³³. Ello disminuye la motivación y participación ciudadana y debilita la democracia local, particularmente durante periodos no electorarios.
- Existen altos niveles de desconfianza ciudadana hacia sus representantes en la gestión pública, tanto a nivel municipal y regional como nacional, lo que ha significado una disminución del capital social necesario para la implementación, eficaz y eficiente, de políticas de interés público.

Propuesta:

- Establecer, por medio de una Ley de Voto Programático³⁴, la obligación de los candidatos a cargos de representación popular local y territorial (Concejales, Alcaldes, Consejeros Regionales, Intendentes (futuros Presidentes) Regionales, Diputados, Senadores) a formular, inscribir formalmente, difundir y cumplir su respectivo programa, precisando los objetivos, metas y plazos de cumplimiento de los mismos.
- Instituir y promover la transformación formal del programa de los candidatos electos en un programa de gestión consultado con la ciudadanía en el que se incluyan acciones estratégicas, indicadores y metas cuantitativas que ejecutarán en el territorio. El avance y cumplimiento de este plan deberá estar disponible para la ciudadanía por medio de cuentas públicas periódicas³⁵ y espacios de difusión permanentes.

³¹ De acuerdo a datos del SERVEL, el 59% del padrón electoral se abstuvo de votar en las elecciones municipales. Por otra parte, la elección de Consejeros Regionales estuvo 11 puntos porcentuales por bajo la elección de Presidente en el recuento de votos válidamente emitidos.

³² En la elección municipal de 2012 fue determinante la implementación, por primera vez, de la inscripción automática y voto voluntario (Ley 20.568), mientras que en la elección de Consejeros Regionales, la novedad del proceso, la casi nula difusión por parte del Gobierno y la gran cantidad de candidatos en las papeletas propiciaron una considerable abstención en comparación con las elecciones de Diputados, Senadores y Presidenciales.

³³ Interesantes excepciones son las iniciativas "Cómo vamos" de Chiloé, Los Ríos, Villarrica, Curacautín, entre otras instancias de participación asociadas a la Red de Territorios Ciudadanos.

³⁴ La Constitución Política de Colombia, establece en su art. 259, el Voto Programático como obligatorio para la postulación a Gobernadores y Alcaldes (reglamentado en la ley 131 de 1994).

³⁵ Esta normativa se aplica en ciudades como Sao Paulo, Mendoza, Córdoba, entre otras.

- Incentivar y empoderar a los ciudadanos para controlar el cumplimiento del programa comprometido por los candidatos a cargos de representación popular, fomentando el control ciudadano sobre el avance en los objetivos comprometidos por los candidatos a los cargos de representación popular.

4.2 Asambleas, cabildos y plebiscitos locales.

Justificación:

- La crisis de institucionalidad y de representatividad, identificada y descrita por diversos actores políticos y analistas, ha cuestionado la legitimidad de los partidos políticos y debilitado la confianza en las instituciones del Estado, poniendo en tela de juicio, tanto a dichas instituciones, como a la propia democracia chilena³⁶. Cada vez es más recurrente que instituciones de la sociedad civil reclamen por más espacios de participación en las decisiones que les afectan como ciudadanos.
- Es así como han emergido consultas ciudadanas y asambleas territoriales, organizadas por los propios ciudadanos, dejando en evidencia que los actuales espacios e instancias de participación formal no son suficientes³⁷. De no realizarse los cambios institucionales necesarios a la brevedad, seguirán proliferando instancias informales cada vez más activas y masivas, con posibles manifestaciones de radicalización, ejerciendo una gran presión sobre la gobernanza del país.
- Instalar al ciudadano en el centro del ejercicio de la democracia implica hacerlo parte permanente de la toma de decisiones que lo afectan, y no solo invocar su calidad de “ciudadano” para ser parte de un proceso político delegativo, cada vez que es convocado a las urnas para votar por un representante local o nacional.

Propuesta:

- Desde el nivel normativo, avanzar hacia fórmulas políticas que incorporen al ciudadano como actor con un rol central en la consolidación democrática. En este sentido, el proyecto de ley que facilita el desarrollo de plebiscitos comunales vinculantes y consultas ciudadanas no vinculantes³⁸, abre las puertas para profundizar y ampliar los ámbitos de la gestión municipal objeto de dichas consultas ciudadanas, incorporando temas que han estado y seguirán estando en el centro de las demandas de la ciudadanía organizada:

³⁶ Tironi (2011); Salazar (2011); Oppliger & Guzmán (2012); Navia (2012); Mayol (2012) y Fazio (2012).

