

## **Diseño y gestión de la participación ciudadana. De la erupción al diálogo (Noemí Pulido)**

*Tal vez no sea necesario explicar por qué los silbidos y cantos  
aprendidos de los abuelos  
son mejores que los productos químicos  
para ahuyentar bandadas de pájaros.  
O que es más provechoso espantarlos con ondas  
que disparan limones maduros, porque al estrellarse en la tierra,  
esparcen semillas de las que brotará un limonero.*  
María Isabel García<sup>1</sup>

### o **Introducción**

¿Es la participación de la población en asuntos públicos una alternativa sujeta a la opción de los administradores, de las instituciones o... tal vez del Gobierno? El NO como respuesta impregna las evidencias de participación social sobre los asuntos públicos y la toma colectiva de posición frente a ellos en tiempos, lugares y modos que traspasan la esfera de voluntad del poder constituido.

El sector social, la sociedad civil, la ciudadanía organizada, el capital social, el desarrollo humano, la calidad de la democracia son, entre otras, las categorías de análisis de la participación de la población en las transformaciones sociales e institucionales.

Las personas se expresan y participan por razones aún más profundas que ejercitar sus derechos: el pensamiento autónomo, la dirección de la voluntad, la producción de juicios de valor, los saberes heredados y adquiridos, la capacidad de planificar, el imaginario de futuro, la propia inserción estamental dan cuenta –primariamente– del carácter social de la condición humana, capaz de procesar operaciones mentales complejas, desencadenar decisiones meditadas e interactuar conforme a ellas en pos de los cambios buscados.

Dos grandes tipos de cambio pueden desplegarse. Uno es el cambio que opera dentro de un sistema. El segundo tipo supone un salto lógico que permite abandonar un sistema para adoptar otro. En este caso su eficacia se sostiene en la persistencia del cambio de las reglas para cambiar. Tiene carácter excepcional y corre el riesgo de materializar una de las falacias más corrientes acerca del cambio: “*si algo es malo lo contrario tiene que ser bueno*” (Watzlawick, 1984).

A partir de estas consideraciones podemos dirigirnos directamente sobre el nudo de la cuestión de la participación social. Si traspasamos la discusión sobre si habilitar la participación es necesario o no lo es, podemos avanzar en las modalidades de metabolizarla socialmente y de convertir su incidencia en una que agregue valor al entramado social democrático.

---

<sup>1</sup> Los Cultivos de la Paz en Colombia <http://www.tierramerica.net/2001/0311/articulo.shtml> (consulta agosto 2007)

Nos encontramos lejos aún de consensos al respecto. Permanece en el campo de las instituciones una escasa apertura a perspectivas multiactorales, en el de la población desconfianza sobre convocatorias, en el intelectual énfasis argumental sobre las tensiones entre la democracia representativa y la democracia participativa.

Sin embargo, tanto si nos parece conveniente como si no. Tanto si rige la república, la monarquía o el despotismo, la población se expresa y participa. Que lo haga más o menos abiertamente depende de las oportunidades y de las amenazas socialmente perceptibles, y también de la cultura social, su régimen de verdad, sus valores y creencias, sus motivaciones y prioridades. A su vez el régimen de poder no determina la participación pero parece resultar decisivo en su grado de visibilidad y en los tipos, formatos, métodos y modalidades que la participación asume.

Quizá sea la hora de movilizar el estado del debate sobre la participación -hoy algo estancado y circular- para procurar un salto lógico y poder admitir al fin que, siendo la participación inevitable, es urgente institucionalizar mecanismos que sustituyan la participación que emerge espontánea como erupción volcánica que avasalla y desborda a los actores e instituciones en aluviones incontrolables, incluso para sus protagonistas; por una que transite canales institucionales de expresión socialmente regulados para capitalizar las oportunidades y recursos que puede agregar al desarrollo humano. Pero también para tratar sus dilemas y paradojas, liberar sus tensiones, y construir aprendizajes que alejen los riesgos emparentados con el oportunismo, las asimetrías y la improvisación.

La América latina que asoma al siglo XXI intenta recuperar el rol dinamizador del Estado como productor de políticas, ahora bajo regímenes democráticos que aún arrastran las reformas estructurales orientadas por el mercado, nacidas cuando el ideal del Estado mínimo demandaba transferencias al sector privado del control de activos estratégicos y de infraestructuras básicas acumuladas por el ahorro y la inversión social de varias generaciones.

