

IMPLEMENTACIÓN PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: APORTES A LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO ANALÍTICO

*Oscar Oszlak*¹

En este trabajo abordo el análisis de las relaciones entre el estado y la sociedad civil, observando el papel que desempeña (o puede desempeñar) la ciudadanía en la implementación de políticas públicas.² Para ello, reúno un conjunto de reflexiones desarrolladas en trabajos previos y diversos análisis y proposiciones teóricas elaborados por otros autores a partir de experiencias y casos de estudio. A partir de estos antecedentes, intento aportar elementos de juicio que permitan construir un marco conceptual relativo a las vinculaciones e interacciones que se crean cuando la ciudadanía propone (o es invitada a) intervenir en procesos de formulación, gestión, control o evaluación de políticas públicas.

Si bien creo que el objetivo es claro, el abordaje del trabajo exige efectuar una serie de consideraciones previas, ya que todavía no existen, en las ciencias sociales, acuerdos definitivos acerca del alcance que debería otorgarse a varios de los conceptos implícitos en el párrafo anterior. Así, deberá precisarse qué se entiende por ciudadanía, qué por participación o incluso qué segmento o sector de la sociedad civil debe considerarse como actor de la implementación participativa de políticas públicas. Inclusive, este último concepto y las diversas formas que admite su gestión, deben ser aclarados. Ninguno de ellos debería darse por supuesto ni constituir, sin aclaración previa, premisas del análisis.

Sobre el origen de las políticas públicas

Toda sociedad debe decidir de qué manera enfrenta y resuelve los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto. En tal sentido, podría hacerse referencia a una “agenda social problemática”, vista como el conjunto de necesidades y demandas cuya satisfacción se asigna a determinados actores sociales. Así, en toda sociedad existe algún esquema de división del trabajo según el cual esa agenda social es atendida por tres tipos de actores diferentes: 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que

¹ Investigador superior del CONICET e investigador titular del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Director de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Agradezco los valiosos comentarios recibidos de Sebastián Juncal y Vanesa Weyrauch a una versión preliminar de este trabajo.

² Corresponde aclarar que al referirme a “la ciudadanía”, estoy excediendo el marco conceptual del proyecto en el cual se inscribe el trabajo, centrado más propiamente en las OSC u organizaciones de la sociedad civil. Pero dado el carácter teórico del capítulo, me pareció adecuado utilizar ese concepto más abarcador, para especificar dentro del mismo las modalidades de participación de las OSC. También aclaro que a veces emplearé los términos “sociedad civil” y “ONG” como se los utiliza coloquialmente, sin pretender un empleo riguroso de los mismos.

ofrecen a sus clientes; y 3) las organizaciones de la sociedad civil (o Tercer Sector), que también prestan un número muy variado de servicios a los ciudadanos. Sin embargo, este plano “funcional” o de la división social del trabajo entre estado y sociedad, reconoce actores heterogéneos y no agota la totalidad de sus intervenciones.

Visto como actor complejo y diferenciado, el estado materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte significativa de la agenda social. Cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales insoslayables, depende de gran número de circunstancias y variables. Pero en la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal (ya no sólo social), se convierten automáticamente en lo que con O’Donnell hemos denominado “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, 1976).

La agenda estatal, como un río que fluye y se transforma constantemente, experimenta una continua metamorfosis. La incorporación de cada nuevo asunto genera una tensión, que sólo desaparece cuando la cuestión se “resuelve”.³ La composición de esta agenda, en términos de las cuestiones que contiene en una determinada coyuntura histórica, es indicativa de la naturaleza y criticidad de los asuntos que exigen la intervención del estado, manifestando a la vez el rol que éste cumple frente a la sociedad. Pero son las tomas de posición de quienes actúan en nombre del estado o asumen su representación las que indican con mayor claridad cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Estas tomas de posición constituyen, en los hechos, las políticas públicas o políticas estatales de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas. Los cursos de acción adoptados por esas agencias estatales, a los que comúnmente denominamos “políticas”, tienen su origen en tomas de posición de decisores políticos que interpretan que una cierta secuencia de acciones y procesos permitirá resolver una determinada cuestión y, de ese modo, eliminarla de la agenda. Y que esa resolución será congruente con una solución técnica que, en ciertos casos, responde a una expresa orientación político-ideológica.

Con esto estoy afirmando, implícitamente, que resolver una cuestión agendada admite diferentes posiciones y cursos de acción; pero cada uno de estos puede repercutir de maneras muy distintas sobre la suerte o situación de los actores sociales involucrados en el asunto o cuestión. Además, una misma cuestión puede ser afrontada a través del tiempo mediante distintos cursos de acción (o cambios de políticas), sea -entre otras causas- porque la misma pudo haberse agravado o porque surgió una nueva opción de tratamiento previamente no disponible. Por otra parte, es importante señalar que una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder.

Cuando una agencia estatal toma posición y decide un curso de acción respecto de una cuestión agendada, esta acción suele afectar en primer lugar a un grupo social delimitado (v.g., determinados contribuyentes, titulares de cuentas bancarias, campesinos minifundistas). En ciertos casos, la toma de posición estatal puede importar un perjuicio para ese grupo social; otras veces, un beneficio. O puede ser neutra. También puede ocurrir que al impactar negativamente sobre un sector o

³ Resolución, en este caso, no implica “solución” en algún sentido sustantivo (puede haberse eliminado el carácter problemático, o simplemente, se ha postergado su tratamiento, o bien, se ha ejercido coerción sobre el actor o sector social que pretende introducir la cuestión en la agenda estatal).

conjunto de individuos interpelados por la política, genere otros perjuicios (u otros beneficios) en otros grupos, lo cual, eventualmente, puede conducir a que unos y/u otros reaccionen colectivamente, de maneras más o menos articuladas, frente a la nueva situación en la que los coloca la política pública adoptada.

Pero estos grupos (o población-blanco) no son -ni podrían serlo- actores políticos. Quienes eventualmente actuarán como tales serán, ahora si, una o más organizaciones que asumirán la defensa o promoción de los intereses del sector social afectado y lo representarán o expresarán políticamente. A veces, incluso, podrá tratarse de una manifestación colectiva espontánea o de las acciones de un simple individuo. Pero importa efectuar esta distinción entre grupo o sector social afectado y actor político movilizado.

Por lo general, las cuestiones que tienen gran impacto social y generan fuertes antagonismos, suelen movilizar a múltiples actores. Hasta el momento en que ello ocurre, esos actores son potenciales, "virtuales" o, más precisamente, se hallan en una suerte de hibernación. Con esto estoy sugiriendo que la cuestión hace al actor, tanto en el estado como en la sociedad civil. O bien el actor es creado, como ocurre cuando el estado decide implementar un nuevo curso de acción y establece una nueva agencia gubernamental; o bien es "activado" en la sociedad cuando el estado u otro actor plantean la cuestión.⁴ Pero veremos que las interacciones ocurren en distintos escenarios.

Los planos de la interacción estado-sociedad

Las interacciones que tienen lugar entre estado y sociedad, pueden analizarse en términos de una triple relación, que toma en cuenta los tres tipos de vínculos a través de los cuales, en última instancia, se dirimen los contenidos de la agenda social vigente y las formas de resolución de las cuestiones que la integran. Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente económico.

Estos tres planos de interacción entre estado y sociedad, tienen conexiones recíprocas y se vinculan con las características del modelo de organización económica y reproducción social subyacente: a) en un **plano funcional** se limitan a fijar las reglas de (y a asignar las respectivas responsabilidades en) la división social del trabajo; b) en un **plano material**, a dirimir los patrones de distribución del excedente social; y c) en un **plano de la dominación**, a establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales. La agenda del estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí.

En el caso de las *relaciones funcionales*, ambas esferas tienen responsabilidades exclusivas pero también comparten ámbitos de intervención común (v.g. prestación de servicios educativos, de transporte, de investigación y desarrollo, de defensa de derechos humanos) que exigen, por parte del estado, no sólo la prestación de los servicios a su cargo sino también -según los casos- diversas formas de regulación y promoción de la actividad no estatal. En este plano se dirime la cuestión relativa a "de qué debe ocuparse el estado".⁵

⁴ Indagar sobre si los actores preexisten al surgimiento de un conflicto o sólo cobran vida cuando éste se origina, me apartaría bastante de la línea de razonamiento que vengo desarrollando.

⁵ Este plano funcional parece ser el que se corresponde con el término "tercer sector": se trataría del sector que, además del estado y el mercado, participa en la producción de bienes, servicios o acciones simbólicas que tienden a satisfacer determinadas demandas y/o necesidades sociales.

En el *plano fiscal y redistributivo*, cada esfera participa en la distribución del excedente social, aún cuando se supone que la masa de recursos que el estado extrae de la sociedad, la devuelve a la misma a través de gastos, transferencias o inversiones que favorecen a determinados sectores, cumpliendo un papel redistributivo. Buena parte de las interacciones estado-sociedad en este plano, tienen por objeto definir "cuánto le cuesta a quién" y, por lo tanto, encarar y decidir sobre problemas de equidad y justicia distributiva.

Por último, en las *relaciones de dominación*, se intercambian los recursos de poder (v.g. materiales, simbólicos, de coerción o de información) que pueden movilizar el estado y la sociedad en la consecución de sus intereses y valores. Es en este plano donde se dirime "quién decide de qué hay que ocuparse, quién lo hace y quién gana y quién pierde".

En un nivel de análisis más general, estos diferentes planos pueden ser vistos como manifestaciones de tres pactos sobre los que se basa toda organización social: el *pacto de la dominación*, que intenta asegurar la gobernabilidad del conjunto; el *pacto funcional* que permanentemente redefinido, busca establecer una fórmula de intervención estatal y societal que favorezca el desarrollo de las fuerzas productivas; y el *pacto distributivo*, sobre cuyas bases se define la equidad relativa en la distribución de los frutos de ese desarrollo.⁶

Cada uno de estos planos de interacción constituye, entonces, un escenario de lucha en el que, además de resolverse las cuestiones en debate, se dirime el poder relativo de los diferentes actores estatales y sociales involucrados, así como los alcances de la responsabilidad de sus respectivas gestiones y el volumen de los recursos materiales aplicados a su desempeño. De estos escenarios, el que interesa centralmente a los efectos del presente trabajo es el **funcional**,⁷ aquél en el que se desenvuelve la gestión (pública o privada) para la producción de resultados de interés colectivo.

La historia de las relaciones estado-sociedad es, en cierto modo, la historia de la construcción de este plano funcional. La formación del estado implicó un proceso de expropiación de funciones y responsabilidades que antes de su surgimiento estaban a cargo de diversas instancias de la sociedad civil. Fue la conversión de intereses civiles, comunes, en objeto de interés general, lo que le confirió estatidad al dominio funcional del estado, generó la fuente principal de su actividad, definió su agenda y dio fisonomía a su aparato institucional. De aquí puede concluirse que -aún a riesgo de incurrir en teleología- el estado **es lo que hace**. Y lo que hace, responde en definitiva al entrecruzamiento de objetivos, intereses, valores y recursos que despliegan los actores estatales y sociales en los diferentes planos de relación señalados.

