

Experiencias locales de participación

Gestión social y territorio

Análisis de modalidades de participación local

Olga Segovia M.
SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación

Este artículo aborda algunos temas que cruzan tanto la estrategia como la práctica de programas e iniciativas de carácter participativo. Basado en el análisis de experiencias llevadas a cabo en diferentes contextos políticos y territoriales, muestra diversas modalidades de acción colectiva y procesos innovativos que —más allá de los resultados o productos específicos obtenidos— han fortalecido el patrimonio societal en el territorio donde tuvieron lugar.¹

En la perspectiva de facilitar criterios y lineamientos que conduzcan a dar mayor impulso a la participación, se identifican temas referidos a: institucionalización de la participación; generación de instancias de concertación para desarrollo local, y rol del municipio en la participación ciudadana.

SOCIEDAD CIVIL, ESTADO Y PARTICIPACIÓN

Enfoque de gobernanza

Al analizar la participación como una dimensión fundamental de la relación entre la sociedad civil y el Estado, parece necesario referirse al concepto de gobernanza. Proveniente del campo de la ciencia política anglosajona, no es una idea nueva, y recientemente el Banco Mundial la ha incorporado en sus análisis, definiéndola como “la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo”, y refiriéndola al poder no sólo de los gobiernos, sino también de la sociedad civil y del mercado. Por tanto, la forma como el sistema resuelve los conflictos sociales, la subsiguiente distribución de sus costos y beneficios, dependerían tanto del régimen político, como del proceso de definición y toma de decisiones y de la capacidad para implementarlas y ejecutarlas.

Según documentos de Naciones Unidas (1995) hay dos enfoques de la gobernanza, uno descriptivo y otro prescriptivo: “de acuerdo al enfoque prescriptivo, se puede definir la gobernanza como la forma en que se ejerce el poder legítimo en interacción con los miembros de la sociedad y con el fin del bien común. De acuerdo al enfoque descriptivo, el concepto de gobernanza indica que la sociedad no es gobernada únicamente por el gobierno, sino que más bien que el gobierno es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos. Ello no implica ningún juicio de valor, excepto que la intensidad de las interacciones podría ser mayor en un sistema abierto o democrático del gobierno”.

El concepto de gobernanza destaca las dimensiones políticas del gobierno por sobre las administrativas y técnicas. En este sentido, muestra que las decisiones de gobierno no deben ser sólo decisiones de sus departamentos administrativos, sino incorporar también a las organizaciones o grupos cuyos intereses son afectados. Como Prates y Diniz (1995) indican, la gobernanza abarca los patrones de coordinación entre actores políticos y sociales. Es decir, se refiere a “la *relación* entre la sociedad civil y el Estado, entre gobernantes y gobernados” (MacCarney et al. 1995).

¹ Este artículo ha sido elaborado a partir del estudio “¿Cómo ampliar y mejorar la participación en la formulación y ejecución de proyectos sociales?”, realizado por SUR en 1997, para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en el marco del convenio Gobierno de Chile/PNUD. El estudio centró su atención en el análisis de 19 experiencias llevadas a cabo en Chile y en otros países de América latina y Estados Unidos, en las cuales, a partir de programas gubernamentales, proyectos impulsados por municipios, ONG y organizaciones sociales, o generados a partir de conflictos territoriales, se hayan potenciado espacios de participación local.

Capital social, patrimonio societal y desarrollo

Según Putnam (1993), el *capital social*, cuya acumulación tendría una importancia estratégica para el desarrollo de un país, puede ser definido como:

- *Conjunto de normas, usos y costumbres* que definen el grado de lealtad, solidaridad e intercambio entre familias, barrios o regiones. Constituye uno de los factores fundamentales para el desarrollo económico y social, porque permite lograr acuerdos estratégicos y mantenerlos en el tiempo.
- *Capacidades para aprender en un sector determinado*, las cuales proveen de los umbrales mínimos que se requieren hoy día para que profesionales, técnicos, trabajadores puedan participar del movido flujo de cambio tecnológico y de información en el contexto actual de desarrollo.