³⁷ Las asambleas territoriales han tenido un lugar importante en la emergencia de estallidos sociales en regiones en los últimos años, tanto por su masividad como carácter vinculante en el marco de la movilización. Ejemplos de la puesta en práctica de este sistema de organización han sido las movilizaciones del gas en Magallanes (2010), el paro de Calama (2011) y la movilización ciudadana de Aysén (2012).

³⁸ Se encuentra en trámite un proyecto de ley sobre “Plebiscitos y consultas comunales”, ingresado al Senado en noviembre de 2010; desde diciembre 2012 se encuentra (al 13.12.13) en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado.

salud, educación, medio ambiente, régimen tributario, planificación urbana y territorial, entre otros.

- Desde las organizaciones intermedias de la sociedad, fomentar el uso frecuente de fórmulas de democracia directa: plebiscito y consulta no vinculante, con finalidad de facilitar las normas que regulan los plebiscitos y posibilitar legalmente la realización de consultas no vinculantes, para generar así una interacción más constante, sencilla y económica entre los ciudadanos y sus autoridades locales, regionales y nacionales.
- Promover y facilitar la incorporación de las asambleas territoriales y cabildos ciudadanos en la dinámica política local, como forma de capitalizar el capital social, aumentando los niveles de confianza y asociatividad³⁹. Para ello es necesario que las instancias intermedias de la sociedad jueguen un rol preponderante, como motores de la institucionalización del ejercicio político ciudadano en la escala local.

4.3 Presupuestos participativos de nivel local y regional⁴⁰

Justificación:

- El fortalecimiento del sistema democrático por medio de la participación directa de la ciudadanía en la implementación de políticas públicas, representa el desafío de instalar en su dimensión institucional, política y cultural, las escasas experiencias exitosas que a nivel local y regional hasta ahora se han sostenido mayoritariamente por “líderes” o “personas”. Así se evita que cuando dichos actores abandonan el aparato público o dejan sus responsabilidades políticas, las experiencias terminen por difuminarse.
- Los avances de los esfuerzos por fortalecer los procesos de participación democrática por medio de la implementación de presupuestos participativos aún son muy heterogéneos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, y especialmente a nivel de gestión municipal, los avances y estancamientos están determinados por variables locales de carácter político, cultural e institucional.
- En Chile aún no existe vinculación legal entre la obtención de recursos fiscales y la planificación democrática del gasto. Sin embargo, dados la heterogeneidad territorial y los ritmos diferenciados de consolidación democrática a nivel local, la instalación de una regulación estandarizada para todo el territorio nacional por ahora no es el camino más adecuado.

³⁹ Un buen antecedente de este tipo de instancia de participación son los Cabildos Territoriales de Providencia que se realizaron entre abril y septiembre de 2013 en el marco de la construcción del Plan de Desarrollo Comunal.

⁴⁰ Montecinos, E. (2009), Incentivos diferenciados para promover Presupuestos Participativos en Chile, en H. von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones* (p. 719). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera. Actualización, síntesis y sistematización: IDER-UFRO 2013.

Propuesta:

- Avanzar hacia una “presupuestación participativa regional” de una parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, donde los representantes sociales y productivos sean parte del diseño, decisión, evaluación y control de las políticas públicas regionales, resguardando que éstas estén en consonancia con las áreas prioritarias contenidas en los instrumentos de planificación regional (Montecinos, 2013).
- Establecer incentivos diferenciados para promover presupuestos participativos en la gestión municipal mediante la implementación de un sistema basado en la incorporación del concepto de “Eficiencia Democrática en la Gestión Municipal”, por medio de evaluaciones sistemáticas de la dimensión democrática de la gestión municipal, vinculando explícitamente a ello transferencias de recursos fiscales regionales, sectoriales o nacionales.
- Para evaluar las prácticas democráticas en general, y, en particular, la capacidad de la comunidad organizada de influir en el destino parcial de la inversión del presupuesto municipal, se propone instituir una “Comisión Nacional de Incentivo a la Gestión Municipal Democrática” de carácter tripartito (público, académico y social) de alcance nacional, integrada por instituciones de distinta naturaleza, pero relacionados con la gestión municipal en su dimensión democrática. Dicha institución sería la encargada de evaluar las prácticas municipales para vincular la gestión democrática con la asignación de recursos.
- El diseño de un instrumento de asignación de este tipo tiene que considerar las heterogéneas condiciones de avance en materias de fortalecimiento de la democracia local, y apuntar hacia el logro de los siguientes objetivos:
 - vincular la gestión democrática con la asignación de recursos fiscales.
 - aumentar la transparencia en la asignación de recursos públicos.
 - consolidar la rendición de cuentas públicas por parte de los municipios y por parte de la comunidad organizada que adjudique proyectos por medio de fondos democráticos.
 - controlar el uso clientelar de los recursos del presupuesto participativo.
 - aumentar el volumen de recursos y que los ciudadanos pueden decidir en el presupuesto participativo.