La Argentina, abanderada del experimento económico del desguace del Estado con dispositivos sobrepuestos de descentralización, desconcentración, tercerización, eliminación, fusión de servicios administrativos y privatización del control de los recursos y servicios básicos para el desarrollo; abrazaba (Svampa, 2005) -con la firme guía de intereses oportunistas- y también (por qué no admitirlo) con amplia aceptación social, la gran falacia sobre el cambio: si el estatismo a ultranza del pasado había resultado malo, la privatización sin excepciones habría de dar resultados buenos.

El paradigma de la modernización de los servicios e infraestructuras había inspirado la solución de “quemar las naves” (Oszlak, 1997) a través de férreas reformas económicas sin retorno, al menos en el corto y mediano plazo. Las reformas monetaria y financiera, educativa, del sistema de salud, entre otras, no habían contado con genuina participación social. En muchos casos se habían definido e implementado con inusitada e inexplicable celeridad en contra de las ruidosas manifestaciones sociales de los sectores perjudicados, e incluso de sus apelaciones jurídicas, probando una vez más que cuando las reformas se tornan un fin en sí mismas reflejan el secular atraso en las formas de entender la acción política (Lechner, 1997) mediante métodos autorreferenciales que sólo puede expandir la distancia con los representados.

Es necesario remarcar que, tanto en el ciclo de políticas estatistas como en el de las privatistas, fueron las instituciones del Estado las “hacedoras” del cambio pendular

impuesto por las élites políticas que lo han conducido –a su turno- sobre la base argumental de la conveniencia y bienestar de la sociedad en su conjunto. No obstante, la generación y recreación de redes sociales de gestión directa para contener, acompañar, colaborar en la contención social de consecuencias que -merced a los efectos del modelo- convirtieron a millares de personas en beneficiarias de programas asistenciales y otorgaron mayor visibilidad a la participación social en la aplicación de las políticas “focalizadas” de modo más intenso a partir del año 2001, hito del colapso argentino.

Una rápida revisión de la historia reciente y presente nos alerta: la actitud de negación o ceguera frente a nuevas circunstancias que requieren nuevas soluciones es el tipo de conducta que ha llevado a la extinción a numerosas especies del planeta (Watzlawick, 1984). Los resultados de las decisiones hegemónicas de las dirigencias a cargo del Estado en la era del *estatismo* y los de la implantación posterior del contramodelo en su versión *neoliberal* han generado creciente inequidad social y el debilitamiento de las instituciones, hoy destinatarias de una desconfianza social generalizada sobre la que es inevitable reflexionar. “La formación de una *neociudadanía* supone un desafío a las visiones *neoconservadoras* del orden político, en tanto redelimita las esferas de lo público y lo privado” (Corbetta, 2001).

En este sentido la efectivización de la participación ciudadana parece integrar, de modo inexorable, el repertorio de “nuevas soluciones” puesto que agrega perspectivas, información y legitimidad, pero además contribuye a reconstruir credibilidad entre los actores, siempre que una coordinación y diseño organizado desde las instituciones permita prevenir los riesgos del apartamiento respecto de los denominadores comunes del colectivo social.

### ○ **La gestión participativa de políticas**

No es necesario detallar los presentes y crecientes sucesos participativos no controlados, anárquicos, incluso violentos. Se nos presentan en un incesante videoclip al repasar las noticias cotidianas de las más diversas regiones del planeta, toda vez que faltan los cauces y la planificación pública de dispositivos para la expresión comunitaria.

La volcánica erupción social, en ocasiones con efectos dinamitadores en términos materiales, y de convivencia y paz social en el marco de un Estado de derecho, suele superar en dimensión y perjuicios la propia demanda que los motiva. Los costos de la falta de organización de la participación social, para expresarlo de modo directo, son crecientes y en ocasiones de difícil reversibilidad en materia de recuperación de las rutinas y normas que hacen a la vida cotidiana de una comunidad organizada. También son crecientes y variados los riesgos que van desde la frustración de los objetivos originales de quienes participan, hasta su distorsión y pérdida de control por parte de los propios impulsores.

En cuanto a los diseños de canales institucionales para la participación organizada, entre los numerosos antecedentes de diverso contenido, sostenibilidad y resultados, muchos de ellos resultan indispensables para el aprendizaje y eventual adaptación a otros contextos, y para la exploración de nuevos formatos.