Caroline Moser (1996), por su parte, define el capital social como las redes recíprocas, informales y formales, que se desarrollan entre las organizaciones sociales en la comunidad. Ellas empiezan en la familia, el hogar, e incluyen los comités de barrio, las organizaciones de mujeres, las Iglesias y el Estado. Las crisis económicas pueden ejercer presiones opuestas sobre el capital social: lo refuerzan cada vez que entran en juego las redes de reciprocidad; o lo menoscaban, pues disminuye la capacidad de los hogares para hacer frente a la situación y se pierde confianza en la comunidad.

En cuanto al *patrimonio societal*, este concepto alude a la voluntad y capacidad de convivencia pacífica y fructífera en una sociedad determinada (Van Beuningen 1996). En la esfera política, se expresaría en la adhesión de las partes a una “cultura política compartida” (Habermas 1981), y en su lealtad con las reglas y procedimientos democráticos. En la esfera pública en general, sería el civismo o compromiso cívico (Putnam 1993), es decir, la voluntad de concebir un bien común y la lealtad con el interés público y colectivo. Y en la esfera simbólico-cultural, se expresaría en la apertura hacia la comunicación, en la voluntad y la capacidad de mantener un diálogo libre de poder con los otros. El patrimonio societal constituiría así un acumulado histórico de voluntades generadas y capacidades adquiridas por la sociedad y sus partes, plasmadas y verificadas en instituciones y en un espacio público compartido, que le permiten funcionar y seguir funcionando como sociedad, asumiendo y aprovechando las diferencias entre sus partes constitutivas.

El patrimonio societal, según Van Beuningen, constituiría el producto acumulado en una historia de encuentros logrados, voluntades probadas y confirmadas y capacidades aprendidas. En el tiempo se plasma —se codifica, se formaliza, y se materializa— en bienes públicos, en el espacio público. De esta manera, este proceso tiende a autofortalecerse; más patrimonio societal implica más voluntad de asumir y aprovechar las diferencias entre las partes, más capacidad para señalar problemas y resolverlos.

Diversidad y complejidad de lo social

De acuerdo al análisis de Tenti (1993), la reestructuración de los actores colectivos no representa una muerte de lo social; al contrario, es señal de una explosión de lo social. En la reestructuración de los actores colectivos que ha tenido y está teniendo lugar en el último tiempo, las antiguas identidades nacionales y de clases tienden a ser remplazadas por una multitud de identidades particularistas (de empresa, profesionales, regionales, religiosas) y por identidades supranacionales (el consumo, la asimilación de estereotipos o de estilos de vida supranacionales). Estas identidades se expresan y se aglutinan principalmente desde *lo espacial* (movimientos barriales, regionales); *lo cultural* (movimientos étnicos); y *las condiciones para la reproducción* (servicios públicos: agua, vivienda, educación; servicios sociales).

En el nuevo contexto urbano, caracterizado por un Estado que ha limitado sus actividades como agente redistribuidor en materia de políticas sociales, los grupos sociales que antes basaban su reproducción en políticas e iniciativas estatales, se han visto obligados a buscar mecanismos de autorresolución de sus necesidades y generar estrategias de sobrevivencia, de autoproducción de servicios esenciales (Herzer 1992).

En América latina, los casos de participación efectiva de los sectores populares en los gobiernos locales son escasos. Tomando en cuenta diversas experiencias de participación popular, Herzer y Pérez (1988) observan dos condiciones fundamentales para que ello ocurra: i) la existencia de organizaciones populares con cierta presencia en el ámbito local; y ii) la ocupación de cargos en el municipio por representantes de organizaciones populares o por partidos favorables a la participación popular. Estos autores concluyen indicando que, de estas dos condiciones, la segunda es determinante. Esto es, para que exista participación, es necesario que en el gobierno local haya una actitud favorable a ella. En el

mismo sentido, Franz Hinkelammert (1992) afirma que el Estado y la sociedad civil "están directamente coordinados: no hay sociedad civil si no hay un Estado que la acepte y la fomente".