Este largo prolegómeno sirvió para situar los planos de interacción entre actores sociales y estatales, así como para examinar la naturaleza de aquellos intercambios

⁶ También es relevante para la definición de la política pública la dimensión externa al espacio nacional, en la que corresponde incluir a las variables del contexto internacional que inciden sobre las relaciones dentro de, y entre, los tres planos considerados, afectando en última instancia los contenidos de la agenda estatal. Me refiero, fundamentalmente, a los impactos de la globalización, la internacionalización del estado y la integración regional, así como a los actores institucionales que operan en ese ámbito supranacional, desencadenando procesos que inciden sobre la distribución del poder, los recursos materiales y la gestión pública de los países.

⁷ Sin embargo, los otros dos planos no pueden dejar de considerarse. De hecho, las cuestiones en las que la ciudadanía puede verse involucrada co-participando en la producción de políticas públicas pueden corresponder a las relacionadas con el desarrollo, con la gobernabilidad o con la equidad. Al poner el acento sobre el plano funcional, sólo se pretende destacar el escenario en el que tiene lugar esa participación y su vinculación, en ese espacio, con el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

orientados a resolver las cuestiones de la agenda social y estatal que generan políticas públicas. Veamos ahora qué cambios significativos se han producido en América Latina con relación a este **qué-hacer** del estado, en el plano de las interacciones estado-sociedad. Sin que la enumeración de estas transformaciones sea exhaustiva, afirmaré que durante el último cuarto de siglo han tenido lugar tres procesos de cambio paralelos y trascendentales: 1) el pasaje de la vigencia de regímenes autoritarios a regímenes democráticos; 2) el pasaje de una gestión pública por procesos a una incipiente gestión por resultados y 3) el pasaje de una gestión estatal centralizada a una descentralizada.

En conjunto, estos procesos han permitido aumentar el grado de participación de la ciudadanía en la gestión pública. Bajo gobiernos democráticos, se produjo una creciente apertura de la escena pública, en la que se advierte un mayor protagonismo de la sociedad civil; con la tendencia hacia una gestión por resultados, se ha hecho más visible para los ciudadanos la naturaleza de los bienes y servicios que pueden demandar al estado y han aumentado los mecanismos e instancias de responsabilización de sus agentes. Por su parte, los procesos de descentralización han acercado al plano local y municipal, numerosas gestiones que antes se hallaban a cargo del estado nacional o de su instancia subnacional inmediata, lo que permite una intervención más inmediata y directa de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas y en el control de la gestión. Veamos ahora cuáles han sido las modalidades adquiridas por este nuevo protagonismo de la ciudadanía.

La participación ciudadana y sus actores

Participación social, popular, comunitaria, ciudadana..., muchos nombres para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan.⁸

Son múltiples las circunstancias, condiciones y modalidades que caracterizan la participación ciudadana, aún cuando los estudiosos -a mi juicio- no han conseguido todavía llegar a un consenso acerca de las categorías analíticas que permitirían formular una teoría general aceptable sobre el tema. La propia naturaleza polisémica del término que adjetiva esa participación (ciudadana, popular, social, cívica, comunitaria) es una primera indicación, sin entrar a considerar las dificultades que todavía enfrenta la definición de lo que debemos entender por “sociedad civil”. Menos claro aún es el alcance que debemos dar al término “participación” o, incluso, al de “políticas públicas”, supuesto referente de esa participación.⁹

⁸ Recientemente, se ha propuesto el concepto de “civic engagement” para aludir a acciones individuales y colectivas dirigidas a identificar y encarar cuestiones de interés público (Yang y Bergrud, 2008). El concepto puede incluir esfuerzos para resolver una cuestión, trabajar con otros en una comunidad para solucionar un problema o interactuar con instituciones de la democracia representativa. El “involucramiento cívico” abarcaría actividades tales como trabajar en un comedor comunitario, colaborar en una asociación vecinal, escribir una carta a un funcionario electo o votar. No alcanzo a distinguir conceptualmente en qué medida este nuevo término es superador del más popular “participación ciudadana” o de alguno de los otros indicados en el texto.

⁹ Al respecto, el término “política pública” será entendido como toda toma de posición y curso de acción adoptados por un actor que habla en nombre y representación del estado, frente a una cuestión socialmente problematizada. Véase Oszlak y O’Donnell, 1976.

Por otra parte, se da por sentado que la participación ciudadana es intrínsecamente “buena”, en el sentido que se le da a las “buenas causas” o las “buenas acciones”.¹⁰ Y se lamenta cuando los ciudadanos no participan, es decir, cuando no pueden o no consiguen agregar sus intereses en demanda de reivindicaciones que expresan valores, necesidades o aspiraciones compartidos (Primavera, 2004). Esto suele considerarse un déficit de la democracia, por lo que la propuesta de ciertas formas de democracia directa o participativa ha pasado a formar parte integral del pensamiento académico y político sobre democratización. Se trata de una concepción participativa, que trasciende el acto del sufragio electoral y propone el *empoderamiento* de la ciudadanía alentando su acción colectiva. Desde esta perspectiva, como señala Faúndez (2007), la democracia incluiría -además de los derechos y las elecciones periódicas- los esfuerzos ciudadanos por influir en la política a través de variados mecanismos. La democracia, en este sentido, pasa a ser un concepto que al incorporar este otro atributo, amplía su definición minimalista.

González y Velásquez (2003) señalan, acertadamente, que la participación puede entenderse como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”. Y agregan que se trata de:

“un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.”

Esta participación puede tener lugar en ámbitos y a través de modalidades muy diferentes, cuyo *locus* puede ubicarse tanto en el estado como en la sociedad. Como he señalado, la distinción entre uno y otra presupone la existencia de dos esferas en las que, como también vimos, el ejercicio del poder y la división del trabajo se manifiestan de manera diversa. El estado es una instancia articuladora de relaciones sociales, que a la vez que ejerce la dominación política requerida para la convivencia civilizada, extrae recursos a sus habitantes para brindarles bienes y servicios cuya prestación es considerada propia de su rol frente a la sociedad.

La sociedad, en cambio, es una categoría más heterogénea, en la que al menos se distinguen tres sectores: 1) el mercado o sector lucrativo; 2) la familia, el vecindario y las redes sociales solidarias; y 3) la sociedad civil propiamente dicha que, de hecho, coincide con las organizaciones existentes en su ámbito (OSC). Despejemos, primero, el concepto de “mercado”, que puede ser visto como una institución “no civil” (y en tal caso “civil” se contrapondría a “comercial”), o sea, como un ámbito de actores movidos fundamentalmente por el lucro y diferenciados en términos de su papel, organización y formas de actuación, en el que llevan a cabo transacciones de carácter fundamentalmente económico. Su rol, con respecto a la implementación de políticas públicas, es ejercido por lo general a través de organizaciones corporativas que

¹⁰ Al listar las opciones de participación ciudadana que incrementarían la calidad de las prácticas democráticas, O'Donnell observa un cierto sesgo hacia la valorización positiva de las oportunidades de participación, que no tiene en cuenta el hecho de que en algunas áreas de política pública -tales como en políticas cambiarias, de relaciones exteriores o de defensa- existirían sólidos argumentos para disuadir o impedir tal participación. Entre otras variables, la naturaleza de los actores, la legitimidad de sus acciones y sus mecanismos de intervención, contendrían los elementos de juicio básicos para juzgar, en cada caso, la calidad democrática de la participación (PNUD, 2004). El tema abre otros interrogantes y será retomado más abajo.

operan dentro del espacio de las OSC, aunque tal pertenencia es polémica. Crecientemente, las empresas del mercado también se manifiestan en forma directa o a través de fundaciones, en el terreno de la responsabilidad social empresarial y del comercio justo, tendencias en buena medida alentadas por nuevas formas de participación ciudadana.

Por su parte, la sociedad civil continúa siendo una categoría analítica y una referencia empírica ambigua, si de identificar su carácter "actoral" se trata.¹¹ Casi todas sus definiciones incluyen una obligada alusión al estado, para señalar lo que la "sociedad civil" **no es**. Como se trata del espacio social en el que operan las OSC, sugiero considerar una muestra de sus definiciones. Comencemos con Ralph Dahrendorf (1996), quien señala que

"la 'sociedad civil' describe las asociaciones en las cuales conducimos nuestras vidas y deben su existencia a nuestras necesidades e iniciativas, mas que al estado".

Ernest Gellner (1994) a su vez, propone una definición más política:

"...la sociedad civil es ese conjunto diverso de instituciones no gubernamentales que posee la fuerza suficiente para contrabalancear al Estado y que, aunque no impide al Estado cumplir su rol de garantizar la paz y arbitrar entre intereses agregados, puede sin embargo impedirle dominar y atomizar al resto de la sociedad".

Linz y Stepan se refieren, por sociedad civil, a

"aquel espacio del estado donde grupos autoorganizados, movimientos e individuos, que son relativamente autónomos del gobierno, intentan articular valores, crear asociaciones y solidaridades, y avanzar sus intereses" (Linz y Stepan, 1996: 7), agregando que no tiene una forma concreta sino "se expresa como un conjunto de asociaciones privadas que funcionan en el ámbito público, sin ser una parte orgánica del sistema político (por ejemplo, los partidos), y que no tienen un fin económico como objetivo principal. Eso no quiere decir que está separada del resto del sistema; al contrario, su importancia se debe a su relacionamiento con todos los otros actores. Además, requiere de un estado de derecho que funciona para asegurar su autonomía, un aparato estatal que garantiza sus derechos civiles y una economía mixta que permite su autonomía y vitalidad (Linz y Stepan, 1996: 14).

Por ultimo, Raymond A. Hinnebusch (1999) la define así:

"la sociedad civil es una red de asociaciones voluntarias suficientemente autónoma respecto al estado y a las comunidades primordiales como para superar los clivajes sociales, al tiempo que amortigua el impacto del poder del Estado sobre la sociedad, aunque vinculándola a ese poder"

Resulta paradójico que estas y otras definiciones que podrían mencionarse, no consiguen desvincular su caracterización del concepto de estado, con lo cual la sociedad

¹¹ En tal sentido, Daniel Arroyo (2007) señala que "si bien el concepto de sociedad civil es difícil de delimitar y definir, ha estado en el núcleo del desarrollo de la teoría política cuando se ha tratado de diferenciar la esfera de lo público de la esfera de lo privado y las tensiones entre Estado y Sociedad Civil".

civil aparece virtualmente como una categoría residual.¹² Reúne actores heterogéneos que se manifiestan como contraparte multifacética del estado en innumerables ámbitos de acción individual o colectiva. Pero a la vez, también el concepto de sociedad civil se ha diferenciado, en parte quizás para dar cuenta de las diferentes entidades que conviven en este amplio territorio conceptual distinto al estado. ¿Qué clase de actores incluye?