En este sentido focalizamos en tres casos que expresan problemáticas y contextos sociales muy diferenciados, y también liderazgos institucionales diferentes, con el fin de

ejemplificar sobre prácticas de participación sistematizada capaces de resimbolizar los problemas sociales y de convertir el conflicto social en acuerdos participativos de enriquecimiento y desarrollo de todos los actores, así como en experiencias vitales para la valoración de la política y su potencial transformador por los sujetos comprometidos en cada red social. Dos de los casos son gubernamentales (nivel municipal y nacional) para la gestión en procesos sociales democráticos y pacíficos, el tercero corresponde a una iniciativa de la iglesia católica en alianza con numerosas organizaciones humanitarias, con la participación protagónica de comunidades civiles en el corazón del conflicto armado colombiano.

### **Programa Municipal público**

**Rosario Hábitat** (Ciudad de Rosario, Santa Fe)

### **Argentina**

Lo identificamos como un Programa de desarrollo integral comprometido con el combate a la pobreza y a estrategias para el desarrollo de capital social. El *Rosario Hábitat* (Programa Integral de Recuperación de Asentamientos) desde su comienzo en 2002 organiza una articulación amplia de actores institucionales públicos y privados para desencadenar el protagonismo social de los destinatarios de los servicios urbanos que ofrece. Tanto las asambleas informativas sobre el Programa como la participación de los beneficiarios en el diseño de las intervenciones a producir que transparentan obligaciones y compromisos asumidos por las partes, culminan en la suscripción de acuerdos que traducen una práctica muy rica de implementación de política social de desarrollo urbano y vivienda.

La microplanificación participativa articulada con formato taller permite constituir en actor clave a los grupos de vecinos que transparentan, conciertan y comparten la construcción de una visión colectiva sobre su propio hábitat.

En oposición a las tradicionales políticas de traslado de población desde los asentamientos marginales a viviendas decididas y definidas unilateralmente por los planificadores gubernamentales, en este caso, el Plan operativo del proyecto es el emergente de la convergencia de todos los sectores. Decisores políticos y técnicos, organizaciones cooperativas y comunitarias, representantes vecinales y varias áreas gubernamentales como acción social, empleo, producción, vivienda, educación, transporte, salud; toman parte en la totalidad del proceso y de su propia evaluación conformando una Comisión intersectorial para ello.

El Rosario Hábitat busca el fortalecimiento institucional y de la organización social mediante la producción de conocimientos para el diseño de la política de desarrollo urbano y vivienda. Se autodefine como un programa *“que no debe ser visto solamente desde la perspectiva de la intervención urbana y de obra pública, sino que además debe ser considerado como una intervención de desarrollo social sustentable”*<sup>2</sup>, lo que lo constituye en un caso de implementación de políticas sincrónicas en un abanico amplio de intervenciones públicas orientadas al grupo familiar y sus integrantes: estimulación psicomotriz, educación social, nutrición, recreación, orientación familiar, orientación para la empleabilidad, capacitación para generar trabajo e ingresos, y otras vinculadas a la solución pública concertada.

### **Programa Nacional público**

---

<sup>2</sup> [www.rosariohabitad.gov.ar](http://www.rosariohabitad.gov.ar)

## **Auditoría Ciudadana calidad de las prácticas democráticas en Municipios Argentina**

Inserto en la estructura orgánica de nivel nacional<sup>3</sup> está destinado a Municipios a los que transfiere una metodología de evaluación que incorpora e instala como parámetros propósitos democráticos con relación a prácticas que inciden en la vida de la población. La posterior traducción de las aspiraciones a indicadores mediante una experiencia participativa se completa con una investigación basada en opiniones y percepciones de la población a la que se convoca a conformar grupos focales, encuestas domiciliarias y a integrar el Foro Cívico Local.

La exploración de *ejes temáticos* para el análisis de prácticas democráticas en todos los municipios alcanzados asegura la comparabilidad a la hora de evaluar el grado de democratización de las prácticas del gobierno y de los ciudadanos. *Cultura cívica* alude a los valores y creencias que subyacen a las relaciones entre ciudadanos e instituciones en un régimen democrático, *Participación ciudadana* trata sobre los canales, normativos y prácticos, que generan oportunidades para la intervención de los ciudadanos en las decisiones públicas, y su utilización efectiva; *Trato al ciudadano* refiere al trato que procuran las instituciones públicas a la población, *Rendición de cuentas* abarca tanto las acciones del gobierno y de la administración para informar a los ciudadanos sobre la gestión y sus resultados, como el grado en que los ciudadanos exigen rendición de cuentas.