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Las políticas y estrategias de desarrollo mayoritariamente implementadas en la actualidad son aquellas que, a partir de un análisis parcializado, separan como "problema por resolver" un determinado aspecto considerado como prioritario. Muchas veces, esta modalidad de intervención define una determinada situación como "problema", sin saber lo que significa para las partes involucradas, sin conocer las voluntades e iniciativas de una y otra parte de encontrarse y cooperar para abordarlo, sin explorar oportunidades y potencialidades para facilitar el fortalecimiento del tejido, engranaje y patrimonio societal. Cuando esto ocurre, lo más probable es que se les quite a los actores su iniciativa actual o potencial, despojándolos a la vez de un motivo para encontrarse, intercambiar y cooperar. La intervención que piensa, planifica y controla, socava las bases propias (actuales y potenciales) de tipo organizativo, intelectual y simbólico de la sociedad local. Para fortalecer el gobierno, la administración pública o las instituciones, habría que fortalecer el patrimonio societal, es decir, la sociedad misma (Van Beuningen 1996)

De las políticas que se articulan en torno a "problemas por resolver", hay muchas: una enfoca la (falta de) capacidad de gobernar y administrar de los gobiernos locales, como ente político y/o como administración pública. Para otra, lo central es la (falta de) institucionalidad en la sociedad urbana, de instituciones y organizaciones que regulan la resolución de conflictos y facilitan las transacciones. Algunas se refieren a la (falta de) comunidad, sentido de pertenencia de los individuos y su identificación positiva con su barrio o su ciudad. Y hay la que tiene como tema la sociedad civil, es decir, el conjunto de organizaciones y asociaciones de carácter privado (que reflejan identidades comunales), considerada como "sistema complementario" o aun alternativo al deficiente sistema político o gubernamental (Sánchez Parga 1995, Montufar 1995).

Un primer problema de estas propuestas de políticas es que desconocen la ubicación relativa de cada uno de los fenómenos que tratan y el equilibrio tensionado que mantiene cada uno con los demás, ignorancia que puede generar desequilibrios potencialmente destructivos en la sociedad. Ello, en el supuesto de que estas políticas pudiesen tener efectos reales y duraderos. Porque aquí hay un segundo problema, de tipo práctico: cómo se logra afectar de manera duradera y real el tejido societal; cómo se fortalecen las instituciones, la comunidad, la ciudadanía o la sociedad civil; cómo se planifica y lleva a cabo una intervención para lograr este tipo de objetivos. Y aquí surge un tercer problema: quién maneja estas propuestas, con qué legitimidad, con el mandato de quién.

Varios de los problemas expuestos han sido señalados en las críticas a la planificación tecnocrática, a su lógica instrumental y de control. Sin embargo, lo que se constata como tendencia es una aplicación generalizada de métodos e instrumentos como la planificación por objetivos, la planificación estratégica y similares. Ello refleja, sin duda, lo arraigado que es este enfoque en la cultura occidental. A la vez, puede ser que las críticas al mismo no hayan sido demasiado generosas en sugerir y elaborar una praxis de planificación alternativa, que no tenga efectos destructivos.

Una propuesta diferente debería intentar definir un nuevo objeto, un nuevo objetivo, un nuevo quehacer y nuevos criterios para la priorización de intervenciones (usos alternativos de recursos disponibles, escasos por definición) y para su evaluación. Resumiendo, se trata de una intervención que genera no sólo un bien o servicio público, sino las capacidades diversas de los usuarios para manejarlo, y los acuerdos y arreglos entre ellos y con estamentos de la administración pública para la repartición de las diversas responsabilidades (de financiamiento, gestión y control).