4.4. Red regional de observatorios ciudadanos

Justificación:

- Una carencia que limita severamente la calidad del debate técnico, académico, político y ciudadano, así como el ritmo y profundidad de avance de los procesos de descentralización y de desarrollo territorial, es la falta de información relevante para la toma de decisiones, materializado en indicadores validados relacionados a dichos procesos, y de monitoreo e información sobre el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos por parte de autoridades, candidatos, dirigentes de la sociedad civil y otros actores relacionados al proceso.
- Dicha carencia dificulta el alineamiento de las voluntades, capacidades y recursos de los diferentes actores del desarrollo en torno a objetivos, metas y acciones compartidas, así como la aplicación focalizada y diferenciada de las respectivas políticas e instrumentos públicos.

Propuesta:

- Crear una Red de Observatorios Ciudadanos de la Descentralización y el Desarrollo Territorial que contribuya a:
- Fortalecer los espacios de participación y control social, acercando los objetivos, beneficios y complejidades de la descentralización y el desarrollo de los territorios, al conocimiento y valoración de los ciudadanos.
- Mejorar las prácticas de buen gobierno a nivel municipal, regional y nacional por medio de la generación de información confiable y de fácil acceso para la toma de decisiones, contribuyendo a un mejor cumplimiento de los compromisos contraídos por autoridades y candidatos de representación popular.
- Instituir en la Red un carácter técnico, autónomo y participativo, de interés y financiamiento público y privado, dirigido a monitorear e informar a la ciudadanía y a todos los actores del desarrollo de cada región, sobre aspectos tales como:
 - Indicadores del avance de los procesos de Descentralización y de Desarrollo Territorial, en el nivel local, regional y nacional.
 - Grado de cumplimiento de compromisos contraídos por personas e instituciones (autoridades, candidatos, otros actores relacionados).
 - Indicadores de desarrollo económico local y regional (IPC, ingreso mínimo, competitividad, inversión, demanda y oferta de servicios, conocimiento, capital humano calificado, análisis prospectivo y de brechas, etc.)

- Evaluación ex-ante del impacto territorial (positivo, negativo, neutro) de proyectos de ley, análoga a la que se realiza, según corresponda, de su impacto económico, social o ambiental. Ello contribuirá a que se tome en consideración la dimensión territorial desde el inicio de una iniciativa de nueva ley (desde su diseño original), y no recién cuando ésta ya se encuentra aprobada y puesta en práctica. Además permitirá proveer oportunamente esta importante información a los parlamentarios (especialmente aquellos de regiones) y poder monitorear la votación de los mismos.

4.5. Fortalecimiento de instituciones de la sociedad civil de base local y regional

Justificación:

- El avance efectivo y continuo del proceso de descentralización requiere de la participación activa, informada y comprometida y de la co-gestión protagónica de diversos actores fundamentales: el Gobierno central, el Congreso Nacional, las Universidades y sus Centros de Políticas Públicas y de Pensamiento Estratégico Territorial, las empresas y sus organizaciones, los Gobiernos Regionales, los Municipios, y, sin lugar a dudas, las instituciones de la sociedad civil organizada.
- Desde la sociedad civil de regiones, en las últimas décadas se han generado diversas iniciativas e instituciones muy valiosas e importantes, que han realizado contribuciones relevantes dirigidas a la sensibilización, interlocución, estudio, propuestas e interpelaciones a los gobiernos y actores políticos de turno, como es el caso, entre otros, de la Corporación para la Regionalización del Bío-Bío, CORBIOBIO; la Corporación para la Regionalización de Chile, CORCHILE; el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE (en proceso de institucionalización como Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado). También es el caso del grupo Los Federales, del Movimiento de Acción Regional; MAR, y de otros grupos de vocación descentralizadora y regional. A estas instancias se le pueden sumar las de base local o territorial, abocadas a realizar contraloría ciudadana sobre la gestión municipal, y los grupos de interés sobre el desarrollo armónico de las ciudades, como lo son las organizaciones agrupadas en la Red de Territorios Ciudadanos de Chile.
- Sin embargo, siendo muy necesarios como actores protagónicos para generar conciencia, propuestas y compromisos y como interlocutores de las respectivas autoridades locales, regionales y nacionales, más allá de sus múltiples iniciativas, muy meritorias pero, predominantemente voluntaristas, hasta ahora ninguna de estas instituciones y grupos ha logrado adquirir la fuerza, la continuidad, el financiamiento estable y la representatividad de su base local y regional (incluyendo la R.M), necesarias para lograr

