

LOM PALABRA DE LA LENGUA YÁMANA QUE SIGNIFICA SOL

XIMENA ERAZO, MARÍA PÍA MARTÍN, HÉCTOR OYARCE
(EDITORES)

Erazo, Ximena (editor)
Políticas públicas para un Estado social de derechos [texto
impresso] / Ximena Erazo; María Pía Martín; Héctor Oyarce
(editores). — 1ª ed. — Santiago: LOM Ediciones, 2007.
372 p.: 16 x 21 cms. — (Colección Ciencias Humanas)

R.P.I.: 166.044
ISBN : 978-956-282-934-2

I. Políticas públicas - Chile I. Título. II. Serie.
III. Martín, María Pía (editor) IV. Oyarce, Héctor (editor)

Dewey : 320.983.-- cdd 21
Cutter : E65p

Fuente: Agencia Catalográfica Chilena

Políticas públicas para un Estado social de derechos

El paradigma de los derechos universales. Vol. I

XIMENA ERAZO, RODRIGO VALENZUELA, ROBERTO GARRETÓN, CARMEN ROSA VELA,
VÍCTOR ABRAMOVICH, VIRGINIA GUZMÁN, GUILLERMO ACUÑA, GONZALO DELAMAZA,
JORGE ORBE, ALEJANDRO JARA, GONZALO MARTNER, CARMEN FERNÁNDEZ,
ÁLVARO ERAZO, MARÍA PÍA MARTÍN, HÉCTOR OYARCE, PABLO SALVAT

© LOM Ediciones / Fundación Henry Dunant América Latina
Primera edición, 2007

ISBN: 978-956-282-934-2
Registro de Propiedad Intelectual N°: 166.044

Diseño, Composición y Diagramación:
Editorial LOM, Concha y Toro 23, Santiago
Fono: (56-2) 688 52 73 Fax: (56-2) 696 63 88
web: www.lom.cl
e-mail: lom@lom.cl

Impreso en los talleres de LOM
Miguel de Atero 2888, Quinta Normal
Fonos: 716 9684 - 716 9695 / Fax: 716 8304

Impreso en Santiago de Chile

ESTA PUBLICACIÓN HA SIDO POSIBLE GRACIAS AL APOORTE
DE LA EMBAJADA DE SUIZA EN SANTIAGO DE CHILE.



Fundación
Henry Dunant
América Latina
Buenos Aires - Santiago - Lima - Montevideo

coherente y coordinada de las mismas que puede llevar a un significativo ahorro y eficiencia en el ejercicio del gasto público. Pero sin dudas, el elemento de ganancia más significativo consiste en disminuir la conflictividad asociada a la aplicación –o no alcance de objetivos– de una política pública de desarrollo sostenible y de garantía de derechos humanos asociados. Se trata de la creciente *judicialización* de la gestión pública donde, ante las limitaciones o inacción de poderes del Estado, se reclama vía judicial la satisfacción de alguna necesidad (o derecho garantizado)²². Este tipo de medidas deberían ser utilizadas de manera supletoria, pero la realidad es que la apelación a que los sistemas judiciales den respuestas ante la insatisfacción de la ciudadanía es cada vez mayor.

Introducción

La complejidad es “rasgo hoy consustancial al proceso político en general, a las políticas públicas y los actores sociopolíticos muy en particular” (Ibarra y otros, 2002: 9). Por ello los movimientos sociales y las redes críticas forman parte del espacio de producción de las políticas públicas, ya que cuentan con estrategias eminentemente flexibles definiendo e influyendo en los espacios de “*governance*”, donde, además de los actores del circuito institucional-representativo, se hallan también presentes movimientos, redes, coordinadoras, plataformas, asociaciones... que le dan a la democracia un tono mucho más plural” (Ibídem: 10).

Asimismo, la complejidad de los problemas actuales impide que un asunto público sea definido como tal de una vez y para siempre en un gabinete ministerial o presidencial, ni siquiera en nombre de la representación que el pueblo otorga a través de las elecciones. La incertidumbre obliga a generar acuerdos operativos de amplia aceptación y a definir en concurrencia cuál es el problema, los cursos de acción aceptables o no. Obliga también a establecer reglas para redefinirlos cada vez que sea necesario, pues las cosas cambian rápidamente. Y como las consecuencias no son enteramente previsibles, en esa deliberación tienen que participar diversas entidades: quienes poseen conocimientos científicos, quienes están involucrados directamente, quienes ejercen responsabilidades políticas y los diferentes niveles de la administración, ya que lo que es bueno para el conjunto del país a veces es nefasto para una comunidad concreta.

Más aún, todos esos puntos de vista no están subordinados a un conjunto homogéneo de valores, de modo tal que hay que consensuar arreglos que admitan el pluralismo de opciones. Son acuerdos variables según el problema que se trate, por lo que no se ordenan según relatos globales o meras opciones ideológicas. Por ejemplo, ¿cuál es la postura de la izquierda sobre la investigación bioética?, ¿coincide con una postura socialista sobre la radicación de los basurales

²² Un juez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ordenó que el funcionario responsable de la provisión de agua potable en una comunidad pagara de su bolsillo la provisión del recurso ante el incumplimiento de la prestataria de garantizar el acceso al servicio. Diario “La Nación”, Buenos Aires, Argentina, 19 julio de 2007.

*Sociólogo, Diplomado de Estudios de Profundización de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París.

en relación a las ciudades y las comunas? Tampoco lo público equivale a los intereses corporativos de los sectores más organizados, en tanto lo que prima es la diversidad de voces, la asimetría de poder de los actores y las diferencias en sus capacidades, formas de movilización, organización, etc. Es así como el gobernar pasa a tener una importante dimensión de concertación de lo diverso para la obtención de metas de interés público.

El ejercicio de la ciudadanía radica en participar de la creación del orden social y en las disputas que ello involucra, y no sólo en algo que fue creado por otros. Los desafíos de la *gobernanza* contemporánea indican con claridad que los sujetos quieren involucrarse tanto en los resultados de los procesos como en los procesos mismos. Por su nivel educacional, su disponibilidad de información directa, su sentido de la autonomía y la libertad individual, es decir, aquello que trae la modernidad, desean definir por sí mismos lo que les conviene. Cuando se hacen representar no otorgan un "cheque en blanco", ni entregan su alma a ningún iluminado. Los grandes proyectos utópicos del siglo XX pidieron adhesión incondicional en función del futuro feliz que los conductores sabrían producir y que justificaban las penurias del presente. Hoy ese escenario ha cambiado. De tal manera que los proyectos que se pretenden públicos no son tales por el hecho de provenir del Estado, y éste, en muchas áreas, está subordinado a los grandes intereses privados. Para serlo realmente deben conectar con esa diversidad a la que deben contener y organizar. Ciudadanas y ciudadanos que reclaman un espacio propio desde su propio lugar, desde allí y con ellos y ellas se plantea la construcción de lo público.