La respuesta exige diferenciar los ámbitos o planos de actuación de los actores, tal como se observara más arriba. Por ejemplo, dentro de este conjunto podrían considerarse a los partidos políticos y las organizaciones corporativas que representan intereses sectoriales. Sin embargo, más que al plano funcional, su rol correspondería al plano de la dominación, de la construcción del poder, de la conformación de las influencias políticas y, en definitiva, del funcionamiento de la democracia.¹³

De hecho, la existencia, organización y funcionamiento de los partidos constituyen, en principio, un indicador elocuente del carácter democrático del estado y la sociedad, del mismo modo en que su debilidad es considerada como déficit de la democracia. Su efectivo funcionamiento demuestra una alta capacidad social de agregación y articulación de la representación política ante el estado, una manera genuina en que la ciudadanía expresa su voluntad de participar en la conformación de la relación de fuerzas que asegura la gobernabilidad.¹⁴ Pero aún en democracia, los partidos pueden jugar un rol diferente en su consolidación o debilitamiento.

La misma ambigüedad y un similar funcionamiento en el plano de la dominación política podrían aplicarse a la representación corporativa, sea empresaria o sindical, que la literatura suele analizar en términos de su vinculación con el estado, particularmente en lo referido a la autonomía relativa de este último. Es indudable que en los procesos de implementación de políticas públicas, las corporaciones sindicales y empresarias, y aún las propias grandes empresas a través de canales subterráneos de ejercicio del poder, ostentan a menudo una capacidad de influencia sobre los contenidos y orientaciones de esas políticas mucho mayor que la de los propios partidos políticos y, desde luego, que la que podría desplegar cualquier acción combinada de OSC.

No tengo espacio para tratar este tema en profundidad. Baste señalar que ni los partidos ni las organizaciones corporativas son considerados, por lo general, como actores típicos de la “sociedad civil” (a veces se los incluye en la categoría de “sociedad política”), quedando reservado este espacio a las organizaciones de la sociedad civil y, más genéricamente, a las organizaciones y movimientos sociales.¹⁵

¹² Para similares comentarios sobre estas definiciones de “sociedad civil” por la negativa, ver Camou (2004) y Leiras (2007).

¹³ También podría considerarse que estas instituciones actúan en el plano de la equidad distributiva, en tanto los contenidos discursivos de sus plataformas expresan posiciones político-ideológicas diferentes desde el punto de vista de la asignación del excedente social.

¹⁴ Por eso el autoritarismo militar proscribió a los partidos en casi todas las experiencias históricas en que este tipo de régimen se instaló en América Latina.

¹⁵ Según Sorj (2007) “la cuestión de si debe excluirse a las empresas privadas y a los partidos políticos de la sociedad civil es un problema operacional. Añade, polémicamente, que si una empresa privada se presenta públicamente con un mensaje del tipo «nosotros generamos empleos» o «la libre empresa produce crecimiento económico», pasa a formar parte de la sociedad civil. Por lo mismo, dada su búsqueda del bien público, no se justifica la exclusión de los partidos políticos como actores centrales de la sociedad civil. Quizás, en algunos casos, ellos pueden ser excluidos, para fines analíticos, a fin de dejar sólo a aquellos actores que no están en el gobierno o buscan acceder a él. Pero esto no debe opacar la importancia de la relación de la sociedad civil con los partidos políticos, los legisladores y otros actores del sistema político. Finalmente, los medios de comunicación tienen un lugar ambiguo, aunque fundamental. Si bien son empresas privadas, también constituyen la voz a través de la cual la sociedad civil puede expresarse. Son de hecho su principal espejo, aunque distorsionado por los intereses de quienes los

También en este caso es preciso efectuar distinciones como, por ejemplo, entre organizaciones que están constituidas formalmente (y legitimadas a través de personerías jurídicas como fundaciones o asociaciones civiles, con patrimonio propio, una membresía regulada, autoridades electas periódicamente, etc.) y aquellas que se expresan mediante formas diversas de movilización o constitución de redes sociales solidarias cuyo rasgo dominante es su informalidad, su surgimiento en situaciones de crisis, su reducida sostenibilidad temporal y su objetivo común de resolver diversas cuestiones específicas no atendibles por el mercado, ni representadas debidamente por organizaciones corporativas, ni incorporadas a la agenda del estado o de las OSC.

A mi juicio, la distinción entre OSC “formalizadas” y movimientos u organizaciones sociales de base, merecería una categorización analítica más sutil. En trabajos anteriores he incluido a estas últimas en el que denominara “cuarto sector”: grupos de muy diversa inserción social, por lo general pertenecientes a clases populares carenciadas o a sectores medios empobrecidos, que deben enfrentar la resolución de problemas que afectan su existencia cotidiana y hasta la propia supervivencia de sus miembros, sin contar con los recursos materiales y organizacionales necesarios para lograr una personería jurídica o una existencia relativamente permanente e institucionalizada.

A veces, inclusive, tal reconocimiento puede ser innecesario o inaplicable, como ocurre con ciertos movimientos espontáneos o esfuerzos colectivos ocasionales. Incluye, por ejemplo, a auto-constructores, integrantes de clubes de trueque, redes solidarias de guarderías y comedores populares precarios, bolsas de trabajo o comités vecinales de seguridad. La expresión “cuarto sector” permitiría incorporar, en una categoría diferente, a formas organizativas espontáneas y escasamente sustentables, mediante las que los sectores más desposeídos de la sociedad civil intentan resolver, solidariamente, aspectos críticos de su supervivencia cotidiana, ante el abandono por el estado de su función de bienestar, la falta de ingresos y la consiguiente imposibilidad de acceder al mercado.

Las modalidades y tiempos de la participación ciudadana

Tanto las funciones de estas asociaciones espontáneas como las del tercer sector formal corresponden al plano funcional, habida cuenta de la redefinición y corrimiento de las fronteras entre los diferentes actores que integran el esquema de división social del trabajo. Sin embargo, las acciones del tercer y “cuarto” sector pueden trascender este plano funcional, para incursionar, como ya señalara previamente, en los otros dos, es decir, los planos distributivo y de construcción del poder. En este caso y siguiendo la propia lógica de mi argumento, ya no correspondería continuar hablando de tercero o cuarto sectores sino, más propiamente, de participación ciudadana o de la sociedad civil.¹⁶ Puede tratarse de las mismas organizaciones, que asumen los distintos roles o de organizaciones/ movimientos diferentes. Así, por ejemplo, mientras una escuela o un asilo gestionados por OSC funcionan estrictamente como suministradores de servicios en el plano funcional, un movimiento “piquetero” podría funcionar en los tres planos, sea como brazo popular de un partido político, como expresión reivindicativa de una reasignación del ingreso en favor de sectores marginales y/o como proveedor de empleo o capacitación laboral a sus integrantes.

controlan”. Si bien admito que ninguna definición debe ser absoluta, no coincido con la delimitación propuesta por Sorj y expreso mi preferencia por una caracterización menos ambigua.

¹⁶ Aclaro que esta participación puede involucrar no sólo a OSC sino también a acciones individuales o de pequeños grupos, no necesariamente mediadas por organizaciones, pero son las OSC las que interesan a efectos del presente trabajo.

En general, los movimientos espontáneos o de base surgen en circunstancias límite, en las que los actores involucrados perciben amenazas de diverso tipo a su existencia cotidiana. Es el caso de los grupos de defensa civil autoconvocados en situaciones de desastre, de piqueteros que cortan rutas en señal de protesta y reivindicación o de manifestantes que tratan de impedir la instalación de basureros atómicos, el desalojo de viviendas ocupadas o la impunidad de ciertos crímenes que conmocionan la vida de ciertas comunidades. En otros casos se trata de grupos que reivindican o promueven la defensa de valores, como los derechos humanos, la libre elección sexual o la causa de los pueblos aborígenes. La actuación de estas organizaciones plantea desafíos importantes a la institucionalización de la democracia, abriendo la discusión acerca de la legitimidad de estas modalidades de democracia directa (movimientismo, basismo), que a menudo asumen formas de confrontación abierta con el estado, con el capital privado, con organismos internacionales o con otros actores sociales.

Hasta qué punto resulta posible o conveniente canalizar estas expresiones movimientistas a través del sistema de partidos políticos como modo de robustecer la democracia representativa es, asimismo, uno de los dilemas que ha acompañado y sigue acompañando el debate político de la región.¹⁷ Un estudio reciente señala que, al parecer, se ha producido una relación inversa entre el incremento del número y participación de las OSC en la vida pública y la correlativa disminución de la participación política “clásica”, o sea, la participación en campañas electorales y en el funcionamiento de los partidos políticos (Méndez, 2004). Esta tendencia no debería constituir un motivo de celebración, como bien señala el citado autor. No se trata de que las OSC sustituyan a los mecanismos clásicos de representación política sino de que ambas instituciones se complementen y colaboren entre sí.

En el fondo, la discusión precedente recrea, simplemente, el viejo dilema entre representación y participación, entre canalización de demandas sociales a través de instituciones políticas o de formas de participación social y, dentro de éstas, entre OSC y movilizaciones de base. Esta discusión delimita un campo de preocupación sin duda importante, aunque quizás es aún más importante analizar cuál es el impacto efectivo que la ciudadanía -sea a través de la representación o la participación- tiene efectivamente sobre los contenidos y orientaciones de las políticas públicas. Al respecto, los autores coinciden en destacar que la mayoría de las políticas públicas en América Latina se formulan e implementan con una reducida participación de las organizaciones sociales (González y Velásquez, 2007; Méndez, 2004). Si a ello le sumamos el carácter “delegativo” de sus democracias, acentuado por el dispar pero generalmente débil papel de los partidos políticos en la región, concluiremos que pese a su notorio crecimiento y presencia institucional, la participación ciudadana (y, en particular, la de las OSC) está todavía lejos de cumplir un papel preponderante en la implementación participativa de políticas públicas.