La activa participación civil en el Foro Cívico permite comprobar el crecimiento de la participación y de decisiones más informadas por parte de los gobiernos cuando los mecanismos participativos están organizados y facilitados desde el sector público que es el que maneja el procesamiento de la información pública local. Pero también es el sector que puede construir los circuitos de atención y articulación de la participación, con potencial para tornarla una experiencia productiva. Para ello el Foro Local recorre las instancias de análisis indispensables para fijar el camino de un cambio social, un proyecto compartido, resguardando las etapas que tornan sostenible un proceso de gestión colectiva:

- Definición de problemas prioritarios.
- Exploración de soluciones ya intentadas.
- Definición de la situación a alcanzar.
- Formulación y puesta en marcha de un plan de trabajo conjunto.

La máxima fortaleza de un Foro es su pluralismo, por lo que constituye el espacio más propicio para ejercitar la convivencia democrática en procesos de articulación comunitaria entre vecinos, instituciones sociales y funcionarios que se encuentran para concertar las prioridades que les interesa trabajar conjuntamente para resolver cuestiones de interés común. Preocupaciones iniciales compartidas están hoy reflejadas en múltiples proyectos en ejecución para el acceso a la información pública, el combate a las adicciones, la democratización de la cultura, la solidaridad social, la conciencia sobre los derechos, el ejercicio de obligaciones ciudadanas, la atención de población vulnerable, el

---

<sup>3</sup> [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar)

fortalecimiento de identidad cultural, la mejora de la calidad educativa, la conservación ambiental, la defensa del espacio público.

Los funcionarios del gobierno local que se atreven a asumir el desafío del protagonismo social, encuentran que su inclusión en el Foro les brinda herramientas de colaboración efectiva para simplificar y mejorar la acción de gobernar. El Foro viene a llenar así, un espacio vacante, vacío. El espacio de intersección de los actores sociales que legitimados por su propia construcción de acuerdos básicos adquieren capacidades para interferir, revertir, o reforzar las tendencias del destino común y la apertura de oportunidades de desarrollo.

## **Programa de la Sociedad Civil**

### **Comunidades de Paz del Bajo Atrato**

(Departamento del Chocó, Municipios de Riosucio y Carmén del Darién)

#### **Colombia**

Como crónica extrema de participación civil organizada, el Programa Comunidades de Paz nace para hacer frente al desafío de la convivencia civil en el escenario del conflicto armado colombiano. Se basa en una estrategia de resistencia pacífica y de neutralidad para el retorno de las comunidades desplazadas de sus territorios ancestrales. Se trata de comunidades que se organizan en defensa de su hábitat y la biodiversidad para la recuperación de una vida pacífica en sus tierras originarias. Históricamente han sido ignoradas por el Estado y sus poblaciones han quedado a merced de la guerrilla y la ofensiva armada de militares y paramilitares; con el consiguiente éxodo masivo forzado entre otras graves violaciones a sus derechos humanitarios.

El Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) acompañó desde 1997 la creación de las Comunidades de Paz, creadas por la iglesia católica para poblaciones que se comprometen a convertirse en neutrales y abandonar las armas. Promueve la defensa de la vida en el territorio original y la búsqueda de desarrollo integral de la calidad de vida de la comunidad.

El Programa se basó en las prácticas organizativas que desarrollaban estas comunidades antes de su desplazamiento, y se organizó a través de sus representantes que han oficiado de voceros frente al Gobierno. Han demandado el cumplimiento de los derechos sobre negritudes y las garantías para la organización del retorno y permanencia en los territorios. Suscribieron a través de sus representantes un petitorio como Comunidades de Paz que agrupan a 57 comunidades con alrededor de 5100 personas.

En medio de la mayor violencia, la participación no violenta permitió –no sin tensiones y nuevas víctimas- el retorno de estas comunidades a su territorio, a la defensa de su identidad cultural e histórica, cambiando las armas por herramientas como el diálogo, la participación y la concertación para asumir también su responsabilidad civil en proyectos de desarrollo negociados con el gobierno y la sociedad regional.