1. La sociedad civil y los asuntos públicos: reconceptualizando la gobernanza democrática

La naturaleza misma del problema planteado en la introducción implica una reconceptualización de los supuestos tradicionales de la gobernabilidad democrática. En los términos de la teoría tradicional, la política democrática se ejerce a través de la elección popular de representantes. Estos son a su vez seleccionados por los partidos políticos, quienes se encargan de agregar los intereses particulares en proyectos y propuestas y concursar con ellos a los puestos de poder. La dimensión deliberativa de la democracia queda cubierta por la acción de los órganos estatales de representación política, campo donde se expresa la diversidad de los partidos y se toman las decisiones. Una vez que el poder establece las prioridades y la distribución de los beneficios sociales, entran en acción las *public policies*, donde los actores principales serían los técnicos encargados

de implementar (programar, financiar, evaluar) esas decisiones; ajustándose a los criterios de racionalidad administrativa (burocracia regida por reglas objetivas) y crecientemente por exigencias de eficiencia y productividad en la gestión pública.

En toda esta cadena no existe rol alguno para las organizaciones de la sociedad civil (OSC): para la democracia *schumpeteriana*, éstas no participan de la cadena de la decisión y la gestión pública, pues, por su naturaleza, serían portadoras sólo de intereses privados y corporativos. Incapaces de agregarlas y generalizarlas, se inhabilitan para la política (y cuando participan en ella desnaturalizan su rol y distorsionan el proceso) y conviene mantenerlas lejos de las políticas, por cuanto su presencia sólo reflejaría desviaciones de la racionalidad pública y la eventual captura del Estado por intereses particulares¹. Sólo al final de la cadena, en la etapa de implementación, les cabría algún papel en la medida en que contarán con alguna ventaja comparativa respecto de otras entidades: mayor eficiencia operativa, disminución de costos, cofinanciamiento, etc. Pero no cabe en ese caso hablar de coordinación o concertación, pues no se trata de un proceso intrínseco de la gestión pública sino sólo de una decisión operativa de implementación.

Es cuando se conceptualiza la gobernabilidad democrática en un sentido más amplio, de *gobernanza*, que comienza a aparecer la necesidad de la concertación: la participación en la toma de decisiones, la búsqueda de sinergias, la generación de reglas pro-cooperación, etc. Esta ampliación conceptual tiene variadas consecuencias políticas, tanto en el campo de la deliberación y adopción de las decisiones sociales como en el de la gestión y *public policies*. La crítica de la democracia elitista y la introducción de los conceptos de democracia participativa introduce nuevos actores con su propia legitimidad, también contribuyentes a la construcción del espacio público. Ello redefine los desafíos tanto para la política como para la propia sociedad civil organizada (Avritzer, 2002 y Olivera, 2003). Sus expresiones y posibilidades de rediseño institucional han sido formuladas a través de las Interfaces Socio Estatales (Isunza, 2005), entre otras². En el campo de las *public policies* podemos destacar la conceptualización de

¹ Como planteó sin tapujos Schumpeter, el pueblo actúa correctamente cuando vota y deja gobernar a sus representantes sin estar molestándolos con cartas o peticiones (círculo 'suegra en el asiento de atrás') y después de su mandato, juzga cómo lo ha realizado" (Abel Medina, 2004: 25).

² Los "diseños discursivos" de Dryzek, el concepto de "co-governance" de Ackerman, los "interfaces de rendición de cuentas" de Isunza, los "públicos participativos" de Avritzer y el modelo de "Empowered Participatory Democracy" de Fung y Wright, entre otros, ilustran distintas formas de conceptualizar las experiencias innovadoras en materia de gobernanza, participación y rendición de cuentas" (Monstivais, 2005: 14).

la gobernanza de proximidad y las redes multinivel, desarrollada y experimentada en Cataluña (Blanco y Gomá, 2002; Font, 2000; Barra, 2002 y otros). En un terreno más operativo, induciendo aprendizajes desde las experiencias concretas, están los trabajos sobre *partnerships* (Fitzsbein y Lowden, 1999; Levinger y McLeod, 2003); y el concepto de Espacios Públicos de Concertación Local (Bebbington, Delamaza y Villar, 2005).

La concertación entre Estado y SC puede darse a diferentes niveles y en función de distintos objetivos. Puede ser una modalidad para facilitar la adopción de decisiones de impacto social en ámbitos no adecuadamente representados por el sistema político. En tal sentido, las instancias de participación ciudadana incorporadas a la toma de decisiones pueden fortalecer y cualificar la política a lo menos en tres áreas:

Permitem:

- a) contar con mecanismos de generación de decisiones entre elección y elección, sea porque se trata de temas emergentes, que no fueron incluidos en los debates electorales, o de decisiones que trasciendan los períodos políticos;
- b) complementar la función de agregación de intereses de los partidos políticos, dada la complejidad de ciertos problemas, la incertidumbre y cambio constante de los escenarios, la diversidad de las opciones y la dificultad de alinearlas en proyectos coherentes y estables;
- c) generar una mayor inclusión social y eficacia en la generación, implementación y control de las políticas públicas, especialmente en los niveles subnacionales, al incorporar deliberadamente la expresión de intereses y demandas de sectores usualmente no representados u organizados (Delamaza, 2006).

La vinculación entre concertación participativa y adopción de decisiones puede estar institucionalizada o no y puede también tener un carácter vinculante para las decisiones o bien ser solamente un insumo que pretende mejorar la toma de decisiones por la rama ejecutiva o el debate parlamentario. En Chile, por ejemplo, el año 2006, luego de una importante movilización de estudiantes secundarios a favor del mejoramiento de la calidad de la educación, el gobierno convocó a una Comisión Asesora conformada por más de ochenta personas, vinculadas a las diferentes instituciones relacionadas con el tema (académicas, gremiales, propietarios de establecimientos educacionales, etc.). Su misión se asemejó a una Asamblea Nacional de Educación, por cuanto debía proponer una nueva política de alcance nacional, asunto que no fue incluido en las propuestas programáticas de la contienda presidencial ocurrida apenas cinco meses antes.