Van Beuningen plantea como una alternativa la *planificación subsidiaria*, que en esencia es una inversión de la praxis de planificación existente. "Problemas", como por ejemplo la falta de agua potable o de un servicio adecuado de salud, ya no son tratados como cosas que sólo tienen que ser resueltas lo más eficaz y eficientemente posible por los planificadores, sino también como oportunidades para fortalecer las capacidades del tejido comunal y societal. En la planificación subsidiaria las intervenciones "solucionan problemas" a partir de las iniciativas de los interesados. El planificador ya no es el actor principal, sino la persona que facilita y promueve la producción de soluciones, que al mismo tiempo son medios para la ampliación del patrimonio societal. La participación de los interesados ya no es un medio o instrumento para lograr un bien (de manera más eficaz, eficiente o barata), sino el punto de partida de

la intervención, de la misma manera en que la conexión societal entre ellos es parte esencial del producto final de la misma.

Las condiciones fluctúan y varían permanentemente en gestión social. Correlaciones políticas en torno a los programas, que producen modificaciones permanentes; problemas emergentes de la ejecución misma del programa, que obligan a readaptaciones cotidianas; restricciones y potencialidades no detectadas, o difícilmente detectadas de antemano, son algunas de las tantas expresiones de la “fluidez e impredecibilidad” que singularizan este campo.

Kliskberg (1993), se pregunta: “¿Cómo impulsar programas sociales participativos, desde estructuras ministeriales, hechas para operar con rigidez, criterios burocráticos y procedimientos fijos, cuando dichos programas exigen lo opuesto: flexibilidad, interpretación de la realidad, adaptación a hechos no previsibles?”

En América latina se observan serias dificultades para trabajar a partir de la especificidad. Todavía predominan, como implícitas, las visiones que los programas y proyectos sociales constituirían un campo semejante a tantos otros, donde lo que se requiere es simplemente mejorar las soluciones gerenciales. En años recientes, se ha centrado el énfasis en esperar “milagros” de la aplicación mecánica de modelos gerenciales provenientes del campo privado, en el ámbito de las iniciativas sociales. Otras tendencias internacionales, en cambio, acentúan que las soluciones más exitosas se hallan vinculadas a captar la especificidad gerencial de lo social, a trabajar sobre la misma, a elaborarla teniendo en cuenta la ciencia administrativa global, apoyándose en ella para crear respuestas propias para la gerencia social.

En el replanteo de estrategias organizacionales en la lucha contra la pobreza, se advierte atisbos de cambios paradigmáticos. Se está saliendo del paradigma burocrático, autocrático, que entendía que montando verticalmente un programa social, imponiéndoselo a la población, determinando desde arriba qué es lo que la población supuestamente necesita, el programa operaría adecuadamente. Este tipo de enfoque ha demostrado en la práctica serias limitaciones frente a la especificidad de los programas sociales, que implican conectarse con una población que, por una parte, tiene sus propias ideas respecto a cuáles son sus necesidades, ideas que deben ser respetadas para llegar a niveles de eficiencia; y por otra parte, quiere ser parte activa del programa (Kliskberg 1993).

Un concepto indispensable en la gestión de proyectos sociales es el de *autosustentación*. Cualquier programa social que no desarrolle esta capacidad una vez que haya dejado de funcionar la cooperación (desde el gobierno y de otros agentes), que hayan migrado los expertos y cambiado las personas, tiene vida transitoria y no carece de impacto de fondo. El enfoque paternalista tiene una de sus limitaciones fundamentales en su inoperancia en términos de generar capacidades de autosustentación.

Algunos autores plantean que, en materia de programas sociales, es necesario reafirmar el acento en el mayor respeto por las características de la comunidad y el involucramiento a los máximos niveles posibles de la misma en todo el proceso, desde la planificación, pasando por la ejecución, el monitoreo y la evaluación.

Algunas líneas de soluciones innovativas en este ámbito pueden ser:

- *El enfoque de redes*, en las que se involucran igualitariamente los diferentes protagonistas. Las redes pueden constituir espacios de negociación permanente, donde se procesen los conflictos y la atención se centre en identificar y desarrollar programas de beneficio común, donde se produce información de calidad para el conjunto de los actores, y se forman en colaboración recursos humanos especializados.
- *Modelos organizacionales no convencionales*, que maximicen la flexibilidad de relaciones organizacionales, con énfasis en estructuras abiertas y relaciones horizontales
- *Procesos de descentralización y municipalización*, con programas que capten lo específico de las necesidades de cada sector o territorio, lo que está realmente ocurriendo en ellos.

MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN

El estudio que sirvió de base a este artículo examinó diecinueve experiencias desarrolladas en Chile y en otros países, en las cuales, a partir de proyectos, iniciativas o conflictos de carácter social, se han generado y/o potenciado espacios de participación y —más allá de los productos específicos obtenidos— de fortalecimiento del patrimonio societal. Asimismo, constituyen ejemplos innovativos en la articulación de los actores involucrados. Para el análisis de los casos se distinguieron tres modalidades o

mecanismos de participación prevaletentes en iniciativas o proyectos sociales: i) propuestas y planificación, ii) resolución de conflictos, y iii) gestión de recursos y servicios.

MODALIDAD DE PARTICIPACIÓN	ACTOR CONVOCANTE		
	INSTITUCIONAL		SOCIEDAD CIVIL
	Gobierno central	Municipio	Comunidad y/o ONG
Propuestas y planificación	<ul style="list-style-type: none"> • AGT - Fosis. IV Región, Chile. • Normativa 197-a. Nueva York. EE.UU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta Inversiones. Cerro Navia, Santiago. • Mesa de Concertación. Cajamarca, Perú. • Presupuesto Participativo. Porto Alegre, Brasil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corporación Cultural Barrio Bellavista. Santiago, Chile. • Mesa de Concertación. Córdoba, Argentina.
Resolución de conflictos		<ul style="list-style-type: none"> • Plan Regulador. Pudahuel, Chile. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trazado de Gasoducto. San Alfonso, Chile. • Red de Retención de Negocios. EE.UU. • Gente unida por una mejor ciudad. Oakland, EE.UU.
Gestión de recursos y servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Empowerment Zones. EE.UU. • Programa Community Development Block Grant. EE.UU. • Programa Comunidades. Fortaleza, Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación sector privado y gestión educacional. Arauco, Chile. • Gestión privada educacional. Las Condes, Santiago, Chile. • Erradicación de Campamento. Rancagua, Chile. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones Comunitarias de Extensionistas Jurídicos FORJA. Santiago, Chile. • Asociación de Trabajadores de Ingreso Mínimo. Baltimore, EE.UU.

Propuestas y planificación

Esta modalidad constituye un forma de participación vinculada a iniciativas que, a partir de demandas por el mejoramiento de la calidad de vida de la población, dan impulso al desarrollo territorial. Tales iniciativas se caracterizan por establecer prioridades y alternativas de solución a los problemas planteado; ser procesos impulsados tanto desde el gobierno local como desde las organizaciones sociales y ONG, y contar con un marco de referencia territorial específico: barrio, localidad, comuna o ciudad.

Ejemplos representativos de esta forma de participación son las siguientes experiencias:

- *Mesa de Concertación de Cajamarca, Perú*: Iniciativa promovida por la Municipalidad Provincial de Cajamarca en 1993. Constituye una estrategia política de gestión para el desarrollo sustentable, que propicia la participación del Estado, los gobiernos locales, los agentes económicos y las organizaciones de la sociedad civil para la planificación y ejecución de acciones comunes, en la perspectiva de optimizar el uso racional de los recursos.
- *Normativa 197-a Nueva York, Estados Unidos*: Normativa para la planificación urbana, que posibilita que los vecinos de un barrio elaboren y fiscalicen sus propias propuestas de desarrollo para el área en que viven. Incluye temas como el uso del suelo, servicios públicos, actividades económicas y criterios orientadores de inversión pública.