Se han organizado en comités de jóvenes, de mujeres, de adultos para conformar una red que provea visibilidad a estas comunidades y contenga a la población que en ellas vive. Se han involucrado en el proceso áreas de Gobierno nacional y local, Organizaciones no gubernamentales nacionales, Organizaciones Civiles Internacionales, UNICEF, Agencias

de cooperación de países europeos, Brigadas Internacionales de Paz, CARITAS y otras organizaciones humanitarias.

Las propias Comunidades de Paz tienen su Asamblea General de representantes para evaluar la situación en cada zona y tomar decisiones respecto a la organización comunitaria, problemas sociales y asuntos productivos. Sus documentos demandan el cumplimiento de garantías de seguridad y protección de la vida, la participación en los planes de desarrollo, el reconocimiento de autonomía y el resguardo de su hábitat y sus recursos naturales. Estas comunidades afro-colombianas han desplegado su ancestral cultura de la solidaridad y las capacidades de tolerancia, negociación, respeto al prójimo, reconocimiento de otras etnias y adhesión a los pactos concertados.<sup>4</sup>

Su sistema de trabajo "a mano cambiada" que desarrollan en las parcelas de unos y otros por turnos y en grupos de ocho o 10 personas, concreta el apoyo mutuo. "La experiencia en el Bajo Atrato nos enseña que cualquier estrategia de recuperación de la seguridad alimentaria tiene que basarse en el análisis directo y previo de los patrones culturales de las comunidades"<sup>5</sup>

#### o **Diseño de la participación, ventajas y riesgos**

La posibilidad efectiva de que los discursos que promueven la participación y que predicán sus ventajas se concreten, requiere de metodologías y organización para la gestión de actores y sectores que agregan puntos de vista y capacidades sólo si logran comunicar sus intereses y escuchar, en sentido profundo, otras posiciones diferentes a la propia. Para ello se requieren estas herramientas básicas como punto de partida:

*Reglas:* La primera concertación de un grupo será el conjunto de normas que van a encuadrar su diálogo. Las reglas para dialogar están destinadas a presidir los encuentros y someter a todos los actores a su estricto cumplimiento

(ser puntuales, respetar la agenda, no interrumpir, esperar el turno para expresarse son algunas de las que –en el ejercicio de construcción del marco regulatorio- surgen con mayor frecuencia)

*Diálogo:* Utilizamos la noción de *diálogo* en su carácter apreciativo, descartando el debate o discusión en que una posición o argumento debe vencer. El diálogo tiene como destino asegurar la calidad de la convivencia grupal poniendo en primer plano las voluntades, capacidades y cualidades disponibles.

*Organización:* La división de tareas al interior de un grupo permite trascender la etapa de deliberación circular y catarsis hacia una de producción de acciones transformadoras. Definir cronogramas y a quienes asumirán la coordinación, la difusión, el registro de encuentros, la agenda de reunión, la lista de oradores, y otras tareas que el grupo requiera, madura los procesos de acción conjunta.

*Composición plural:* La calidad y riqueza de las decisiones participativas dependen en gran medida de la integración amplia de participantes. Debe abarcar una vastedad de actores tal que represente las diversas posiciones que se revelan en torno al tema o

---

<sup>4</sup> Olga Janet Ocampo Coordinadora Sistema de Acompañamiento Monitoreo y Evaluación –OIM– Montería – Colombia

<sup>5</sup> Hans Peter Wiederkehr, director ejecutivo de la Fundación Suiza para el Desarrollo.

cuestión a definir (las diversas religiones, niveles sociales, adhesiones partidarias, posiciones filosóficas, generaciones y géneros de la comunidad deben tener su representación)

*Objetivos:* La percepción de autoeficacia de un grupo es decisiva para la continuidad de la participación. De modo que la tarea de autoevaluación mediante la fijación de objetivos y su revisión periódica, permite seguir los cambios respecto de la problemática que originalmente se definió. Este mecanismo torna a los grupos productivos, en un pasaje continuo del diagnóstico a la acción conjunta.