Sin embargo no se trataba de una instancia permanente ni su articulación con la cadena de decisiones estaba clara. Por el contrario, en Colombia, se ha identificado una gran cantidad de mecanismos institucionales de participación ejecución, entre las principales) mayoritariamente al nivel local y no siempre de convocatoria obligatoria por parte de las autoridades (Velásquez y González, 2003: 98 y ss.).

Si bien es plausible la hipótesis de que este tipo de concertación es más viable en los contextos locales, dada la proximidad de actores sociales y autoridad y la menor complejidad relativa de los temas a tratar, esa condición de posibilidad requiere de otros factores concurrentes para verificarse. Por una parte depende de la naturaleza de los problemas que se abordan, donde la experiencia muestra que los que afectan intereses colectivos, derechos difusos y bienes públicos son objeto más apropiado para concertación amplia que aquellos relacionados con demandas de satisfacción individual o familiar. También suponen la existencia de actores relativamente constituidos o legitimados para participar de la concertación. Sin embargo el principal problema es quizás la falta de autonomía relativa de los sistemas locales y su inadecuado encuadramiento con las políticas del nivel central y las instancias de decisión nacional. Esto quiere decir que el ámbito local es proclive a la concertación y la hacen más fácil, pero sus alcances están condicionados desde fuera y no pueden ser definidos localmente. Debido a esto, en ocasiones se logran coaliciones locales para enfrentar a los niveles superiores, lo que es también una concertación efectiva³.

¿Por qué y cuándo debe participar la sociedad civil en la gestión pública?

El supuesto tradicional de la ciencia política, dice que primero se dirime el poder en el proceso político y donde se determinan las prioridades: qué y cuánto le toca a quién. Una vez que ello ha ocurrido, los técnicos elaboran, según criterios de racionalidad instrumental, cuáles son los caminos óptimos (más rápidos y baratos, o costo-efectivos) para obtener dichos resultados. Los problemas de ese supuesto son crecientes:

³ El debate reciente sobre democracia "representativa" y "participativa" ha abordado la problemática de introducir mecanismos de participación ciudadana directa en el sistema de decisiones nacionales con carácter vinculante u obligatorio. No se ha abordado suficientemente, sin embargo la dimensión de concertación entre autoridades políticas y actores sociales organizados (Payne et al., 2003, PNUD, 2004).

- a) el proceso político está fuertemente cuestionado en su legitimidad y representatividad por parte de importantes grupos e intereses excluidos del mismo. Por ejemplo en Chile el sistema electoral impide la representación política de las minorías no pertenecientes a los bloques mayoritarios (6 a 10% de los votantes) y el 80% de los jóvenes, que no se inscriben para votar.
- b) Cada vez más los representantes electos lo son a partir de costosísimas campañas de marketing que privilegian aspectos no programáticos ni de línea política del candidato o candidata. Vale decir: cada vez se sabe menos por qué política y por qué programa se está votando. También hay ejemplos relevantes de representantes que buscan los votos con un programa y luego implementan otro.
- c) La percepción pública de las organizaciones representativas como el Parlamento y de agregación política de intereses, como los partidos, es fuertemente negativa.
- d) La determinación de importantes prioridades de la gestión pública no depende de los procesos político-electorales, sino que nace de acuerdos previamente tomados en el nivel internacional, que no siempre han sido suficientemente legitimados en la SC (al menos nunca lo han sido a través de procesos electorales, como se hace por ejemplo en Europa para las decisiones de integración), y en ocasiones han sido directamente impuestos por los organismos multilaterales (lo que se expresa en las "recetas" que se propagan por los diferentes países, iguales para todos).
- e) El escenario actual de las políticas públicas es uno de creciente autonomía de las tecnocracias, tanto en la determinación de la agenda como en la gestión de las políticas. En parte por la complejidad de los problemas (y la falta de conocimiento técnico de los políticos y la ciudadanía) y, en parte, por el diseño institucional de los Estados¹.
- f) Incluso dentro del propio espacio de las tecnocracias y el conocimiento especializado, la crisis de la universidad pública debilita el debate crítico suficiente de las opciones de proceso que existen para los mismos resultados, así como la crítica intelectual y política a los resultados que se persiguen. Los paradigmas de conocimiento, que organizan

¹ En Chile por ejemplo, el Banco Central y la política monetaria son autónomos; los ministros deben negociar con los sectorialistas del Ministerio de Hacienda no sólo las partidas presupuestarias, sino sus propios objetivos programáticos; la institucionalidad de la educación está regida por una ley orgánica constitucional establecida por la dictadura militar que gobernó hasta 1990, etc.

- g) los enfoques de política pública, son crecientemente producidos en los *think tanks* internacionales y difundidos (o directamente impuestos) a través de los organismos multilaterales⁵.
- e) La complejidad de una cantidad creciente de problemas de política pública hace indispensable la inclusión de tipos de conocimiento diferentes del saber técnico profesional (al menos del que tenemos disponible hoy en nuestros profesionales) y que no pueden ser determinados "en general" a partir de las grandes opciones políticas, pues no se ordenan según esa racionalidad. Principalmente aquellos que se refieren a los modos de vida de personas y comunidades. Lo anterior tiene varias implicancias, a saber:
 - que hay decisiones "políticas" que deben ser resueltas "caso a caso" (o renegociadas) en las comunidades locales, y en la negociación de prioridades entre comunidades crecientemente diversificadas internamente (entre niños, jóvenes y adultos, mujeres y hombres, rurales y urbanos)
 - la obtención de los mismos resultados (el cuidado de la salud, la ciudadanía responsable, la integración social de la tercera edad, la prevención del embarazo adolescente, el fomento del turismo), puede hacerse a través de procesos muy diferentes y corresponde a los individuos, las familias, las comunidades locales o de afinidad, determinar o adherir a formas de llevarlo a cabo, pues afecta directamente sus modos de vida. Al Estado le corresponde garantizar los derechos universales de todos, ese sería el único límite.
- f) La creciente heterogeneidad interna del Estado y el proceso de descentralización creciente pero no coherente hacen que los desafíos de participación se vuelvan ineludibles en los niveles locales y regionales. Si el espacio propicio para la participación es el de mayor proximidad, la condición institucional para ello es la autonomía y el control de recursos y espacios de decisión. De otro modo el espacio local no es más que la correa de transmisión de lo que viene de arriba o la estación de servicio en la cual se alimenta el proceso global, pero sin márgenes para decisiones relevantes.

⁵ El caso chileno es quizás extremo en este sentido: los grupos empresariales y las corrientes ideológicas conservadoras financiadas por esos mismos intereses acrecientan su presencia universitaria, teniendo para ello franquicias tributarias del Estado, es decir, financiamiento autofinanciamiento, la profesionalización y la venta de servicios, lo que debilita la otra función de la misma: la función intelectual y de pensamiento crítico.