Un riesgo que acompaña la proliferación de los movimientos y organizaciones sociales es su manipulación política por parte de los gobiernos, sea como fuerza de choque, como mecanismo de legitimación del régimen o como garantía de contención del descontento social. Esta utilización espuria no se limita a los movimientos de base y forma parte de una discusión más general sobre el neopopulismo, tema que no puedo tratar en este texto. Pero como observación general, que atañe tanto a los movimientos espontáneos como a las OSC en general, cuando la implementación participativa de políticas públicas incluye como parte del acuerdo a un organismo gubernamental, el grupo, institución o población beneficiaria debería considerar si,

¹⁷ Al respecto, Cardoso (1972), manifiesta su preferencia por la canalización de demandas sociales por la vía de los partidos políticos.

detrás de la iniciativa, existen otras motivaciones no necesariamente relacionadas con sus objetivos explícitos. La literatura y la práctica política registran numerosas experiencias en las que ocultos, bajo propósitos aparentemente loables, organizaciones estatales pusieron en marcha iniciativas dirigidas a cooptar o manipular poblaciones e instituciones que, por diversas razones, podían constituirse en clientelas gubernamentales capaces de sumar poder al régimen político establecido o, inclusive, convertirse en mecanismos de propaganda y control social.¹⁸

Además de las modalidades de participación ciudadana analizadas hasta aquí, he propuesto examinar en esta sección la dimensión temporal que tiene como referente esa participación. Cualquier actividad humana puede orientarse hacia el futuro, el presente o el pasado. En los hechos, la participación ciudadana se manifiesta 1) en los procesos de formación de las políticas públicas, 2) en la ejecución de las respectivas decisiones y 3) en la evaluación o control de la gestión pública. Es decir, en los tres tiempos -futuro, presente y pasado- en que se programa, desenvuelve y evalúa toda actividad institucional.

Así, acuerdos público-privados pueden influir en la creación de los escenarios políticos futuros que debe decidir una sociedad para alcanzar un modo de organización social deseable; la co-producción cotidiana y rutinaria de bienes y servicios junto a, complementando o suplantando al estado o al mercado¹⁹, puede constituirse en una actividad recreada en cada presente; o el seguimiento permanente de las políticas, el control de la gestión y la evaluación de los resultados conseguidos por las instituciones estatales privilegian el pasado como dimensión temporal significativa. Posiblemente, dentro de su limitada importancia, los mayores avances producidos en la participación ciudadana durante los últimos años, han tenido lugar en los planos de la construcción del futuro y de la revisión del pasado de la gestión gubernamental, ya que su rol co-productor o co-gestor de servicios ha sido muy reducido.²⁰ Pero aún si este fuera un rol activo, existiría todavía un abismo entre la calidad de esa gestión pública y el papel que puede cumplir la sociedad civil en su mejoramiento.

Tal vez el máximo desafío que enfrentan actualmente nuestros estados es lograr que la gestión pública consiga articular esos tres tiempos a que hice referencia. El estilo latinoamericano de formular e implementar políticas públicas se caracteriza por la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconsulta. Así, la gestión pública parece limitarse al presente, o más precisamente, a un **presente continuo**. Es decir, ni el **futuro** ni el **pasado** son privilegiados como tiempos que deban conjugarse en la gestión estatal. Incorporarlos implicaría ampliar significativamente el horizonte de las políticas, conocer mejor hacia dónde se va y evaluar si donde realmente se llegó coincide con donde se quiso llegar... o cuánto hubo que apartarse de las metas.

Oportunidades, intereses y necesidades

¹⁸ Por ejemplo, durante la década de los años 70s, el General Velasco Alvarado creó el “Sistema Nacional de Movilización Social” (SINAMOS), con el fin de movilizar organizadamente a la población peruana, sirviendo de hecho como aparato de propaganda política y persecución del régimen militar.

¹⁹ Un reciente trabajo de Vaillancourt y otro (2008) aborda el tema de la contribución de la economía social a la co-producción y co-construcción de políticas públicas entre el estado, el mercado y la sociedad civil.

²⁰ Un buen ejemplo de producción de servicios desde la sociedad civil, en ámbitos populares urbanos y en materia de salud, es la actividad que se desarrolla en distritos limeños del Perú. Es destacable la “hibridación” de recursos que caracteriza al funcionamiento de estos servicios, que combinan voluntariado, donaciones, financiamiento público y venta de bienes y servicios. Para un detallado informe sobre esta experiencia, véase Angulo, 2007.

Cualquiera sea el plano o el referente temporal de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas, es posible afirmar que la misma se ajusta a una secuencia virtuosa en la que, primero surge una **oportunidad** para ejecutar un proyecto o acción colaborativa; segundo, se genera un **interés** de las partes en aprovechar mutuamente esa oportunidad; y tercero, para lograrlo, deben atenderse diversas **necesidades** o superarse impedimentos que se interponen en el aprovechamiento de esos intereses. En general, los procesos de desarrollo (incluyendo el desarrollo humano) se basan en este tipo de secuencia, que avanza en forma de espiral y conduce a niveles superiores de logro. La teoría económica de los eslabonamientos hacia delante y atrás se inscribe claramente a esta secuencia.²¹

Veamos cómo funciona esta misma lógica en las experiencias de participación ciudadana, utilizando un caso actual. En momentos de escribir este trabajo, se produjo en la Argentina uno de los casos de movilización social más intensos, masivos y prolongados que hayan tenido lugar en el país, con motivo del pretendido aumento, por parte del gobierno, de las retenciones móviles a las exportaciones de ciertos productos agrarios. Esta decisión gubernamental fue vista por los sujetos del gravamen y otros actores como confiscatoria y violatoria de normas constitucionales. El conflicto que sobrevino enfrentó a sectores “del campo” con el Poder Ejecutivo y dio lugar a lock-out patronales, huelgas de camioneros, ocupación y bloqueo de rutas, etc. Sin embargo, el enfrentamiento no se limitó a la cuestión de las retenciones, al abrir la **oportunidad** de emprender acciones colectivas conducentes a una mayor toma de conciencia sobre otros **intereses** sectoriales no satisfechos y al planteamiento de **necesidades** de participación más permanentes para su defensa y promoción. Los productores extendieron sus reclamos exigiendo un cambio de reglas del juego político que permitiera negociaciones directas con el gobierno para que la posición sectorial tuviera mayor consideración y peso en la decisión definitiva o para que en el escenario político resultara legítima la actuación del Defensor del Pueblo o del Parlamento, lo que en definitiva implicaba un salto cualitativo en la institucionalización de la democracia, tanto representativa como participativa.

Si bien en el caso planteado el liderazgo de la protesta y la demanda de participación fue asumida por organizaciones corporativas representativas del sector agropecuario y de otras cuyos miembros también se veían afectados por la toma de posición del gobierno, muchas otras organizaciones de la sociedad civil (clubes, comisiones barriales, colegios profesionales) y autoconvocados tuvieron una importante participación durante la prolongada movilización.

Más genéricamente, este mismo tipo de procesos suele involucrar a otras instituciones de defensa y promoción de derechos e intereses de muy diversos sectores sociales, constituidas con ese objeto. A veces, las mismas actúan sin que la población beneficiada conozca necesariamente su existencia o haya participado en su creación. Es el caso típico de las OSC, así como el de diversos programas y unidades ejecutoras constituidas en el ámbito gubernamental. O, también, el caso de fundaciones y agencias gubernamentales extranjeras, que dentro de su finalidad global de atención e intervención en la solución de problemas sociales heterogéneos, eligen como blanco de su actuación y financiamiento, determinadas cuestiones y beneficiarios.

En estos casos también se verifica en su interacción la lógica de la secuencia “oportunidad-interés-necesidad”. En efecto, las estrategias de acción de estas organizaciones incluyen, primero, la identificación de problemas “que vale la pena

²¹ El proceso es bastante semejante al planteado en Driscoll y otros (2004) al utilizar la metáfora de la “escalera de participación”, que fuera retomado y desarrollado recientemente por Weyrauch (2008).

resolver”, abriendo oportunidades de intervenir en procesos sociales que podrían contribuir a solucionarlos. De este modo, la oportunidad de intervención genera un interés legítimo en la institución actuante que, entre otras cosas, podrá generarle prestigio y legitimar su existencia. Pero, al mismo tiempo, esa oportunidad y ese interés crearán un conjunto de necesidades vinculadas con la ejecución de la estrategia de implementación participativa del programa o proyecto diseñado en el marco de la estrategia de acción. Por ejemplo, organización de foros de discusión, creación de unidades operativas, desarrollo de acciones de capacitación, firma de acuerdos, aportes de contrapartida, compromisos de co-financiamiento, etc.

Desde el grupo, sector o unidad beneficiaria, la secuencia también se repetirá, pero en espejo: para los mismos, el ofrecimiento de colaboración externa o la exitosa respuesta a una demanda de asistencia, se constituirán en oportunidades; el interés de la contraparte se consolidará con el acuerdo logrado y las necesidades pasarán a ser las de superar los déficit de capacidad institucional para la implementación de los programas o proyectos.

En un caso que ilustra esta afirmación, un grupo de profesionales de un organismo estatal (Instituto Nacional de Tecnología Industrial, de la Argentina) promovió un proyecto mediante el cual se elaboraron guías técnicas para la fabricación de sillas de ruedas para personas discapacitadas. Mediante un acuerdo, estas guías fueron transferidas a Escuelas Técnicas oficiales capaces de fabricarlas. Para compensar los costos de producción, se sumó a la iniciativa a municipios que, a partir de esta oportunidad, dejaron de adquirir en el mercado las sillas que entregaban gratuitamente a beneficiarios de bajos recursos y sólo debieron reponer a las Escuelas Técnicas el costo de los materiales insumidos. A su vez, la fabricación de las sillas pasó a ser una experiencia de trabajos prácticos de los alumnos y el grupo impulsor asumió la responsabilidad de realizar el control de calidad de las sillas. Queda claro en el ejemplo cómo, para cada parte, se reprodujo la secuencia oportunidad-interés-necesidad.

En otro caso que tuvo lugar en Argentina, se llevó a cabo una experiencia participativa entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del gobierno nacional, el Municipio de Tafí Viejo y tres ONG, para poner en funcionamiento un Proyecto Piloto de Casa de Justicia, que permitiera mejorar el acceso a la justicia de personas de bajos recursos (servicio legal gratuito, de mediación y de atención global de la asistencia social, así como de derivación a distintas instituciones públicas y privadas que brindan servicios legales y sociales en la comunidad).

La Casa de Justicia de Tafí Viejo se puso en funcionamiento en marzo de 2005 y funcionó hasta junio de 2006 (con una prórroga parcial hasta fin de ese año), previéndose su transferencia desde el Ministerio nacional al municipio local. Pero el rol del Estado nacional y su interés por el proyecto había declinado gradualmente hasta desaparecer al finalizar el proyecto; y el equipo formado para su seguimiento había variado con el avance del proyecto, sin resultar suficientemente flexible como para aceptar los aportes efectuados por las OSC.

Si bien la Municipalidad de Tafí Viejo manifestó su interés en seguir adelante con el proyecto, no contó con los recursos ni con el apoyo del Ministerio nacional para asumir tal compromiso. Y a pesar de la fuerte presión ejercida por las OSC y la propia comunidad para lograr la continuidad de la Casa de Justicia, ni la Nación, ni la Provincia ni el Municipio consiguieron tal propósito. Durante el año y medio de vida del proyecto, en la Casa de Justicia se recibieron más de 2.700 consultas; se realizaron casi 200 audiencias de mediación comunitaria y se firmaron más de 50 acuerdos de mediación con un índice de cumplimiento superior al 80%; al mismo tiempo, más de

800 personas fueron derivadas a otras instituciones con toda la información necesaria para seguir adelante con reclamos de la más variada índole. Además, se llevó adelante un levantamiento de datos relativos a necesidades jurídicas insatisfechas sin precedentes en su organicidad y sistematización, lo cual constituyó el punto de partida para un análisis profundo de la realidad social de la comunidad elegida. Se logró también una notable inserción a nivel institucional, estableciendo sólidas alianzas con servicios legales gratuitos y varias oficinas del estado municipal y provincial.