Capitalizar las experiencias en procesos de participación ayuda tanto a sortear ingenuidades como a trazar estrategias para construir de modo sostenible mecanismos para el resguardo y control del ámbito colectivo con el fin de evitar los riesgos que los mecanismos voluntarios, abiertos y plurales suelen implicar:

### **1. Eficacia y pertinencia de los proyectos**

Si bien la participación de la población permite ajustar la relevancia y pertinencia de los proyectos asegurando su ajuste a la demanda social y por tanto su apropiación; el propio proceso de consulta y construcción de consensos **demora** –naturalmente- un tiempo mayor que la decisión unilateral de un solo actor. Ello requiere concertar esquemas de decisión sistematizadas frente a emergencias que demanden soluciones rápidas. Un perjuicio ocasionado por la adopción de decisiones demoradas o extemporáneas genera un daño, a veces irreparable, a la cultura y a la práctica de la participación. En ese sentido los protocolos concertados de acción rápida son instrumentos válidos para determinar la concentración del proceso decisorio en uno o pocos sujetos habilitados frente a las urgencias.

### **2. Ampliación de visión, información y recursos**

La complementación de visiones y puntos de vista que proveen los espacios de diálogo amplio, así como la mayor información que ello proporciona a los sujetos, fortalece el diseño de programas y proyectos al proveer mayores certidumbres sobre el objeto y los procesos planificados. Si consideramos además que la colaboración de la población significa un aporte invaluable de mayores recursos humanos al servicio del proyecto, la previsión de mecanismos que reduzcan los riesgos de **manipulación** de unas visiones y actores sobre los otros, o el uso de herramientas que democratizan las decisiones, sin otorgar preeminencia de antemano a algún argumento o actor en particular, son herramientas de utilidad manifiesta. Métodos como el ZOPP<sup>6</sup> que utiliza las tarjetas de registro de toda opinión, horizontaliza la toma de decisiones y provee argumentaciones en sustitución de votaciones que debilitan aún más a las minorías, lo que contribuye a nivelar opiniones antes de concertar soluciones.

### **3. Creación de confianza social**

Un trabajo multiactoral que pretenda igualar oportunidades de participación puede estar impregnado por pretensiones de preeminencia anticipada, por parte de actores que argumentando saberes previos, antecedentes en la materia o el tamaño de su

---

<sup>6</sup> ZOPP, método de Planificación de proyectos orientados a objetivos de la agencia de cooperación alemana GTZ.



organización, intentan clausurar la opinión plural. El mejor recurso para evitar comportamientos **oportunistas** es la aplicación cuidadosa de las reglas de diálogo, el turno de los oradores, los tiempos asignados. La apertura a mayor número de visiones enriquece el proceso decisorio si logra evitarse que algunos decisores apuren el cierre con sus propias conclusiones. Pero sobre todo permite un mayor conocimiento entre los actores que en el trabajo conjunto construyen confianza recíproca y autoconfianza grupal .

#### 4. Refuerzo de la vocación cívica

La comunidad comprometida en tomar parte de la decisión colectiva desencadena actitudes y valores inherentes al civismo: conciencia del espacio público y de los intereses comunes, derechos y obligaciones, conformación de prácticas solidarias. Es preciso mantener claro que la participación está subordinada a las reglas de la democracia formal. Las competencias y facultades de los poderes públicos son incuestionables, por lo que la participación comunitaria se organiza en torno de la complementación y no de la **tensión** con las instituciones y funciones públicas formales.

#### 5. Conocimiento de la población y sus singularidades

La posibilidad de “hilar fino” o focalizar mejor proyectos públicos ajustados a las características de la población destinataria es una ventaja nítida, en términos de efectividad y eficiencia, mientras se resguarde la esfera estratégica del desarrollo. La formulación participativa de proyectos no debe **disgregar** el plano estratégico reduciéndolo a soluciones coyunturales, de bajo alcance o de corto plazo. Ello implica una macro planificación estratégica que abarca pero no se restringe a la micro planificación.

#### 6. Ampliación de opciones y voluntades

La incorporación de mayor número de actores al proceso de diseño, ejecución, control o evaluación de proyectos sociales lleva consigo una automática ampliación de posibilidades de elección y alternativas de acción, así como la posibilidad de transformar las competencias en complementariedades. No obstante la cantidad de participantes espontáneos se completa con mecanismos e instrumentos de ampliación de la participación que ayudan a evitar la **ausencia de los sectores más vulnerables** en términos sociales. Las capacitación y formación popular como herramienta para la formación de ciudadanía facilitan la incorporación de mayores sectores.

#### 7. Resolución de divergencias

Las técnicas para el diálogo y la negociación cooperativa permiten potenciar destrezas en la resolución de controversias. No obstante los mecanismos de asesoramiento experto en fases de disenso colaboran en nivelar el acercamiento a la comprensión del tema bajo análisis, y contrarrestar posibles **asimetrías** originadas en los capitales educativos o cognitivos. Los expertos aportan elementos previos para la construcción de consensos de mejor calidad.