En la concepción tradicional de la ciencia política, el supuesto sobre la sociedad civil es que si esta interviene en el proceso de políticas públicas, en cualquiera de sus dos fases (*politics* y *polities*), no representa más que una distorsión corporativista—de intereses particulares—sobre la racionalidad político-representativa y/o técnica que serían la garantía del interés público. De tal modo que la noción de lo “público no estatal” no está conceptualmente considerada. La noción moderna de *gobernanza* incorpora esta noción, y se plantea por lo tanto la tarea de construcción participativa de lo público, diferenciándose del corporativismo, el clientelismo y la mera confrontación entre sociedad y Estado.

1.2. Los dilemas de la concertación entre Estado y sociedad civil

En síntesis puede afirmarse que se trata de construir nuevos tipos de interfaces entre Estado y SC, que vinculen de un modo nuevo a la SC, modos que le permitan incidir efectivamente en el ciclo completo de las políticas públicas. Sin embargo, dicha construcción plantea dilemas muy significativos a los dos términos que deben vincularse. No se resuelven con una figura institucional singular ni existen modelos prefijados. Isunza las conceptualiza según el sentido de las relaciones mutuas que de algún modo definen su intensidad y capacidad transformadora. Dos de las principales son la concertación pública y la contraloría social (Isunza, 2005).

En definitiva se trata de asegurar procesos de rendición de cuentas vertical de carácter social, transversal y permanente, más allá de las elecciones como mecanismo *ex post* de *accountability* de la política. En términos de las categorías ya usuales de O'Donnell, se habla de rendición de cuentas vertical, en términos de información, justificación y sanción (*enforcement*), pero más allá de las elecciones: *social accountability* cuando proviene de la SC y su capacidad de incidir; y transversal, cuando se da al interior mismo de instituciones estatales que han incorporado a los ciudadanos en tanto que tales (Hevia, 2006).

Al igual que la participación, la auditoría social es enormemente flexible y existe a diferentes niveles, pudiendo, además, tener distintas intensidades (Fort, 2000).

a) Los dilemas del Estado

Pueden formularse al menos cuatro conjuntos de dilemas en el proceso de cambio de la función estatal que son relevantes a la hora de la coordinación

Y una vinculación de nuevo tipo con los actores sociales: los de la *representación*, los del *comando*, los de *eficiencia* y los del *marco legal*.

El *dilema de la representación* es quizás el más profundo y se refiere a la legitimidad de los participantes. Antes de llegar al diálogo entre los técnicos y los actores sociales, son los propios representantes electos los que deben tomar la decisión de sentarse con esos actores, ya no a explicar sus políticas o a pedir su voto, sino a compartir una decisión, a elaborar una estrategia concertada o a someterse a su control y fiscalización. El problema es, por una parte, que los representantes siempre buscan reelegirse y obtener alta adhesión electoral, mientras los grupos sociales que buscan concertación no siempre pueden y quieren asegurar esas votaciones a cambio de la participación. Pero es también un asunto de legitimidades en pugna, es el clásico cuestionamiento del alcalde frente a la ONG: mientras uno representa una mayoría clara de electores, la otra sólo es portadora o expresiva de “un problema”, cuyos afectados pueden ser pocos o de tipo difuso⁵.

También la representatividad de las propias organizaciones de la SC—y por lo tanto su capacidad fiscalizadora o contralora—es cuestionada en ocasiones. En el caso de las organizaciones de membresía, por los lazos que muchas veces mantienen con los líderes políticos de la oposición a la autoridad en ejercicio, o por la debilidad de su democracia interna. En el caso de las ONG de desarrollo, por sus vínculos con la cooperación y el financiamiento internacional, que escapa a la *accountability* de los autoridades locales o nacionales.

El *dilema del comando* se refiere al control de las acciones por parte del responsable público. La tradición “estadocéntrica”—para usar la expresión de Osvaldo Sunkel—que sobrevive tanto en los funcionarios como en los diseños institucionales que subyacen a múltiples políticas y programas, representa una gran dificultad (fundamentada por lo demás en la defensa del interés general). Pero más allá de ella, la necesidad de cumplir metas precisas de gestión, la mayor disponibilidad de recursos financieros, la aplicación nacional de programas (versus el carácter local de las concertaciones), son todas presiones que llevan a los funcionarios públicos a asegurar el control y la previsibilidad de las acciones y dificultan la construcción de instancias de concertación.

La *eficiencia* que crecientemente se demanda al Estado en su gestión plantea también dilemas importantes, pues por una parte no está demostrada

⁵ El problema se profundiza cuando las ONG se posicionan como “representantes de la sociedad civil”, sea por su propia iniciativa o porque así son investidas por la autoridad o algún organismo internacional en busca de “representantes” con quienes sostener interlocución.

La mayor eficiencia costo / beneficio de las acciones concertadas, y eventualmente demandan mayor inversión en recursos humanos y otros ítemes difíciles de justificar en esos términos. En el caso de las acciones concertadas, el mero proceso de coordinarse insume tiempo, que no está asociado directamente a resultados verificables, aunque puede ser requisito para ellos. Los tiempos de la administración están prefijados (anualidad presupuestaria), así como los de la política electoral, mientras que la coordinación sólo puede determinar una planificación temporal una vez que ya se ha producido, cuando se ha construido un "nosotros" (Bebbington, Delamaza y Villar, 2005: 22). Someterse a la contraloría ciudadana contiene una dosis de incertidumbre que contraviene las exigencias de la planificación y los métodos de gestión por resultados, muchos de ellos provenientes del sector privado.

Un cuarto conjunto de dilemas se refiere a aspectos del *marco legal*, que abarca desde el *legalismo* de la tradición jurídica y administrativa latinoamericana hasta las normas que orientan la actuación funcionaria, mucho más apropiadas a la jerarquía de las instituciones verticales y, recientemente, a la gestión por resultados en las agencias modernizadas. La limitada *accountability* de la acción estatal y lo escasamente extendido de las prácticas de rendición de cuentas son, por su parte, tanto un rasgo de cultura organizacional como una limitación de los marcos legales⁷.