Es evidente que este proyecto creó oportunidades e intereses para las partes intervinientes. También generó necesidades, la más crítica de las cuales fue asegurar la continuidad del financiamiento. Según uno de los responsables del proyecto, el tema nunca ingresó a la agenda del Ministerio de Justicia como cuestión significativa, no existió buena articulación entre las partes intervinientes, hubo maltrato laboral por parte de autoridades estatales, algunos legisladores provinciales se opusieron a la transferencia directa de recursos del tesoro nacional hacia Municipios y no se logró el apoyo de los profesionales de la abogacía, a quienes este servicio gratuito de justicia claramente no beneficiaba. Por lo tanto, antes de emprender experiencias participativas de este tipo deben considerarse, entre otras variables, qué tipos de intereses pueden verse afectados negativamente y en qué medida la reacción de los perdedores puede poner en riesgo la sostenibilidad de los proyectos.

La organización para la participación ciudadana

La participación ciudadana requiere organización, especialmente cuando sus acciones se inscriben en procesos que procuran influir el curso de las políticas públicas. Ello ocurre no sólo en el caso de las OSC sino también en las modalidades “espontáneas” de movilización social. En este último caso y por múltiples razones, que suelen estar vinculadas con la exclusión social, con el natural desconocimiento de sus derechos por parte de los marginados, con su excluyente tarea cotidiana de sobrevivir o con la represión a la que se vieron sometidos durante largos años de autoritarismo, la participación de estos sectores en la resolución de cuestiones socialmente problematizadas no ha sido la regla. Las instancias de actuación espontánea de estos estratos ciudadanos han sido excepcionales y, generalmente, se vincularon con situaciones críticas para su supervivencia. Pero aún bajo estas circunstancias, la presencia de un promotor o un líder ha sido casi siempre una condición necesaria de los movimientos populares espontáneos.

Para las OSC, en cambio, la exigencia organizacional es natural y previsible. Todo interlocutor de instituciones de este tipo descuenta que se encontrará con una entidad que posee un reconocimiento oficial, una tipificación jurídica, un consejo directivo o equivalente, una sede, representantes que actúan en su nombre, una administración, inscripciones a registros y otras formalidades. La actividad institucional se consignará en libros contables, cuentas bancarias, páginas web, actas de reuniones de consejo directivo, memorias y publicaciones diversas. Y aún cuando no toda OSC satisfaga todas estas condiciones, se convertirá de hecho y de derecho en tal una vez que las reúna y formalice.

Los párrafos anteriores no se propusieron, simplemente, mostrar las diferentes exigencias de organización en las OSC y en los movimientos de base sino también señalar que esa organización, por elemental que sea, sirve para decidir cuándo y cómo participar, con quién o contra quién y empleando qué tipo de estrategia.

Por otra parte, promover y poner en marcha mecanismos de participación resulta costoso. Al tratarse de organizaciones en las que a) la asociación es voluntaria, b) el compromiso de colaboración de sus miembros y auspiciantes es variable, c) sus

dirigentes suelen ser mal o no remunerados y d) el *free riding* es casi siempre una posibilidad latente, el costo resulta todavía mayor porque los incentivos de la participación decrecen y la dificultad de atraer participantes activos se incrementa.²²

Estas consideraciones son especialmente importantes cuando la participación ciudadana a través de OSC implica su intervención en la implementación de políticas. Tal intervención puede ser totalmente autónoma y unilateral, como cuando las OSC actúan como órganos de contralor social o promotores de determinados derechos. Pero también puede adoptar modalidades de co-responsabilidad, que las vincula más estrechamente con el accionar de otras instituciones. Así, son frecuentes las formas de participación inducidas externamente por organismos gubernamentales, instituciones multilaterales, fundaciones internacionales u otros por el estilo, mediante invitaciones a la celebración de acuerdos y la realización de programas y proyectos financiados por los mismos. Inclusive, no es inusual que algunas OSC se constituyan, precisamente, a los efectos de intervenir en la implementación de estas iniciativas.

¿Cómo impacta a la organización interna de una OSC su participación en proyectos o en procesos de formulación/implementación de políticas, el hecho de tener que ajustar su funcionamiento a la lógica de acciones colectivas Inter.-institucionales? Si su supervivencia institucional pasa a depender de los recursos que proporciona la organización donante, ¿cuál es la autonomía que le resta en cuanto a decidir su propia organización para el desempeño del rol convenido?

Estas preguntas plantean, a su vez, otros interrogantes críticos: ¿cómo se asegura la continuidad de una OSC cuando su existencia depende de la vigencia de un programa, proyecto o política en cuya ejecución cumple, apenas, un rol como agente de un principal que induce su participación? Inclusive, ¿no debería cesar la participación ciudadana -y eliminarse la OSC-una vez que la cuestión que la ha suscitado se ha resuelto? ¿En qué circunstancias resulta conveniente y legítimo instituir mecanismos participativos permanentes, no limitados a resolver cuestiones puntuales? Por ejemplo, el mejoramiento del medio ambiente, la lucha contra la discriminación o la eliminación de ciertas formas de exclusión social, que siempre generan nuevos frentes de acción.

Otro aspecto relacionado con la organización de la participación ciudadana se vincula con la mimesis institucional que a menudo se produce cuando se intenta replicar experiencias llevadas a cabo en otros contextos, especialmente si tales experiencias fueron exitosas. En estos casos, se suele suponer que el éxito se vincula en buena medida con el formato organizacional adoptado, de modo que la replicación de experiencias también copia el modelo organizativo. Sin embargo, la probabilidad de que una experiencia más o menos “enlatada” pueda ser extendida a un número considerable de otros casos, no es muy alta. La implantación mimética en otro medio de experiencias participativas exitosas -como, por ejemplo, el presupuesto participativo-, no siempre consigue reproducir las condiciones que confluyeron en la experiencia inicial (v.g., la presencia de un liderazgo activo, la homogeneidad social y cultural de la población o el clima de confianza y credibilidad hacia las autoridades).²³

Por lo tanto, la participación necesita ser organizada y la implementación de las iniciativas debe ser cuidadosamente planificada y monitoreada durante toda la vigencia de la experiencia considerada. A mi juicio, esta conclusión de estricto sentido

²² Para un detallado análisis del tema de *free riding*, véase Olson (1971).

²³ Por ejemplo, en la experiencia del Plan Estratégico de La Plata (Argentina), uno de cuyos componentes era el presupuesto participativo, se intentó replicar la experiencia exitosa de Porto Alegre (Romero, 2004) sin tener en cuenta si las circunstancias locales eran adecuadas para su adopción (Ursino, 2007).

común, pasa a menudo desapercibida por los responsables. En la práctica, esta tarea incluye una explícita definición del “escenario” o estado de cosas que se espera alcanzar a mediano y corto plazos; una clara división y asignación de las responsabilidades y compromisos de cada uno de los actores participantes; y una programación de las metas a lograr en el tiempo y de los recursos que deberán aplicarse para ello. Por supuesto, para asegurar el éxito de una experiencia se requieren muchas otras precondiciones, pero más que apuntar a una enumeración taxativa, mi propósito es señalar que estos aspectos organizativos son tanto o más importantes que los propiamente sustantivos, o sea, los vinculados directamente con los resultados a lograr. En tal sentido, la organización de la participación debe ser considerada como un componente ineludible de la estrategia de implementación de la iniciativa.

Agrego una última reflexión sobre la asignación de responsabilidades y la asunción de compromisos. Para que un resultado cualquiera se produzca, “alguien” debe *irse a la cama con el problema* y amanecer convencido de que sigue siendo su responsabilidad resolverlo; si es tarea de todos, termina no siéndolo de nadie. Si el resultado exige la articulación de esfuerzos colectivos, los actores deben estar dispuestos a compartir éxitos o fracasos y a *salir en la foto* colectivamente, y no en una foto individual, sin otra especulación que el cumplimiento de su personal responsabilidad. Por lo general, los éxitos son indivisibles y cada participante puede legítimamente atribuirse parte del mismo.

Otro aspecto que suele ser omitido en la etapa de lanzamiento (o postergado en su consideración para una etapa más avanzada), es el de la transferencia de los resultados y su apropiación por parte de la población beneficiaria. Sobre todo, en los casos en que la expectativa creada en el vínculo inicial entre promotor y beneficiario es que la actividad participativa sobreviva a una experiencia puntual y la población-blanco se organice para emprender otras experiencias similares. Esto se vincula con la opción ya comentada entre iniciativas que se agotan con el logro de resultados puntuales o situaciones en que se plantea la posibilidad de construir un mecanismo permanente de participación.

Veamos este punto más detenidamente. Si se trata de conseguir un resultado (en el sentido con que se interpreta el término en el campo de la gestión por resultados), la evidencia de su logro será que el mismo resuelva de manera más o menos definitiva el problema o cuestión que dio origen a la iniciativa. En el caso de la implementación participativa de políticas públicas orientadas a la resolución de ciertas cuestiones sociales, la experiencia se considerará exitosa si promotor y beneficiarios no sólo logran los resultados que inspiraron la colaboración sino, también, si el proceso de aprendizaje derivado de la propia experiencia participativa genera, en los beneficiarios, una capacidad para emprender -inclusive sin inducción o aporte externo- iniciativas similares. Este doble efecto puede ser una consecuencia deliberadamente buscada por las partes o un resultado no esperado del proceso colaborativo. En cualquier caso, si se tiene previsto lograr este segundo efecto porque los términos del acuerdo incluyen, precisamente, la transferencia de esa capacidad institucional, la estrategia de implementación debe prever cómo producir ese segundo resultado.

El tema es sumamente delicado por cuanto muchas experiencias de este tipo revelan que al producirse el *delinking* de los promotores o del equipo consultor externo, es decir, cuando estos consideran que su intervención ya no resulta necesaria, cuando se produce el vencimiento del convenio o cuando se acaba el financiamiento, no se alcanza a completar la transferencia o a asegurar que los futuros responsables hayan

adquirido las competencias exigidas para su aplicación continuada y rutinaria.²⁴ Es común en estos casos que iniciativas incluso muy avanzadas en su realización, sean abandonadas gradualmente hasta perderse los rastros de la intervención externa y diluirse los pocos resultados alcanzados.