#### 8. Democratización institucional

Las instituciones que generan espacios de participación para alimentar mejores decisiones confrontan el imaginario y la cultura organizacional con el de la comunidad convocada. Se democratizan, pues incorporan otros sentidos y otras lógicas posibles en

los análisis habituales. La **tensión institucional** mayor que suelen soportar se manifiesta cuando el grupo de participación se torna grupo de presión para que se adopte una decisión determinada que la institución ha descartado. El acuerdo de obligaciones y compromisos recíprocos es un buen registro del núcleo de decisiones privativas de la institución que convoca. La agenda de temas a tratar abiertamente debe ser explícitamente definida y las etapas de diálogo organizadas. En democracia las instituciones públicas son políticamente conducidas con la legitimidad del voto popular que no puede quedar subrepresentado.

PARTICIPACIÓN		
Ventajas		Riesgos
Eficacia y pertinencia de los proyectos	1	Demora en las decisiones
Ampliación de visión, información y recursos	2	Manipulación de opiniones
Creación de confianza social	3	Oportunismo de actores
Refuerzo de vocación cívica	4	Tensión en la representación formal
Conocimiento de la población e identidades	5	Disgregación de macro-estrategia
Ampliación de opciones y voluntades	6	Ausencia de grupos vulnerables
Resolución de divergencias	7	Asimetrías entre los participantes
Democratización institucional	8	Tensiones con las instituciones
Mejora el diseño y evaluación de los efectos públicos de las políticas	9	Focalización en plazos cortos y proyectos pequeños
Desencadena redes sociales solidarias	10	Desplazamiento de obligaciones
Favorece el pluralismo	11	Seudo representación
Transparenta la calidad del gobierno	12	Cooptación sectorial.

## 9. Mejora el diseño y evaluación de las políticas

El diseño participativo de intervenciones de política pública como lo muestran los casos de participación presentados como el Rosario Hábitat otorga mayor previsibilidad de resultados e impactos, a la vez que *“una evaluación participativa y transversal de las políticas dinamiza capacidades para diseñar mecanismos y métodos (apertura) de procesamiento de opiniones, percepciones y juicios críticos de la población y organizaciones participantes (autoeficacia) que –despojada de prejuicios y dogmas- proporcionará información para corregir y mejorar la gestión de políticas (conocimiento) y ampliar el compromiso de involucramiento de los actores (construcción colectiva) “* (Pulido, 2007).

Si bien el ejercicio de la participación requiere temas y cronogramas pautados, debe evitarse la idea de que la política gubernamental se restringe a la **focalización de plazos**

**cortos y proyectos pequeños.** La política pública enmarca el temario sujeto a deliberación, pero lo excede para posibilitar el cumplimiento de la misión de las instituciones públicas la que debe ser cumplida y además comunicada.

## 10. Forja redes sociales

Las instituciones que provocan la participación tejen, aún sin buscarlo, un entramado de actores cuya dinámica y resultados multiplica la incidencia potencial de sus integrantes. La asunción de compromisos estables con la solución de los problemas comunitarios por parte de las redes actorales no implica el **desplazamiento de las obligaciones** de las instituciones públicas, ni relevan a éstas de rendir cuentas por el cumplimiento de los objetivos que tienen que alcanzar con los presupuestos aplicados.

## 11. Favorece el pluralismo

El ejercicio de la participación, su sostenimiento y ampliación a lo largo del tiempo dependen en buena medida de la constatación de su eficacia (para qué participar). Los beneficios de la incidencia social concitan el interés de mayor y más plural número de actores, generando la oportunidad de incorporación de todos los sectores sociales para fortalecer la legitimidad de las decisiones compartidas, si se logra prestar consideración a todos los actores significativos para evitar la **seudorepresentación** de los ausentes por parte de alguno/s de los actores participantes cuyos objetivos institucionales no implican de modo alguno la afiliación que debe ser demostrada.

## 12. Transparenta la calidad del gobierno

Cuando el gobierno toma parte activa del juego de participación que propone con la apertura de canales de opinión, como ocurre en varios Foros Cívicos del citado caso de las Auditorías Ciudadanas, se somete voluntariamente a una ampliación de la rendición de cuentas y su gestión no solo suma calidad sino también transparencia. El reforzamiento positivo de la secuencia depende de evitar la **cooptación partidaria** de los espacios de participación por parte de actores y sectores aliados del equipo gubernamental o de su oposición.