Bien puede advertirse que los dilemas precedentes no son de fácil resolución para el sector público: por una parte pueden ser vistos como desafíos de cambio e innovación, y por la otra representan también límites que la realidad impone hoy día a la profundización de las instancias y mecanismos tanto de concertación como de contraloría social.

b) Los dilemas de la sociedad civil

Desde el lado de la SC también se presentan dilemas de difícil resolución a la hora de participar de concertaciones para las políticas públicas. El primero de ellos se refiere a la autonomía de sus organizaciones, quizás uno de los rasgos que más las identifican. ¿Cómo ingresar en una agenda coordinada para el desarrollo de una política pública sin sacrificar esa condición autónoma? La necesidad de aceptar autolimitaciones en la acción y los límites

⁷ De allí que cambios en esta normativa abren nuevos escenarios interesantes que favorecen la concertación. Así ocurre en el plano local con la experiencia de los presupuestos participativos, que siempre arrancan con la rendición de cuentas de los años anteriores, y en el nacional, con las iniciativas desarrolladas por diversos mecanismos institucionales de contraloría social y transparencia (Saldaña, 2004: 56 y 57).

propios de las instancias en que se participa son el primer escollo. Pero también lo es la tradición demandante, reivindicativa o de conflicto que, en todos los casos, síñta a las OSC "al frente" del Estado, dialogando o confrontándose con él desde fuera⁸. La concertación obliga a sentarse en la misma mesa y concordar algunas iniciativas y responsabilidades en común.

Un segundo dilema se refiere a las estrategias de acumulación política en el espacio de la SC. La connotación política nace en el marco de la recuperación contemporánea de la noción de sociedad civil, de la mano de los movimientos ciudadanos de Europa del Este, que animaron la lucha contra los regímenes del bloque soviético y los movimientos antiautoritarios en América Latina, una región donde ha predominado históricamente la sujeción y el moldeamiento de la sociedad desde el Estado. En ambos casos se trata de una movilización social con consecuencias políticas, pero animada por una enorme multiplicidad de grupos, posiciones ideológicas y personas, en contra del Estado, pero sin un proyecto como tal. Su horizonte fue la apertura democrática y su profundización más allá de las instituciones representativas y la vigencia de los derechos humanos fundamentales. En la etapa posterior de mayor cooperación entre Estado y sociedad, se tiende a perder el sentido crítico en la noción de sociedad civil. En este contexto surge la noción de "tercer sector" que aparece como el "lado virtuoso" de la sociedad civil, en la medida que no se plantea la confrontación de intereses, sino solamente el subsidio de las insuficiencias de la acción estatal a través de la asociación pragmática de individuos, que buscan "soluciones concretas" a problemas puntuales⁹.

Un horizonte de ampliación de derechos requiere de un discurso universalista, pues no es la SC la que obtendrá la solución y puesta en práctica de los derechos que pregona. Sus respuestas siempre son aproximadas y experimentales respecto de los problemas generales de la sociedad. En este sentido sociedad civil es una noción que tiene una carga normativa, define un horizonte simbólico, que es apropiado por diferentes sectores, que no pueden definirla¹⁰. Si bien esto operaría a favor de la concertación, supone enfrentar el tercer dilema que es precisamente el de la fragmentación.

⁸ También está presente aquí la expectativa existente sobre el papel del Estado, expectativa genéricamente afincada en el rol tradicional de éste como proveedor de servicios y la oposición a formas de privatización de los mismos.

⁹ En la relación con el Estado elude la reflexión específica sobre el alcance y los roles de éste, cualquier apelación universalista y de derechos, los actores de la SC comenzarán a ser cada vez más la filantropía, las empresas "socialmente responsables" y el voluntariado. Se articulan funcionalmente a una estrategia de externalización de servicios y Estado "subsidiario". Por ello es que tampoco la SC puede "representarse" como conjunto, como un "interlocutor frente al Estado y el mercado" como pretende la teoría del "tercer sector" (Delamaza, 2001).

El impacto del cambio en las relaciones laborales, las crisis económicas y sociales, la migración, el debilitamiento de las políticas sociales del Estado son, entre otros, los fenómenos que producen una sociedad altamente fragmentada y con bajas capacidades de articulación interna, aún en contextos de alta densidad organizacional. No están al alcance de las organizaciones sociales estrategias de concertación como las que se desarrollaron en Europa en la posguerra. Hoy día los escenarios son también más heterogéneos y las categorías sociales se agregan en luchas defensivas y se disgregan en coyunturas de cooperación y construcción de alternativas. La mayor heterogeneidad de actores e intereses, los escenarios cambiantes e inciertos, dificultan la construcción participativa de lo público, tanto para los métodos tradicionales de gestión pública como para las emergentes modalidades de concertación y contraloría social.

2. Tipos de iniciativa estatal participativa en América Latina

2.1. El nivel constitucional y nacional

La participación tiene rango constitucional en varios países como Colombia, Venezuela, Bolivia y Brasil. Existen mecanismos legales de nivel nacional en México, Argentina y Perú (Hevia, 2006a). Sin embargo el uso de estos mecanismos presenta variados problemas: desde los altos costos de transacción involucrados en utilizarlos (Reamy, 2005) hasta el uso "desde arriba" de mecanismos plebiscitarios con fines de legitimación. Pero han sido útiles para enfrentar algunos conflictos institucionales en democracia, como ocurrió en Venezuela. Mientras que en situaciones de alta movilización y sin instrumentos apropiados, los gobiernos han caído (Argentina). Aquí hay un desafío de establecer los mecanismos que permitan procesar también situaciones de mayor conflicto, sin desborde y con legitimidad. Sin duda ello supone algún nivel de consenso básico entre los actores, de otro modo no hay mecanismo que resista.

2.2. El nivel programático

También existen diversos programas, especialmente sociales, que han utilizado mecanismos de rendición de cuentas y auditoría social. En el caso del Programa Oportunidades en México, se observan logros, pero también muchos límites que hacen pensar en que ciertos requisitos básicos para lograrlo no fueron cautelados (Hevia, 2006b). En el caso de Guatemala, la campaña por la educación

muestra interesantes resultados (Gran Campaña Nacional por la Educación, 2003). El primer caso es el de un componente establecido por el programa desde el comienzo; en el segundo, más bien una campaña técnica, inducida desde fuera y por ende menos sostenible.