un verdadero punto de inflexión en Chile que permita superar la inercia y los fuertes intereses políticos y económicos asociados al tradicional centralismo del país.

Propuesta:

- Promover, facilitar y apoyar activamente la existencia, actividad continua, estabilidad, profesionalización y proyección futura de las organizaciones de la sociedad civil de regiones, de carácter plural, independiente, autónomo y transparente, respetuosas de las identidades y de la diversidad local, organizadas en red, modernas y flexibles, constituidas en base a socios (personas naturales, instituciones afines) de regiones.
- Generar instancias permanentes de interacción y consolidación de redes entre las diversas organizaciones de base local, territorial o regional, fortaleciendo su rol de apoyo a la gestión pública, por medio de su vinculación y aportes públicos y privados, de origen local, regional, nacional e internacional, relacionados a la promoción de la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en general, y al fortalecimiento de la gobernanza territorial.

5. A modo de cierre

La tan necesaria y compleja tarea de descentralizar Chile y de desarrollar sus territorios subnacionales, la mayoría de las veces se estudia, debate, difunde y asume como necesaria, sólo en algunos círculos académicos y políticos, pero no ha logrado permear y encarnarse como propia en el sentir de la ciudadanía. En otras palabras, a lo largo del país, las dueñas de casa, los jóvenes, los trabajadores y profesionales, la mayoría de la gente común, no sabe en qué medida vivir en un país tan altamente centralizado, afecta negativamente su calidad de vida y en sus oportunidades de lograr un mejor desarrollo humano. Por lo anterior, y con el fin de acercar estos temas a la comprensión y al sentir de la ciudadanía, proponemos la siguiente aproximación:

Queremos descentralizar Chile, porque así:

- Creamos mejores condiciones de empleo, educación, salud, cultura, infraestructura y conectividad en todas las comunas y regiones de Chile.
- Superamos en menos tiempo nuestras desigualdades sociales y territoriales.
- Fortalecemos la democracia a nivel local y regional.
- Desarrollamos mejor las potencialidades latentes de todas las comunas y regiones.
- Abrimos mejores oportunidades de trabajo y desarrollo personal para jóvenes profesionales talentosos.

- Acercamos la gestión pública a las oportunidades y aspiraciones de las comunidades locales.
- Frenamos el deterioro ambiental de Santiago y mejoramos la calidad de vida de sus habitantes.

En diferentes momentos de su historia, y bajo gobiernos de los más diversos signos, así como en la actualidad, Chile ha intentado periódicamente avanzar a niveles más significativos de descentralización política, administrativa y fiscal. Sin embargo, dichos intentos se han visto dificultados, una y otra vez, dada la carencia de algunas condicionantes básicas para lograr un punto de inflexión real y significativo en el avance de estos procesos, como son:

- Convicción, voluntad política y liderazgo convergentes.
- Una *Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial*, y su correspondiente *Agenda Concordada*, como hoja de ruta para su gradual y sostenida puesta en práctica.
- *Participación Ciudadana y Control Democrático* sobre el avance efectivo de la descentralización y el desarrollo local y regional, ejercidos en forma más comprometida, demandante y propositiva, por parte de las instituciones y líderes afines, en concordancia con sus propios intereses y roles.

Recordemos que, en esencia, descentralización significa traspaso de cuotas reales de poder, de competencias y de recursos de decisión autónoma. Quienes en Chile han concentrado el poder político y económico durante décadas, bajo gobiernos de muy diversos signos, hasta ahora no han estado dispuestos a desprenderse y a compartir su poder en forma voluntaria y gratuita. Tienen la facultad de decisión sobre las reformas requeridas, pero en los hechos, son juez y parte para lograr un efectivo avance del proceso descentralizador y democratizador de nuestra sociedad.