### o Conclusiones

América latina demanda mejores gobiernos. La posibilidad de articular los capitales simbólicos, humanos y materiales disponibles para encaminar el desarrollo confiere una oportunidad de liderazgo de sociedades desiguales y fragmentadas para implementar políticas participativas que constituyan a las comunidades en actores sociales.

La debilidad institucional latinoamericana fertiliza la participación eruptiva con una escalada de los conflictos sociales en detrimento de las oportunidades de cohesión para la consolidación de identidades y la construcción de los proyectos nacionales.

Un amplio repertorio de dispositivos permiten armonizar, organizar y capitalizar la participación ciudadana a favor de programas públicos más acertados e inclusivos; lo que compromete a la política en la adopción de las decisiones para impulsarlos a través de las administraciones públicas. Los tres Programas participativos mencionados en este trabajo, entre muchos otros a explorar, comprueban que planificar una gestión abierta nutre las estrategias, fortalece el liderazgo del gobierno y de la comunidad, y democratiza prácticas a través de una lógica integral para comenzar a desencadenar un desarrollo transparente y pluralmente concebido.

Las organizaciones públicas disponen de las herramientas y su responsabilidad educativa, que excede a una cartera en particular, abarca la educación para la participación impulsada desde sus propias agencias Advertir a tiempo que la participación –inherente a la naturaleza humana- es inexorable, evita los costos de reformas reactivas y tardías.

Uno de los más fuertes obstáculos a remover es la presunción de que la participación, su impulso y su práctica, está a cargo de quienes desean, proponen o se interesan por participar. Por el contrario, el instrumental que ofrecen las disciplinas del comportamiento para la gestión de grupos humanos, significa una oportunidad para que las instituciones públicas diseñen políticas públicas participativas de modo que el liderazgo del Estado democrático se fortalezca en el mejor conocimiento y comprensión de las demandas y propuestas de la población a la que deberá conducir hacia su mejor desarrollo.

## Referencias

BID (1997) *Manual de consulta sobre participación*. Washington.

Corbetta José y otros (2001) *Calidad de la democracia. Un análisis de la trayectoria argentina*. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Cataluña. Barcelona

Font J, Blanco I. y Goma R (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales*. CLAD

Kliksberg Bernardo (1998) *Seis tesis no convencionales sobre participación*. *Revista Instituciones y desarrollo*. Washington.

Lechner Norbert (1997), "Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo", FLACSO, Buenos Aires.

Oszlak Oscar (1999) "Quemar las naves: (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)". *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 14. Buenos Aires

Oyhanarte Marta (2005) "Auditorías Ciudadanas ¿se puede medir la calidad de la democracia?" X *Congreso Internacional CLAD*. Santiago de Chile

Pulido, Noemi (2007) "Evaluación transversal de políticas. Gestión de la participación ciudadana". *IV Congreso Argentino de Administración Pública*. INAP. Buenos Aires

Pulido Noemi (2007) *Mecanismos de gestión de la participación social*. Instituto de Políticas Públicas. Buenos Aires.

Svampa Maristella (2005) *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Ediciones Taurus. Buenos Aires.

Watzlawick, P y otros (2004) *CAMBIO (formación y solución de los problemas humanos)* Editorial Herder. Buenos Aires.

*Sitios Internet oficiales (consulta junio 2007):*

- o [paz-colombia.org/](http://paz-colombia.org/)
- o [www.rosariohabitat.gov.ar](http://www.rosariohabitat.gov.ar)

- [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar)

○

**Noemí Pulido**

(noemipulido@gmail.com)

Administradora Gubernamental. Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO, Argentina). Egresada del Programa de Especialización en Gobernabilidad y Desarrollo Institucional (INAP, España). Licenciada en Gestión Educativa (Universidad del CAECE, Argentina). Ha Coordinado el IV Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, la Unidad de Planeamiento del INSSJP, el Programa de Desarrollo Gerencial del INAP, y el Consejo Federal de la Función Pública.

Actualmente es Coordinadora de Cooperación y Articulación de la Subsecretaría para la Reforma Institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Programa Auditoria Ciudadana - calidad de las prácticas democráticas en Municipios). Docente de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina, de la Universidad Nacional de Rosario, del INAP de Buenos Aires.