Los casos en que la participación se materializó en la incorporación a procesos de elaboración de propuestas y planificación —según el análisis llevado a cabo en el estudio original— permiten extraer las siguientes conclusiones generales:

- En el éxito de los procesos de participación tiene un grado significativo de influencia la existencia de experiencias previas por parte de las entidades involucradas, en especial cuando se trata de procesos complejos que requieren refuerzos desde el punto de vista técnico. En este sentido, destacan los casos en que se ha acumulado conocimiento y experiencia con apoyo de ONG. Así lo muestran, por ejemplo, las experiencias de la Mesa de Concertación de Córdoba y de Presupuesto Participativo en Porto Alegre, instancias de participación urbana que han tenido importante incidencia en la gestión de ambas ciudades, y se han caracterizado por su amplitud y complejidad en la planificación de recursos locales.
- En los casos de mayor éxito se ha logrado convocar a una significativa cantidad de actores. Al contrario, cuando esta condición no se ha dado, o cuando el proceso se ha restringido a ciertas

organizaciones, dejando otras fuera, aflorarán dificultades, expresadas en disputas entre líderes locales u otros tipos de conflictos.

- Es esencial en el éxito de los procesos de participación, la capacidad de coordinarse que tengan las distintas entidades. La coordinación aparece como un avance para el logro de los objetivos trazados y para la generación de confianzas y alianzas entre actores. De la misma forma, cuando las entidades públicas trabajan en forma coordinada se observa mayor éxito y rapidez en la implementación de los proyectos.
- La voluntad política de las autoridades para permitir y estimular la participación de los actores sociales es un factor importante. En la mayoría de los casos, esta voluntad resulta determinante en la generación de la experiencia. También es posible que las iniciativas provengan de actores de la sociedad civil, situación en la que se requerirá la buena disposición de las autoridades para materializar las acciones, o bien claros espacios de decisión. Un ejemplo es el caso de Porto Alegre, donde se ha logrado establecer un nuevo modo de administración de la ciudad. Allí la sociedad civil participa en forma directa en la definición del presupuesto anual de acuerdo con una normativa permanente.
- El éxito de cualquier programa de planificación participativa debe contar con los recursos suficientes para responder a las expectativas generadas en el proceso. En el caso de la Consulta realizada en la comuna de Cerro Navia, por ejemplo, en que se logró una importante convocatoria a organizaciones sociales, se produjo frustración en la comunidad por la inviabilidad de las soluciones planteadas. Por el contrario, en Porto Alegre la experiencia comienza a ser exitosa, en el momento en que hay recursos disponibles para responder a la demanda. Por tanto, es importante subrayar que una adecuada información sobre las posibilidades reales de las actividades permite ajustar los planteamientos a la realidad presupuestaria.
- La incorporación de la gente a los procesos de planificación e inversión resulta altamente interesante, porque otorga transparencia a la asignación de recursos —como es el caso de Normativa 197-a, EE.UU.—, legitima esta asignación y permite priorizar de acuerdo con las necesidades percibidas directamente por la población. Es importante observar que la gestión descentralizada de recursos públicos, cuando cuenta con la participación activa de la sociedad civil, permite controlar o minimizar los riesgos de clientelismo o instrumentalización de la población.

Resolución de conflictos

La modalidad definida como “resolución de conflictos” se refiere a mecanismos de participación generados por situaciones puntuales de tensión social, que desencadenan procesos colectivos de reivindicación y negociación. Generalmente, estos procesos ocurren cuando la comunidad se siente amenazada en términos sociales, económicos o ambientales.

Ejemplos de lo anterior son los siguientes casos:

- *Trazado de gasoducto en San Alfonso, Chile:* Experiencia en la cual el paso de un gasoducto por el territorio provocó una fuerte oposición de habitantes de la comuna, que se organizaron para la defensa de su calidad de vida ambiental.
- *Red Retención de Negocios, Estados Unidos:* Acción coordinada desde sindicatos que, con participación de empresas y gobierno local, implementan un sistema de detección temprana de amenazas sobre fuentes de trabajo local.