2.3. Sistemas de evaluación y participación institucionalizada

En Chile se ha implementado desde 1995 voluntariamente y desde 1998 en forma obligatoria el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que incluye una fase de participación ciudadana. Ello no ha impedido, sin embargo, el surgimiento de conflictos ambientales de alta repercusión, como el de la planta de celulosa CELCO en Valdivia (Delamaza, 2006). Por una parte dicho sistema carece de suficiente legitimidad, al no permitir la deliberación y negociación previa a la localización de las inversiones con las comunidades afectadas; por otra parte, mientras los gobiernos apoyan los proyectos en función de los beneficios del crecimiento económico agregado, presionando al sistema, las comunidades deben contentarse con mitigaciones ambientales, que muchas veces nada tienen que ver con el verdadero problema ambiental creado (o con otras externalidades negativas en el ámbito del empleo local y otros). Tampoco el sistema ha logrado crear confianza en torno a su operación, lo que resulta indispensable para su legitimidad (de hecho un 95% de los proyectos se ha aprobado), y se carece aún de estándares ambientales que operen como norma consensuada sobre la cual basar un sistema igual para todos (Delamaza, 2006; Expansiva, 2006). Aquí se requiere elaborar a partir de la práctica, las condiciones para un adecuado funcionamiento de las interfaces creadas entre SC y Estado para lograr los balances de poder necesarios.

Por su parte el sofisticado sistema de evaluación de programas gubernamentales, conducido desde el Ministerio de Hacienda chileno, carece por completo de mecanismos de auditoría social. La estandarización de criterios de evaluación (marco lógico) tampoco ayuda a ese desarrollo, respondiendo más bien a un paradigma tecnocrático¹¹.

¹¹ También se detectan tendencias crecientes al uso privatizado de los instrumentos de generación de información y análisis, por la vía de las consultorías por sobre los estudios públicos; así como a la sobreexageración del aspecto comunicativo / propagandístico de los programas, que no puede confundirse con auditoría social y rendición de cuentas. A comienzos de los noventa se implementó en Chile el Programa Chile Joven, de capacitación laboral de jóvenes desempleados. A pesar de que las evaluaciones indicaron su ausencia casi completa de impactos relevantes, gracias a su "buena imagen" el programa recibió el apoyo de la banca multilateral y se replicó en diversos países.

2.4. El acceso a la información

El caso del IFAI en México puede considerarse como de logros rápidos, impulsados por una voluntad política fuerte y prioritaria en la agenda. Pero los casos nacionales difieren grandemente. En Chile, por ejemplo, los avances son tímidos, ya que los servicios públicos pueden determinar, por la vía reglamentaria, aquello que informan al público y aquello que se reservan, sin referencia a estándares.

2.5. Otras estrategias de incidencias desde la Sociedad Civil

Por otra parte, igualmente se ha desarrollado iniciativa desde la propia sociedad civil en la línea de *social accountability*, movilización y construcción participativa de lo público (Peruzzotti, 2006). Aquí se combinan la presión y el conflicto con la obtención de efectos de apertura y perfeccionamiento de la función pública. Más que la participación social de organizaciones de base, las estrategias que aquí predominan son orientadas directamente a la incidencia, en las cuales son relevantes las ONG profesionalizadas; las redes de política pública entre profesionales de ONG y funcionarios públicos; las redes ciudadanas, nacionales e internacionales y el uso profesional de los medios de comunicación (Varas, 2006). Este tipo de estrategia, sin embargo, no siempre está adecuadamente conectado hacia los niveles locales ni asegura inclusión y equidad de los más pobres, dado que sólo ciertos temas y ciertos sujetos logran acceso y desarrollo a los medios profesionalizados que ellas exigen. Sin embargo, en la medida que logran éxitos en el sistema jurídico de aseguramiento de derechos, pueden ir generando espacios para la ampliación de la ciudadanía.

3. El nivel descentralizado y la concertación pública local

En este aspecto, se han realizado múltiples experiencias en muchos países, particularmente aquellos que han experimentado reformas descentralizadoras: Bolivia, Brasil, Colombia y Perú. No es suficiente, sin embargo, la institucionalización estandarizada de mecanismos participativos, sino que también es necesaria su articulación con proyectos políticos democratizadores; la coherencia general del ciclo de las políticas (definición de agenda, planificación, ejecución y control), y un adecuado balance entre espacios

institucionales de participación y fortalecimiento de actores (oportunidades / capacidades)¹².

En el caso de las iniciativas de concertación pública al nivel local, se registran interesantes avances cuando se aplican estrategias deliberadas y continuas de participación, existe dinámica social previa y se apunta a aumentar la inclusión social. También se releva el papel positivo jugado por los agentes intermedios a través de estrategias de apoyo y educación social, así como la importancia del carácter público de los espacios y la rendición de cuentas para reducir el clientelismo (Bebbington, Delamaza y Villar, 2005). Otros trabajos enfatizan la necesaria readequación de los procedimientos de la acción estatal y los desafíos institucionales, administrativos y de generación de capacidades funcionarias implicados en los diseños participativos (Filgueiras, 2004). Hasta ahora no se han incorporado estas problemáticas en el diseño de las estrategias de modernización del Estado, que siguen centradas en los paradigmas de eficiencia empresarial y económica.

A pesar de las condiciones adversas, las experiencias de concertación local están desarrollándose y ganando en importancia. Sus expresiones son muy diversas y están presentes en múltiples iniciativas de distinto origen. La concertación parece ser hoy una metodología de acción social de vasta aplicación y los desafíos se concentran en convertirla en una concertación verdaderamente pública y donde los grupos excluidos tengan peso real.

El desarrollo de múltiples capacidades, actitudes y destrezas nuevas es un desafío que muchos de los actores involucrados en estos espacios están asumiendo como una necesidad de primer orden. Esto involucra, al mismo tiempo, modificaciones de pautas de acción social y política de largo arraigo tanto en las poblaciones como en los agentes institucionales. Es el caso del clientelismo, la falta de participación en decisiones públicas y otras prácticas.

Las conclusiones no son unívocas en cuanto a los impactos obtenidos y se aprecia que éste depende de combinaciones de factores –locales y extra-locales– obedeciendo más a una “química” entre estos factores que a diseños de formato rígido o uniforme. En tal sentido, el “arte de la concertación” no puede reducirse a un repertorio de fórmulas que quizás nunca lleguen a establecerse, sino que requiere estar estrechamente vinculado y adaptarse a la historia local y pensarse en una perspectiva de desarrollo local de mediano plazo.

¹² Remy, 2005, analiza la extrema diversidad de las experiencias de presupuesto participativo en Perú, así como la distorsión de la revocatoria de mandato en comunidades rurales; Velázquez y González, 2005, señalan las limitaciones de un enfoque de participación exclusivamente centrado en planificación y vigilancia en el caso colombiano; Panfichi y Dammeri, 2005, analizan los problemas de la aplicación de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza a nivel nacional en Perú.