Surgen en tales casos típicos problemas que no suelen contemplarse en medio del entusiasmo que rodea el lanzamiento de una iniciativa. Por ejemplo, el posterior surgimiento de obstáculos y riesgos del emprendimiento, inicialmente minimizados o no previstos; el excesivo costo de la ejecución; las dificultades para cumplir los compromisos de ejecución pautados; el agotamiento de los incentivos ante la falta de avances o la falta de “adueñamiento” de los resultados por parte de los beneficiarios en vista de la gratuidad de los aportes externos y los costos implícitos de asumir la responsabilidad de emprender en forma autónoma otras iniciativas. Además, no debe perderse de vista que el promotor externo también tiene necesidad de producir resultados que legitimen su intervención, lo cual lo somete a una lógica de actuación no necesariamente compatible con los tiempos, dificultades o recursos que requieren sus contrapartes en el terreno.

Queda así planteado un problema de difícil solución: ¿Quién “sopla las brasas” cuando el fuego inicial encendido en el acuerdo participativo se va extinguiendo y la disposición a la participación se debilita ante la salida o abandono de los promotores externos? ¿En qué medida puede anticiparse y resolverse a tiempo este reiterado resultado? Supongo que la respuesta es casuística pero en este trabajo no puedo más que dejar planteada la dificultad.

El papel de la información

La información constituye un insumo crítico en la implementación participativa de políticas. En principio, una experiencia exitosa depende centralmente de que se haya determinado a tiempo cuán claros son los resultados y las metas a lograr por las partes y cuál es el conocimiento disponible acerca de la relación causa-efecto entre utilizar ciertos insumos y lograr determinados productos. Al hacer referencia a información, corresponde distinguir entre datos, información y conocimiento: sólo la conversión de datos en información y de estos en conocimiento es capaz de generar los fundamentos técnicos y políticos para la elección de cursos de acción.

En segundo lugar, la información requerida debe guardar proporción con la dimensión del fenómeno que pretende ser abarcado o explicado mediante su acopio y sistematización. No se necesita conocer exhaustivamente los antecedentes de una cuestión para poder actuar o tomar una decisión. Existe un “principio de ignorancia óptima”²⁵ según el cual, saturado un cierto canal de comunicación, no vale la pena continuar cargándolo de datos. Lo que verdaderamente importa es que la información reunida y sistematizada sea relevante y suficiente para describir, explicar, anticipar o actuar sobre el fenómeno que demanda la atención.

Ahora bien, como los planos de participación de la ciudadanía, los tiempos de la gestión involucrados (planificación, ejecución, control), la naturaleza y envergadura de los actores y los resultados que se requiere determinar varían en cada caso, son igualmente múltiples y heterogéneas las fuentes de información y los canales de

²⁴ Es interesante, en este sentido, la experiencia de Comodoro Rivadavia, en la Argentina, donde el Consejo Económico y Social y las OSC se vieron enfrentadas a dos factores que afectan de manera general al vínculo entre estado y sociedad civil: el carácter de “lugar de paso” que tiene la región para una población no plenamente arraigada y el intenso ritmo de trabajo, que agota la posibilidad de un compromiso ciudadano duradero (CIPPEC, 2008:87).

²⁵ La expresión pertenece a Warren Ilchman (1982).

transmisión que pueden hallarse en la práctica. Algunos ejemplos servirán para ilustrar este punto. Una página web de un organismo estatal, que informe a sus visitantes de manera actualizada los contenidos de la carta-compromiso suscripta con la oficina del primer ministro, así como las evaluaciones recibidas periódicamente acerca de la medida en que sus cláusulas han sido aplicadas o respetadas, puede ser una valiosa fuente de información para los usuarios de ese organismo sobre el tipo y calidad de los servicios que este ofrece. A su vez, una encuesta de opinión que recoja las percepciones de los ciudadanos de un municipio sobre la calidad de las prácticas democráticas vigentes en esa localidad, puede ser una pieza informativa útil para diversos actores estatales o civiles de ese municipio, o incluso para observadores ajenos al mismo.

En uno de los ejemplos, los “resultados” se refieren al grado de cumplimiento de ciertos compromisos por parte de una organización estatal. En el otro caso, el “resultado” es una medida *proxy* que alude a un desempeño global del sistema político local, con los matices propios resultantes de considerar las respuestas a las diferentes preguntas de la encuesta. Habrá, en cualquiera de los ejemplos, usuarios para los cuales la información puede resultar crítica y otros a quienes puede servir para difundirla públicamente (los medios), utilizarla para elaborar un trabajo académico o emplearla (v.g., por la oposición) como evidencia crítica de una mala gestión del gobierno.

El ejemplo de la encuesta sobre percepciones ciudadanas también sirve para reflejar una característica típica de las fuentes de información: el hecho de que casi nunca tal información sirve en forma directa para dar cuenta de un resultado. La encuesta surge de una tarea técnica de procesamiento de datos, llevada a cabo por lo general por alguien (una universidad, un *think tank*, un medio de prensa, una empresa especializada, una ONG) que no siempre los produce ni necesariamente los demanda.²⁶ Estos “intermediarios” cumplen, precisamente, el rol de transformar datos en información e información en conocimiento. En tal sentido, pueden constituirse en aliados fundamentales de la ciudadanía, en la medida en que ésta no disponga de los medios técnicos o materiales necesarios para elaborar indicadores sobre logro de resultados o efectuar mediciones.

La información que producen estos intermediarios, sin embargo, no siempre es veraz u objetiva. Los medios de prensa pueden estar subordinados a grupos económicos o a partidos políticos de determinado signo, por lo que sus análisis e informes pueden ser tendenciosos o sesgados. Las fundaciones y tanques de cerebros suelen responder a determinados intereses político-ideológicos. Buen número de centros de estudios vinculados a organizaciones corporativas, empresariales o sindicales, son creados por estas instituciones para contrarrestar con estudios “propios”, propuestas legislativas o políticas públicas planteadas por organismos estatales. Por lo tanto, el terreno de la producción de información es un campo de lucha por la apropiación de conocimiento que resulte verosímil y pueda ganar legitimidad ante la ciudadanía como expresión objetiva de una situación real. En tal sentido, resulta destacable el papel que en

²⁶ Por ejemplo, en un trabajo recién publicado (Weitz-Shapiro, 2008), la autora utiliza datos obtenidos a través de encuestas a ciudadanos realizadas en municipios por el Programa de Auditoría Ciudadana del gobierno argentino para llegar a conclusiones sumamente reveladoras desde el punto de vista de la calidad democrática. A su juicio, la desenfrenada carrera hacia la descentralización requeriría una pausa. Los decisores políticos deberían considerar seriamente la calidad de los gobiernos locales antes de suponer que la descentralización tendrá efectos positivos sobre la democracia. Ello, a su vez, señala la urgente necesidad de explicar variaciones en el desempeño de los gobiernos locales, si es que se pretende comprender las implicaciones de esta conexión local para la estabilidad democrática en el mundo en desarrollo.

principio, podrían jugar las instituciones universitarias en la producción de investigaciones que, por desarrollarse en un contexto de mayor libertad académica y menores presiones externas, podrían garantizar una mayor objetividad, aún cuando su vinculación con la ciudadanía no haya sido hasta ahora muy relevante.

Conviene no perder de vista y reiterar que en este análisis no se está haciendo referencia a cualquier tipo de información, sino a aquella relativa a la gestión de políticas públicas. Y esta puede no necesariamente manifestarse bajo la forma de estudios, informes o análisis estadísticos. Un levantamiento popular, un paro general o una protesta localizada frente a una política estatal, pueden constituir manifestaciones inequívocas sobre el grado de rechazo de la ciudadanía a una toma de posición o un curso de acción del gobierno. Cuando la democracia está vigente, la ciudadanía suele hacer escuchar su voz a través de estas modalidades “informativas”. Es la exacta antítesis de lo que ocurre cuando impera el autoritarismo, en que la sistemática aplicación de la coerción acalla toda voz opositora y reduce así la eficacia retroalimentadora de la gestión pública que puede tener la ciudadanía a través de sus críticas. De este modo, como señalara Apter (1965), coerción e información funcionan en una relación inversa según la naturaleza del régimen político vigente.

En los ejemplos que acaban de plantearse, es indudablemente la sociedad la que genera la información. Pero no siempre es claro dónde está la fuente o quién es el destinatario de la misma. Consideremos una base de datos en la que se registran quejas de los ciudadanos sobre la prestación de algún servicio público. Esta base podría servir para que el organismo responsable diera respuesta puntual a cada denuncia (v.g., para solucionar el problema que originó la queja). Pero también podría servir para que el organismo clasificara y procesara los datos, de manera de brindar información sobre tipos de usuarios, motivos de las quejas, respuestas gubernamentales, etc. En este caso, ¿dónde estaría la fuente y quién sería el (los) destinatario(s)? La información reunida y clasificada puede tener una aplicación muy distinta a la que se genera al realizar la queja. Algo similar ocurre en las Audiencias Públicas, en que se registran posiciones de los ciudadanos y especialistas de la sociedad frente a una determinada cuestión problemática, las que una vez procesadas se convierten en información producida en la interacción estado-sociedad. Por lo tanto, que la ciudadanía sea fuente o destinataria de información para la implementación participativa de políticas parecería no ser tan relevante. No sólo porque no siempre puede establecerse nítidamente quién la produce o aprovecha -y a veces ello ocurre en la propia interacción entre ciudadanía y estado-, sino también porque al “no tener dueño”, por así decir, puede perder valor como recurso de poder y, de este modo, puede reducir la asimetría en su posesión. Dicho de otro modo, la coproducción informativa podría contribuir a un acceso más equitativo a la información y a una aplicación más democrática en su utilización.

Para mayor abundamiento, podrían imaginarse otras ilustraciones desde el campo de aplicación propio de la gestión pública. Por ejemplo, en un programa de desarrollo rural llevado a cabo en Bolivia con apoyo gubernamental y financiamiento de varias agencias donantes externas, se diseñó e implementó un sistema de planificación, seguimiento y evaluación (SIPSyE), que permitía construir un plan estratégico plurianual y darle seguimiento mediante un sistema informático capaz de registrar los grados de avance del plan en términos de cumplimiento y sostenibilidad de las metas contempladas. Los usuarios del sistema de información eran las propias agencias ejecutoras del programa, sus beneficiarios, los organismos donantes, otras instancias gubernamentales, etc.

En la primera evaluación del grado de cumplimiento de las metas del programa, pudo verificarse que las mismas habían sido exageradas, por lo que el sistema de

información permitió ajustar sus alcances sobre bases más realistas. Lo que pretende destacar el ejemplo es que existía en este caso un verdadero contrato de gestión, en el cual el “principal” era el gobierno y, en alguna medida, los donantes, siendo el agente el ministerio responsable del Programa. Si bien los beneficiarios no estaban representados directamente, no hubiera resultado demasiado difícil establecer un mecanismo de participación de los mismos, que les habría permitido no sólo efectuar un seguimiento del grado de cumplimiento de las metas del Programa, sino también intervenir en su eventual redefinición. La información no se habría originado estrictamente en la población involucrada, ya que la misma era automáticamente generada por la carga normal de los datos del plan estratégico y los de su operación, pero en estas circunstancias, podría haberse producido una apropiación de los mismos por parte de los beneficiarios, en presencia de una aplicación informática multi-usuario. Por lo tanto, a veces puede interesar más quiénes aprovechan información disponible o se apropian de ella, que si el origen de la misma se encuentra en la sociedad o el estado.