En consecuencia, es necesario y urgente que la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil de regiones, incluida la RM, influyan en los líderes políticos de todos los partidos y coaliciones, y en todos los otros actores relevantes del desarrollo, para formar en todos la convicción que sin un avance en mayor ritmo y profundidad de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional, Chile no será capaz de reducir las severas desigualdades sociales y territoriales que bloquean su salto a un desarrollo pleno y estable; no logrará revitalizar y profundizar su democracia y recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y sus representantes; no completará su esfuerzo modernizador del Estado; ni podrá sortear con éxito los escenarios de cambio permanente, propios de la dinámica global.

Bibliografía

- Abogabir, X. (2012, 4 de Noviembre). Compartir poder: ceder a la privilegiada posición. *El mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/11/04/compartir-poder-ceder-a-la-privilegiada-posicion/>
- Amtmann, C. (2009). Actores regionales en el Chile del siglo XXI: Articulación para un desarrollo descentralizado. En H. von Baer, *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 727-736). Temuco, Chile: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Arntz, M. E., & Soto, S. (2009). *Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas*. En C. p. Estado, *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma* (pp. 731-765). Santiago, Chile: C.I.P. Pontificia Universidad Católica de Chile/ Consorcio para la Reforma del Estado.
- Atria, F., Larraín, G., Benavente, J., Couso, J. y Joignant, A. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure* , XXX (90), 24-40.
- Boisier, S. (2005). El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo. *Persona y Sociedad* , XIX (2).
- Cea, J. L. (2009). Rol de la Sociedad Civil en el desarrollo armónico de Chile: La transición pendiente. En H. von Baer (Ed.), *Pensando Chile Desde sus Regiones* (pp. 667-683). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Delamaza, G., Cunill, N., & Joignant, A. (Eds.). (2012). *Nueva agenda de descentralización en Chile: Sentando nuevos actores sobre la mesa*. Santiago: RIL editores.
- Delamaza, G. (2012). Actores Sociales Regionales: Fortalezas y debilidades para impulsar la descentralización. En G. Delamaza, N. Cunill, y A. Joignant, *Nueva Agenda de descentralización en Chile: Sentando nuevos actores a la mesa* (pp. 241-278). Santiago: RIL editores.
- Ergas, E. (2012). *El Buen Alcalde. Ideas y experiencias para el bienestar comunal*. Santiago, Chile: Liberalia Ediciones/Fundación EcoScience.
- Fazio, H. (2012). *Indignación. Causales socioeconómicas*. Santiago, Chile: LOM.
- Guilherme Tenório, F. y Monje-Reyes, P. (2010). *Ciudadanía, participación y desarrollo local*. Santiago, Chile: Editorial ARCIS.
- Joseph, J. A. (2000). *Leadership and the changing role of Ethics in public life*. Austin: The University of Texas.
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las Políticas Públicas* (2ª edición ed.). Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Mayol, A. (2012a). *No al lucro. De la crisis del modelo a la nueva era política*. Santiago, Chile: Debate.
- Mayol, A. (2012b). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago, Chile: LOM.
- Montecinos, E. (2013). *De la descentralización administrativa a la descentralización política (Nueva Agenda Regional)*. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.
- Navia, P. (2012, 6 de agosto). Muera el lucro, viva la política. *La Tercera*.

- Oppliger, M., & Guzmán, E. (2012). *El malestar de Chile. ¿Teoría o diagnóstico?* Santiago, Chile: RIL editores.
- Prats i Català, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* (10), 103-148.
- Prats i Català, J. (2008). *Política de Estado y agenda compartida: dimensiones claves, experiencias internacionales*. Ponencia presentada en el VI Encuentro de Estudios Regionales. Red Sinergia Regional, Temuco, Chile.
- Prats i Català, J. (2009). Chile será descentralizado o no será desarrollado. En H. von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 11-15). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- RIMISP (2011). *Pobreza y Desigualdad*, Informe Latinoamericano 2011, Santiago.
- Salazar, G. (2011). *En el nombre del Poder Popular Constituyente (Chile, Siglo XXI)*. Santiago, Chile: LOM.
- Tenorio, F. y Monje-Reyes, P. (2010). *Ciudadanía, participación y desarrollo local*. Santiago: ARCIS.
- Tironi, E. (2011). *Abierta: gestión de controversias y justificaciones*. Santiago, Chile: Uqbar editores.
- Varela, E. (2011). La Gobernanza en la obra de Joan Prats. *GIGAPP Estudios/Working Papers*, 16.
- von Baer, H. (Ed.) (2009). *Pensando Chile Desde sus Regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.