Por otro lado, el diseño institucional y las reglas del juego institucional hacen diferencia en las dinámicas de las distintas experiencias de concertación local. En el apoyo a procesos de concertación no es suficiente con promover las capacidades de acción colectiva de las organizaciones participantes. Se requiere prestar atención al diseño institucional, a los incentivos y a las reglas del juego que orientan la acción de los actores de manera que su acción sea eficaz, inclusiva, profundice la democracia y limite la formación de elites participativas.

En América Latina, los espacios públicos de concertación local se originan como innovaciones en el marco de una cultura política signada por rasgos adversos para la construcción de espacios públicos deliberativos, como son el clientelismo y patrimonialismo políticos; las relaciones entre Estado y sociedad marcadas por la instrumentalización o directamente por la confrontación mutua, etc. El desarrollo y potencialidad de estos espacios dependerá —en parte— del modo como logren transformar algunas de esas variables contextuales.

En relación al clientelismo, representa, por ejemplo, la existencia de espacios públicos e intenta modificar una modalidad de relaciones asimétricas y no sometida al escrutinio público entre Estado y sociedad, articuladamente presente en el caso de los sectores populares. Ello involucra modificar el particularismo, la falta de normativas aceptadas y permanentes, una apropiación privada —aún parcial— de bienes y recursos públicos. Sin embargo, el clientelismo no adquiere una forma única, sino más bien evoluciona y se adapta a diferentes modalidades de gestión institucional. La introducción de los nuevos mecanismos de distribución de bienes públicos, como el subsidio a la demanda, los concursos de proyectos, las formas participativas de gestión, no necesariamente eliminan completamente los rasgos clientelistas, pues también pueden comenzar a funcionar al interior de patras de ese tipo.

Según lo anterior, el desafío de la concertación local, así como de otros diseños institucionales, no es tanto el de crear instancias acordadas a un modelo preestablecido —como los presupuestos participativos o las mesas de concertación—, sino el generar una dinámica continua de democratización en el nivel local, que aumente la incidencia relativa de los sectores tradicionalmente excluidos, así como introducir instancias de transparencia y control públicos para los mecanismos de asignación de bienes y servicios públicos¹³. Así, la “transparencia”

¹³ De acuerdo al trabajo de John Durston, el clientelismo muchas veces “ataca de nuevo” y no se erradica de una vez y para siempre. Por otra parte, no se trata de un término unívoco, sino una cuestión de grados, de rasgos clientelistas mayores o menores, inscritos en las relaciones políticas, detrás de los cuales también existe negociación, compromisos y formas de participación no necesariamente subordinadas (Durston, 2005: 15).

de las relaciones entre el Estado y el ciudadano representa una aspiración y un norte que aunque opuesto en dirección al “clientelismo”, coexiste en tensión permanente con éste en las situaciones concretas.

Estas experiencias representan una modalidad innovadora de participación respecto de las pautas de confrontación entre Estado y grupos populares, que también es una práctica bastante extendida, con momentos más o menos álgidos, dependiendo de las coyunturas políticas. En los últimos años pueden mencionarse los casos del área andina, como Perú, Ecuador y Bolivia, pero también el sur de México, el nordeste brasileño, etc. La práctica prevalente en esos y otros lugares es principalmente la organización y movilización popular contra el Estado, que a su vez aparece aliado de los grupos dominantes o como un agente de políticas de ajuste estructural que suscitan enorme oposición en la población afectada.

Alterar una pauta tradicional de confrontación para dar paso a la concertación entre el sector público y la sociedad civil en el nivel local es un proceso plagado de dificultades. Por una parte, los movimientos sociales desconfían de dichas instancias de concertación y no hay un enfoque claro y compartido de cuáles son los alcances reales que debe tener el espacio de concertación. Más bien su legitimidad e impacto se va construyendo y evolucionando de acuerdo a la disponibilidad de los actores para participar o no en él. Por otra parte, como lo muestra el caso de las asociaciones populares en Belo Horizonte, la estrategia de participación en un espacio de concertación no debe inhibir otras formas de movilización social que muchas veces involucran confrontaciones con el mismo aparato público. Las organizaciones reivindicar su autonomía, pues la experiencia parece enseñar que, con diferentes estrategias, se logran distintos resultados y es necesaria la combinación de formas de acción.

Al igual que en el caso del clientelismo, la práctica de la concertación pública en el nivel local modifica parcialmente las formas anteriores de relación entre Estado y grupos sociales y coexiste —a veces con gran dificultad— con las confrontaciones que han marcado esta relación en muchas situaciones concretas. Lejos de representar una resolución integral de los problemas planteados, los espacios públicos de concertación local indican un camino de transformación que debe profundizarse aún mucho más.

Debe profundizarse en el estudio sistemático de los lazos que existen entre las dinámicas locales y las determinaciones extralocales, tanto en el plano político como económico. La potencialidad de transformación efectiva de las condiciones de vida de los sectores pobres y excluidos, así como el alcance que obtengan estos espacios de concertación, dependerá también del incremento de la escala de la concertación a nivel de la sociedad en general, y no es razonable

pensar que ella podrá desarrollarse de modo aislado sólo en función de los actores locales de comunidades pobres.