En otros casos, la información sobre resultados que elabora y difunde el gobierno, puede provocar fuerte escepticismo y controversia entre los observadores (v.g., los medios de opinión, los expertos, los ciudadanos). Por ejemplo, el presidente Bush publicó no hace mucho el último de sus informes P.A.R.T., que establecen trimestralmente las mejoras producidas en la gestión de 26 agencias del gobierno federal, a las que se viene evaluando desde 2001 en cuanto a su capacidad para la gestión de personas, dinero, tecnología y programas, así como a su desempeño en la reducción de costos o la tercerización de servicios. Brevemente, según el *scorecard* del gobierno, de sólo el 15% del total de agencias o programas que en 2001 cumplía total o parcialmente las metas presidenciales, el porcentaje se ha elevado a un 82% del total. Estos valores contrastan fuertemente con los resultados que arrojan otras fuentes, con la severa crisis que afronta el reemplazo de cuadros de agentes públicos en la administración federal y con el férreo control que parece ejercer el Congreso de los Estados Unidos frente al pobre desempeño registrado por numerosas agencias.

En un reciente estudio (Oszlak, 2006: 109) se señala al respecto:

“La retórica de la rendición de cuentas en el gobierno federal es un hecho generalizado, pero mucho de su real potencial está dirigido a denunciar el fraude, desperdicio, abuso y escándalo supuestamente existente, y no a generar resultados. Tanto el GPRA (que tuvo vigencia en tiempos de Clinton) como el P.A.R.T. han introducido mejoras en la medición y, sobre todo, han creado una cultura de la medición de efectos. Pero no ofrecen una base suficiente para contrastar los datos con indicadores de desempeño. Por otra parte, las agencias no utilizan la información para mejorar su gestión. Responden, sin duda, a una exigencia del Congreso o de la Casa Blanca, pero no por ello los gerentes cambian su forma tradicional de operar. El énfasis sigue puesto en el presupuesto, en los recortes del gasto y en la reducción del personal estatal, sin lograrse el objetivo de integrar el presupuesto con el desempeño. Integración en la que, por otra parte, el Congreso ha revelado escaso interés.”

Este tipo de comprobaciones no opacan el hecho de que los avances hacia la sociedad de la información, han ampliado enormemente las posibilidades de generación de conocimiento en materia de gestión por resultados, tanto de la información que fluye desde el estado hacia la sociedad como de la que lo hace en

sentido inverso.²⁷ Si desde la perspectiva de la relación “principal-agente” aceptamos que el estado es agente de la sociedad y esta su principal, corresponde que nos preguntemos qué debe conocer el principal y qué el agente. Si la pregunta la planteamos desde el enfoque del rol que la sociedad encomienda al estado, la respuesta debería apuntar a los resultados que derivan del desempeño de ese papel. Por lo tanto, el objeto de ese conocimiento debería ser la medida en que esos resultados, en última instancia, promueven o no el desarrollo integral de la sociedad, bajo condiciones de gobernabilidad y equidad.

Si bien esta respuesta es todavía vaga, nos señala la dirección de la búsqueda: el estado debe conocer si los objetivos que se propuso alcanzar en la gestión del desarrollo fueron efectivamente alcanzados porque, cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar -si ello fuera posible o deseable- a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre principal y agente.

Los mecanismos de rendición de cuentas

Contrariando en parte la afirmación que remata la sección previa, son muchas las razones por las cuales, pese a que se han producido indudables progresos académicos y tecnológicos, la disponibilidad y aplicación de la información a la evaluación del desempeño enfrenta aún enormes dificultades. Una, no menor, se debe a la renuencia de los funcionarios a transparentar la gestión cuando las promesas son mayores que los resultados realmente logrados (o logrables). O cuando la relación entre unas y otros no puede anticiparse.

Bob Behn (2003) comenta que en una oportunidad, un gobernador se dirigió a sus jefes de departamento, advirtiéndoles: “nunca pongan un número y una fecha en la misma oración”, con lo cual les prevenía que siempre habrá alguien esperando que llegue esa fecha para verificar si el resultado (que ese número cuantifica) se ha logrado. Por eso, pocos gobernantes están dispuestos a distribuir munición gratuita a potenciales enemigos. Por eso, también, la gestión por resultados -típica en la implementación participativa de políticas públicas- no ha conseguido modificar sustancialmente los mecanismos habituales de la gestión pública, muy atados todavía a generar productos más que resultados tangibles y muy sujetos al control de procesos más que a una real evaluación del desempeño.²⁸

²⁷ Estadísticas recientes dan cuenta de que varios países sudamericanos, con Argentina, Chile, Brasil y Uruguay a la cabeza, ocupan posiciones relativamente altas en el ranking de las Naciones Unidas que mide el grado de preparación de los estados en gobierno electrónico (calidad de los servicios web, infraestructura en comunicaciones y capital humano). Todos ellos caen dentro del 25% superior en el conjunto de 192 países del mundo que forman parte del estudio.

²⁸ Por ejemplo, la experiencia de Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido en la materia no ha tenido similar grado de avance en los Estados Unidos. Tanto Moynihan (2006) para los gobiernos subnacionales como Oszlak (2006) para el gobierno federal de este último país, han llegado a la conclusión de que en ninguno de estos niveles gubernamentales la gestión se ha ajustado estrictamente a la lógica de la gestión por resultados. Más aún, los tableros de control -como el denominado PART, puesto en vigencia por la Administración Bush- han sido repetidamente desestimados como instrumentos que permitan una efectiva evaluación de resultados de la gestión, dada su utilización como mecanismo puramente propagandístico.

Los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la responsabilización. Si no se dispone de los datos necesarios para establecer la distancia entre las metas que deben cumplirse y los efectos conseguidos, resultará imposible que funcione un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas. No podrá saberse qué insumos fueron asignados a qué responsables, cuáles fueron las actividades que se completaron ni, menos todavía, qué efectos se lograron a través de los productos obtenidos. Idealmente, estos sistemas no sólo deberían informar cuál fue el desempeño en el proceso de conversión de insumos en productos (eficiencia), sino también de qué manera se convirtieron los productos en efectos o resultados inmediatos (efectividad), dimensión mucho más difícil de observar frente a la multidimensionalidad de la mayoría de las cuestiones de política pública (Norton y Elson, 2002).

No obstante, la dificultad no radica en la complejidad de la tecnología requerida, sino en la disposición cultural y política de los funcionarios para someterse voluntariamente a la lógica implacable de un sistema que, primero, registra los compromisos de logro de resultados mediante metas e indicadores más o menos precisos; luego, exige el seguimiento o monitoreo del cumplimiento de esas metas en tiempos predeterminados; y, finalmente, expone desnudamente si se lograron o no los resultados finales previstos. La tecnología informática dispone hoy de la capacidad necesaria para planificar, programar, monitorear y evaluar resultados en prácticamente cualquier área de la gestión. En cambio, la cultura burocrática es mucho más reacia a aceptar que el desempeño quede expuesto de un modo tan objetivo, personalizado y visible frente a la mirada inquisidora de quienes pueden demandar una rendición de cuentas por los resultados. En especial, los ciudadanos y las OSC, actuando en su condición de contralores de la gestión pública.

En un trabajo anterior (Oszlak, 2005) sostuve que para que exista responsabilización por la gestión, es necesario que previamente exista “responsabilidad”, es decir, una disposición de la conciencia hacia la rendición de cuentas, que debe operar incluso antes de ponerse en marcha algún mecanismo objetivo y externo que la exija. Este proceso implica una consciente asunción de compromisos u obligaciones por la producción de resultados, en función de algún tipo de contrato tácito o formal,²⁹ que por lo general reconoce una contraprestación pecuniaria o un reconocimiento valorado por el sujeto responsable.

La responsabilización tiene como principal fundamento la vigencia de sistemas democráticos de alta intensidad, cuya adjetivación expresa la vigencia de una serie de mecanismos institucionales tendientes a evitar el ejercicio de un poder discrecional por parte de los gobernantes y sus agentes. De esta forma, esas democracias minimizan las posibilidades de que los recursos puestos a su disposición se vean malgastados y pueda lograrse, en cambio, que las instituciones estatales obtengan resultados que apunten a promover el desarrollo en condiciones de gobernabilidad y equidad.

La rendición de cuentas no puede reducirse a la justificación del uso de los insumos; tampoco es aceptable limitarla a los productos resultantes de su utilización. El cambio de énfasis en la literatura especializada y en la práctica de la gestión ha desplazado el interés por los productos hacia una preocupación por los efectos (o *outcomes*). Según

²⁹ Aunque no es central para nuestro análisis, puede mencionarse que el objeto de responsabilización suele quedar especificado: a) *en un contrato*, donde se establecen los objetivos y metas a alcanzar, otorgando por lo general una alta autonomía al responsable, tal como lo indica la relación principal-agente; b) *en un rol*, según las funciones y metas específicas del puesto de trabajo; o c) *en las responsabilidades de una unidad o individuo*, a partir de las competencias y resultados asignados a través de manuales u otros instrumentos más o menos formalizados.

Norton y Elson (2002), las nuevas ideas sobre accountability, basadas en los valores de “desempeño” y “efectividad”, colocan el foco en los efectos. La responsabilización por efectos y, por consiguiente, por resultados efectivos, puede contribuir a una responsabilidad ampliada. Por si solos, los productos no proveen indicaciones acerca de si se lograrán los resultados ni, menos aún, si se crearán condiciones de autosustentabilidad, que es lo que en definitiva pretende lograrse: soluciones permanentes, cambios sustanciales, aplicaciones definitivas. Todos estos aspectos constituyen actualmente premisas del análisis de la gestión por resultados. Si bien su debate corresponde a otro ámbito, resumiré su lógica intrínseca.