Bibliografía

- ABAL MEBINA, JUAN (2004). "La Tensión entre Participación y Representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines político-partidarios". En: González Bombal, Inés (compiladora). *Fortificando la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*. CENOC, Buenos Aires.
- AVRITZER, LEONARDO (2002). *Democracy and the Public Space*. Latin America Princeton University Press.
- BERNINGTON, ANTHONY; DELAMAZA, GONZALO y VILLAR, RODRIGO (2005). "El Desarrollo de Base y los Espacios Públicos de Concertación Local en América Latina". www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica.
- BLANCO, ISMAEL y GOMÁ, RICARD (2002). "Gobiernos Locales y Redes Participativas". En: *Reforma y Democracia* N° 26, Caracas.
- CRAVACCIORÉ, DANIEL; ILARI, SERGIO y VILLAR, ALEJANDRO (2004). *La Articulación en la Gestión Municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- DELAMAZA, GONZALO (2001). "Tercer Sector y Capital Social en América Latina. ¿Hacia dónde va la investigación?". En: *Polis* Vol. 1, N° 2, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
- _____ (2003). "Desarrollo Económico Local y Estrategias Ciudadanas de Superación de la Pobreza". En *Proposiciones*. N° 28 Sur, Santiago de Chile.
- _____ (2004). "Municipios, Espacio Local y Ciudadanía". En: G. Delamaza, M. Fernández e I. Navarro: *Innovación y Ciudadanía en la Gestión Territorial: El Rol de los Municipios*. Programa Ciudadanía y Gestión Local / CEDER / Fundación Getulio Vargas, Osorno.
- _____ (2006). "Internacionalización, Política y Responsabilidad Social Empresarial. El caso del conflicto de los cines en Valdivia, Chile" (en prensa).
- _____ (2005). "Los Ciudadanos, ¿Podemos Gobernar/nos?". En: *Asuntos Públicos* N° 555. <http://www.asuntospublicos.cl/detalle.php?id=3426>, julio 2006.
- DURSTON, JOHN (2005). "Los Espacios Locales Rurales de Concertación los Campesinos y los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado". www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica.
- FISZBEIN, ARIEL y LOWDEN, PAMELA (1999). *Working Together for a Change: Government, Civic and Business Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. The World Bank, Washington D.C.
- FILGUEIRAS, CRISTINA (2004). "Instituciones Públicas Deliberativas y Concertación Local en Experiencias de Participación Ciudadana en la Decisión Presupuestaria". www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica.
- _____ (2005). "Los Excluidos y los Procesos de Concertación Pública Local. El caso de Belo Horizonte, Brasil". www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica.
- FONT, JOAN ET AL. (2000). "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica". Tercer Premio del XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Caracas. www.clad.ve.org.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, MERCEDES (2005). "México: Oportunidades y Capital Social". En: Ariagada, Irma (editora). *Aprender de la Experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. CEPAL, Santiago de Chile.
- HEVIA, FÉLIX (2006). "A institucionalización da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina". En: Dagnino, E., Olivera, A. y Panfichi, A. (organizadores): *A disputa pela construção democrática na América Latina. Paz y Tierra*, Campinas.
- _____ (2002). "Contraloría Social en el Programa Oportunidades. Análisis desde la óptica de las interfaces socioestatales". Concurso de Ensayos del CLAD, 2006b, Ibarra, Pedro y otros: *Movimientos Sociales, Políticas Públicas y Radical*, Icaria, Barcelona.
- JUNZGA, ERNESTO (2005). "Interfaces Socioestatales y Proyectos Políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja". En: Monsiváis, Alejandro (compilador). *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. IFAI / CEMEF, México.
- LEVINGER, BERYLA y MC LEOD, JEAN (2002). *Together: how governments, corporations and NGOs partner to support sustainable development in Latin America*. InterAmerican Foundation, Washington DC.
- MONSIVÁIS, ALEJANDRO (2005). "Rendición de Cuentas, un Campo Contencioso". En: Monsiváis, Alejandro (compilador). *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. IFAI / CEMEF, México.
- PANFICHI, ALDO. *La Participación Ciudadana en el Perú. Disputas, Configuraciones y Tensiones*. Presentado a la Conferencia on Social Policy and the Challenges of Equity and Citizenship. Olinda, Marzo 2006.
- PANFICHI, ALDO y DAMMER, JUAN LUIS (2005). "Participación Política, Concertación y Confrontación en Espacios Locales. El caso de la Mesa de concertación para la Lucha contra la Pobreza del Departamento de Puno, Perú". En: www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica.

PERUZZOTTI, ENRIQUE (2006). "La Política de Accountability Social en América Latina". En: Isunza, E. y Olivera, A. (coords.): *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación, ciudadanía y control social*. CIESAS / Universidad Veracruzana, México.

PAYNE, MARK ET AL. (2003). *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. BID / IDEA, Washington.

PNUD (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. PNUD, Buenos Aires.

REMY, MARÍA ISABEL (2005). *Los Múltiples Campos de la Participación Ciudadana en el Perú*. IEP, Lima.

SALDAÑA, ENSA (2005). "Consolidar la Contraloría Social: la Importancia de un Enfoque Realista de la Democracia y de la Administración Pública". En: Monsiváis, Alejandro (compilador). *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. IFAI / CEMEFI, México.

SUDARSKY, JOHN (2003). "La Construcción del Ciudadano y la Sociedad Civil: Participación, racionalidad colectiva y representación en Bogotá 2001-2003 desde la perspectiva de acumulación de capital social". En: Ana Rico Alonso (editora): *Bogotá. Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional*. Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Javeriana, Bogotá.

VARAS, AUGUSTO (2006). "La (Re)construcción Democrática del Espacio Público". En: Varios Autores: *La Propuesta Ciudadana*. Catalonia, Santiago de Chile.

VELÁSQUEZ, FABIO (2006). "El Control Social en el caso Colombiano. Contextualización". En: Contraloría General de la República. Seminario Taller sobre los Avances del Control Ciudadano a la Gestión Pública en Latinoamérica. Documento de Memorias del Evento. Bogotá.

VELÁSQUEZ, FABIO y GONZÁLEZ, ESPERANZA (2003). *¿Qué ha pasado con la Participación Social en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá.

El enfoque de derechos en las políticas públicas y en las estrategias de desarrollo

JORGE ORBE*

Introducción

En varios países de América Latina se atraviesa una profunda crisis de representación institucional, que no sólo afecta al Estado y a los partidos políticos, sino también a los sindicatos, a las comunidades locales, a las asociaciones estudiantiles, a los colegios profesionales, a los movimientos cívicos y ciudadanos. No sólo se trata de una crisis teórica, ideológica, programática, política y orgánica; se trata, además, de una crisis de dirección, de representación y de participación, que afecta a los viejos y nuevos movimientos sociales. Asistimos a una profunda crisis de la política, que cuestiona –severamente– la incapacidad del sistema político actualmente vigente para configurar un nuevo modelo de desarrollo que permita superar la pobreza, las inequidades sociales, las disparidades territoriales y el creciente deterioro ambiental.

El carácter, la naturaleza y la profundidad de la crisis sólo pueden ser entendidos si adoptamos una visión global e integral de los cambios mundiales que se han operado a fines del siglo pasado, así como también de sus repercusiones económicas, políticas, sociales y culturales sobre América Latina y el mundo. La desintegración de los socialismos de Estado, la unificación económica y política de Europa, el despliegue de China en el concierto económico mundial, el deterioro de la hegemonía económica norteamericana, la revolución científica y técnica, y la reestructuración de la economía mundial son aspectos que, si bien mantienen su relativa autonomía, deben ser examinados de manera interdependiente y con una visión integral y global de los procesos históricos gestados a nivel mundial.

Durante el último cuarto de siglo, América Latina y el mundo han experimentado notables cambios en su economía, los mismos que han sido provocados por la transformación productiva que ha ocasionado la revolución tecnológica y el impulso a una nueva fase de internacionalización de la economía mundial. El llamado "modelo neoliberal" no es otra cosa que el ajuste estructural

*Economista, Gerente de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Ecuador, Coordinador Técnico de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.