El proceso es ampliamente conocido. Cualesquiera sean las dimensiones y mecanismos de la responsabilización, es preciso partir de alguna forma de planificación que defina con relativa precisión los objetivos, las metas y los recursos a emplear (Ramió,1999). Este autor añade que “...para tener la seguridad de que los resultados se adecuan a los objetivos es necesario comprobar constantemente que todo se desarrolla según los planes y las previsiones; asegurarse, además de que los planes y las previsiones respondan en todo momento a la realidad en la que se actúa, intervenir en el caso que se produzca una desviación de la acción respecto de los objetivos y a los otros puntos de referencia fijados”.³⁰

Ahora bien, quienes tienen capacidad de exigir responsabilización por las actividades y resultados de la gestión pública, así como por los eventuales abusos de poder cometidos en ese proceso, son los múltiples principales o “clientes”³¹ internos o externos al estado: los políticos electos, los superiores jerárquicos, las agencias gubernamentales de control, el parlamento, la justicia, los usuarios externos, las OSC y la ciudadanía en general. Las tendencias más recientes apuntan a discriminar entre los procesos de rendición de cuentas según las diversas problemáticas que involucra la actuación del estado y la multiplicidad de sus funciones, lo cual da lugar a que sus agencias sean un mosaico institucional diferenciado (de Azevedo, 2002), que exige un tratamiento de la responsabilización que tome en cuenta quiénes son los principales ante los cuales se rinde cuenta y cuál el tipo de responsabilidad exigida en cada caso. Así, por ejemplo, se hace referencia a la consideración especializada de la *accountability* en el proceso presupuestario, en el sistema escolar, en la administración financiera, o en las orientaciones hacia la reducción de la pobreza, la igualdad de género o la preservación del medio ambiente. Según el caso, entonces, cambian las exigencias de información y la dirección de sus flujos.

Los mecanismos de responsabilización son innumerables y día a día se agregan otros nuevos. En caleidoscópica sucesión, se han diseñado y establecido, con suerte diversa, controles jerárquicos internos a la burocracia; controles de cuentas, de legalidad o judicial; el proceso legislativo de sanción de leyes, revisión de decretos presidenciales, interpelaciones y juicio político; el planeamiento estratégico y operativo, con fijación de metas e indicadores anuales y plurianuales, la evaluación de desempeño, la evaluación de programas, la gerencia por objetivos, el presupuesto por programas, los tableros de control, los contratos de gestión, la competencia entre unidades y agencias que brindan igual servicio y las cartas compromiso con el ciudadano; la elección popular, el plebiscito, la iniciativa popular, las audiencias

³⁰ Con relación a la gestión orientada a resultados, Ospina (2002) sostiene que la misma exige visualizar lo que se espera de la gestión y crear un proceso de planeación así como un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos. Esto se puede realizar en cualquiera de los niveles de acción de la gestión pública (desde desempeño de los individuos, hasta el de las políticas públicas globales y sectoriales, pasando por el de las organizaciones públicas).

³¹ Para una interesante caracterización reciente del concepto de “cliente” en el sector público, véase Alford (2002). Una versión en español de este artículo puede hallarse en Boletín TOP N° 5, disponible en www.top.org.ar.

públicas, la revocatoria de mandato, los recursos contra la administración; las encuestas de opinión y los mecanismos institucionalizados, con mayor o menor grado de formalización, como la Contraloría social, la Veeduría Ciudadana, los Comités de Vigilancia, el Defensor del Pueblo y otros.

Como puede deducirse de esta enumeración, coexisten entonces ciertos mecanismos de *accountability* horizontal y vertical (O'Donnell, 2004), así como, también, de "*accountability* social (Smulovitz y Peruzzotti, 2000 y 2002). Cada uno de ellos involucra a distintos principales y agentes, internos y externos al aparato estatal, que actúan desde diferentes poderes y con una muy variada capacidad para ejercer control o para sustraerse al mismo. También cada uno de ellos posee competencias y ámbitos específicos de actuación, siendo diferentes los alcances del control. En última instancia, la asimetría de información y el reducido grado de transparencia que presente la gestión, pueden llegar a desbaratar estos mecanismos de atribución de responsabilidades y de fijación de premios y castigos.

Resumen final

Señalé al comienzo que este trabajo aspiraba a efectuar algunos aportes a la elaboración de un marco conceptual que contemplara los principales aspectos a considerar en el análisis de los procesos de implementación participativa de políticas públicas. Comencé por ubicar el tema en el marco de los pactos fundacionales de las relaciones entre estado y sociedad, señalando cómo se constituyeron, históricamente, los distintos planos de vinculación entre ambas esferas, sea en términos funcionales, distributivos y de formación del poder. La atención se concentró en el plano funcional, identificando los roles que pueden desempeñar diferentes clases de actores en la división social del trabajo.

Sugerí luego algunas categorías analíticas que permitirían distinguir las modalidades de actuación de la ciudadanía en la ejecución participativa de políticas públicas, así como las distintas referencias temporales de esa participación, proponiendo que el proceso que vincula el surgimiento de oportunidades de colaboración, el desarrollo de intereses en torno a esas oportunidades y la atención de necesidades para su aprovechamiento, marca la secuencia virtuosa que caracteriza a las experiencias exitosas de este tipo.

El análisis pasó a considerar, entonces, algunos requisitos a tener en cuenta en la organización de esquemas de gestión participativa, especialmente el papel que cumplen los promotores estatales e internacionales de iniciativas de este tipo al comprometer la cooperación de OSC. Se destacó, en tal sentido, la importancia de la planificación y monitoreo permanente de la actividad, así como la necesidad de asegurar la continuidad de los esfuerzos desde el lado de la sociedad civil, cuando se justifica que sean organizaciones sociales las que asuman esta responsabilidad.

Una atención similar se otorgó a las cuestiones de 1) la obtención, uso y aplicación de la información en la implementación participativa de políticas, y 2) la responsabilización de los participantes y la utilización de mecanismos de control social. Se afirmó al respecto que la rendición de cuentas que refleja los resultados logrados por el estado, en tanto agente de la sociedad, es la mejor fuente de información sobre resultados. Y se observó que pese al crecimiento de los mecanismos que estado y sociedad han venido desarrollando en materia de responsabilización y rendición de cuentas, no se han producido avances similares en el terreno de la "responsabilidad", es decir, en esa disposición de la conciencia que induce a rendir cuentas antes, incluso, que la misma sea exigida por terceros. La literatura especializada sobre participación ciudadana se ha referido a este tema

destacando el término “ganar confianza” como condición clave para que se genere el clima que requiere cualquier proyecto colaborativo entre estado y sociedad (Vs. Autores, 2007).

Bibliografía

Alford, John (2002) “Definiendo al Cliente en el Sector Público: una perspectiva de intercambio social”. En: Boletín TOP N° 5. (DE: www.top.org.ar).

Angulo, Nedda (2007). *La Producción de Servicios de Bienestar desde la Sociedad Civil: Cuidado de la Salud en Distritos Populares de Lima Metropolitana*, Lima, Grupo Red de Economía Solidaria del Perú; Instituto de Salud Cristóforis Deneke; Género y Economía.

Apter, David (1965) *The Politics of Modernization*, Chicago and London: The University of Chicago Press.

Arroyo, Daniel (2007) “Reflexiones desde Cuatro Perspectivas: una reflexión desde el Estado”, *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, vol. 1, pag. 94. Buenos Aires, Fundación CIPPEC.

Behn, Bob (2003). “Performance Targets”. En: Public Management Report, Vol. I, No. 1, Septiembre.

Camou, Antonio (2004). *Estado, Mercado y Sociedad en la Argentina Actual: una mirada desde la universidad y algunas tesis para la discusión*. En Inés González Bombal, comp. Fortaleciendo la Relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local. Buenos Aires: CEDES/CENOC/Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cardoso, Fernando H. (1972). *Estado y Sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.

Dahrendorf, Ralph (1996). *Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty*. Development and Chance, pp. 229-249.

De Azevedo, Sérgio (2001). *Reforma do Estado, ação coletiva e accountability no Brasil: idiosincrasias, constrangimentos e desafios*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires.

Driscoll, R., Christiansen, K. y Jenks, S. (2004). *An Overview of NGO Participation in PTDP,s*. ODI Consultation for CARE International.

Faúndez G., Rocío (2007). “Algunos aportes conceptuales a la discusión sobre participación ciudadana.” Colección Ideas año 8 N° 82, diciembre 2007. Santiago, Chile.

Gellner, Ernest (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. London: Penguin.

González R., Esperanza y Velásquez C., Fabio (2003). “¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?.” Fundación Corona, Bogotá.

Hinnebusch, Raymond (1999). *Civil Society, Democracy and the Muslim World*. British Journal of Middle Eastern Studies, Vol. 26, No. 2, 352-354. Nov.

Ilichman, Warren (1984). "Administración Pública Comparativa y el 'Sentido Común Académico'". En Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*. Buenos Aires: Paidós.

Leiras, Marcelo (2007). *Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis*. En varios autores, *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. CIPPEC-PNUD, Buenos Aires, 2007.

Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Méndez, Juan (2004). "Sociedad Civil y Calidad de la Democracia." En O'Donnell, Guillermo (coord) (2004), *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*, PNUD, Buenos Aires.

Moynihan, Donald (2006). "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform". En: Public Administration Review, Jan/Feb, 1.

Norton, Andy; Elson, Diane (2002) "What's behind the budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process". Documento de Trabajo, Social Development Department at the Department for International Development. Londres.

O'Donnell, Guillermo (2004). "Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política." En *Revista Española de Ciencia Política* N° 11, octubre 2004, pags. 11-31.

Olson, Mancur (1971) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Ospina, Sonia (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal.

Oszlak, Oscar (2005). "¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable". En: CLAD. *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Buenos Aires: CLAD-BID-EUDEBA.

Oszlak, Oscar (2006). *Gobernar el imperio: los tiempos de Bush*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes.

Primavera, Heloisa (2004). "Todo/Nada, Siempre/Nunca, Distinto/Igual: Participación ciudadana y nuevas redes sociales." En: Biblioteca Virtual TOP. Boletín Virtual N° 10. D E: www.top.org.ar

Ramió, Carles (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Temas de Gestión y Administración Pública. Madrid: Tecnos, UPF.

Romero, Ricardo (2005). *Democracia Participativa. Una utopía en marcha*, Bs. As. Ediciones Cooperativas.

Sorj, Bernardo (2007). “¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? Sociedad civil y Estado en América Latina”. Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto de 2007.

Ursino, Sandra (2007). *Participación Ciudadana y Democracia en la Gestión Pública: análisis del Plan Estratégico del Municipio de La Plata*, mimeo.

Vaillancourt, Yves en colaboración con Philippe Leclerc (2008). *Notes de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques*, Co-publicación de l'ARUC-ISDC, LAREPSS y CRISES, Serie Documentation et diffusion, número 7.

Varios autores (2007). *Construyendo Confianza: Hacia un Nuevo Vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia del Gobierno Argentino, CIPPEC y PNUD, Buenos Aires.

Weitz-Shapiro, Rebecca (2008). “The Local Connection: Global Government Performance and Satisfaction with Democracy in Argentina”. En: Comparative Political Studies N° 41 (285-30).

Weyrauch, Vanesa (2008). *Conclusiones*. Varios autores. Oportunidades y Desafíos en la Interacción Estado y Sociedad Civil a Nivel Provincial y Municipal. CIPPEC.

Yang, Kaifeng y Bergrud, Eric, compiladores (2008). *Civil Engagement in a Network Society*, Information Age Publishing Inc. (IAP), Charlotte, NC, USA.