Las experiencias participativas de resolución de conflictos que se seleccionaron para el estudio — Plan Regulador de Pudahuel y Trazado de Gasoducto en San Alfonso, en Chile; y Red de Retención de Negocios y Gente Unida por una Mejor Ciudad, en Estados Unidos— son muy diversas, como también lo son las formas de presión o negociación que asumen los actores en el proceso. Sin embargo, se pueden hacer observaciones comunes a ellas. Las principales son las siguientes:

- En el caso de un conflicto determinado, la articulación de actores locales en instancias de información y discusión de los problemas genera un proceso de estímulo a la incorporación de nuevos actores. Esto significa que se potencia la fuerza de la sociedad civil y, por lo tanto, su capacidad de negociación. También ofrece mayores probabilidades de resolución del conflicto, ya sea por la incorporación de nuevos elementos técnicos o de presión en la discusión, o por la suma de alianzas, situación que tiende a una resolución y no hacia un aumento de los niveles de tensión.

- En forma mayoritaria, las organizaciones de la sociedad civil que logran mayor éxito en sus gestiones son aquellas que logran incorporar recursos humanos calificados y el financiamiento de sus actividades. En este sentido, todos los casos son buenos ejemplos.
- Generalmente, los conflictos a que se ven enfrentados los actores locales son previsibles e incluso manejables a través de métodos de información, consulta y concertación adecuada y oportuna.
- La carencia de políticas y normativas que protejan a la ciudadanía de peligros ambientales (casos San Alfonso, Oakland y Pudahuel), es un factor que potencialmente incentiva la aparición de conflictos territoriales. En estos tres casos, las disposiciones generales generaron vacíos y ambigüedades que obstaculizaron la resolución oportuna de nuevos proyectos.
- La “sobreideologización” de los conflictos impide, en algunos casos, un adecuado tratamiento de los problemas. El caso de la construcción de un gasoducto y su paso por San Alfonso, en Chile, es un ejemplo de cómo una determinada postura (ecológica), obstaculiza la fluidez en la interlocución y restringe la participación de la comunidad. En ese caso se impone una lógica de carácter confrontacional que provoca una resolución del conflicto no consensuada entre todos los actores involucrados, sino sólo entre aquellos más tensionados (empresa y ecologistas). El caso de la Red de Negocios, en Oakland, es un ejemplo positivo de cómo, a través de la concertación de entidades sindicales, empresas y autoridades públicas, un problema ambiental fue enfrentado sin mayores confrontaciones.

Gestión de recursos y servicios

La participación vinculada a la modalidad definida como “gestión de recursos y servicios” se focaliza en las necesidades definidas como prioritarias por un sector de la comunidad. Estas necesidades se pueden manifestar en forma reivindicativa, de solicitud de colaboración, y como una forma de articulación de recursos entre los interesados y el gobierno local o central.

Ejemplos de esta modalidad lo constituyen los casos de:

- *Programas de las Comunidades Fortaleza, Brasil*: Programa de autoconstrucción de viviendas, que incorpora actividades de capacitación y empleo. Organizaciones comunitarias, ONG, municipio y gobierno provincial se concertan para llevar adelante el programa.
- *Participación del sector privado y gestión educacional en Arauco, Chile*. Una corporación del sector privado financia y ejecuta, en conjunto con el municipio, un programa de mejoramiento de la educación comunal. Esta iniciativa ha permitido aumentar en forma significativa la calidad de la educación.

Los programas o iniciativas participativas vinculadas a la gestión de recursos y servicios presentan, en términos generales, similitudes en cuanto a los factores que inciden en su éxito y a los factores que los obstaculizan:

- En forma mayoritaria, los casos de gestión de servicios involucran a un actor estatal en su generación e implementación. Esto indica que el éxito de las experiencias implica un alto grado de voluntad y compromiso de las autoridades y funcionarios en el logro de los objetivos propuestos
- Elementos centrales de la gestión participativa son una adecuada comunicación entre los distintos agentes y la oportuna información a la comunidad. Una comunicación eficaz es indispensable para otorgar legitimidad, superar potenciales problemas derivados de la desconfianza de la gente en las autoridades, e incorporar más personas y organizaciones a procesos participativos.
- Una experiencia previa exitosa por parte de organizaciones sociales y de instituciones públicas en procesos abiertos a la articulación, potencia y viabiliza la implementación eficaz de experiencias participativas en la gestión de servicios. Especialmente, permite la generación de coordinaciones nuevas y el protagonismo de actores nuevos. En este sentido, el caso de las Asociaciones Comunitarias de Extensionistas Jurídicos (FORJA) y de la Asociación de Trabajadores de Ingreso Mínimo en Baltimore son buenos ejemplos. En esas instancias se ha acumulado la experiencia organizativa previa, produciendo nuevas alianzas que han fortalecido la participación a través de acciones efectivas.

¿CÓMO AMPLIAR Y MEJORAR LA PARTICIPACIÓN?

En esta sección se exponen temas que cruzan tanto los objetivos como las prácticas de los casos estudiados; temas presentes —aunque con diferente énfasis— en el ámbito de discusión de una propuesta de impulso a la participación ciudadana.

¿Institucionalización de la participación?: mecanismos y normas

Un primer tema en la discusión acerca de mecanismos de institucionalización de la participación, es la disposición a que esta participación tenga influencia real en los procesos de democratización del Estado. Se trata, en definitiva, de impulsar una estrategia desde el propio Estado que influya en el carácter de los cambios que se intente realizar en las políticas, proyectos y enfoques de trabajo. En este contexto, entonces, la participación debería implicar la posibilidad de que los aparatos gubernamentales rectifiquen decisiones, desarrollen acciones o elaboren políticas que respondan a los ciudadanos, en tanto sujetos sociales activos.

Es una realidad que la relación entre el carácter y los fines a los que sirve la participación resulta ser estrecha, y a la vez compleja, puesto que contempla una gran diversidad de variables que van más allá de la voluntad de institucionalizarla a través de normativas jurídicas, por más democráticas que éstas parezcan. En este sentido, es necesario subrayar que cuando se habla de mecanismos institucionales, el solo establecimiento legal de órganos y procedimientos a los que se les atribuye la capacidad de facilitar la participación, no necesariamente da cuenta de la existencia de esa práctica, y menos de sus estrategias e impactos. Es así como se puede ver que algunas de las experiencias más relevantes de participación ciudadana en América latina no han sido instituidas oficialmente, ni disponen de reconocimiento jurídico (Cunill 1991).

En muchas ocasiones ocurre que la puesta en práctica de procedimientos participativos queda sometida a la decisión de las autoridades públicas, las que pueden no ser activas en este ámbito. Entonces, en primer lugar, es necesario ver si las formas de institucionalización de la participación ciudadana que contemplan las normas legales se han puesto o no en funcionamiento. Luego es necesario preguntarse si, en sentido estricto, estos mecanismos pueden ser identificados como participativos, para posteriormente promoverlos activamente.

Existen diversos criterios acerca de lo que se puede definir como *mecanismos participativos*. Entre otros, se puede resaltar el criterio que define la participación como *todas aquellas experiencias que remitan a la intervención de los individuos en iniciativas públicas para hacer valer intereses sociales*. Existe otra posición que circunscribe la validez de la participación a su carácter de decisión. Es decir, *participación en la toma de decisiones; no sólo en las fases de estudio, elaboración y control, sino en la decisión misma* (Cunill 1997).

En un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, que trata de métodos de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, se definen diferentes tipos de participación que se deben tomar en cuenta en la evaluación de la disposición a promover la participación por parte de los gobiernos locales.

Las siguientes formas de participación no son excluyentes entre sí, sino que pueden estar combinadas.

- *Participación institucionalizada*: es aquella que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
- *Participación autónoma*: aquella en que la ciudadanía participa a través de alguna agrupación que no está organizada ni controlada por el gobierno.
- *Participación clientelística*: aquella en que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- Participación incluyente o equitativa es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

Siguiendo la metodología mencionada, una vez identificadas las diferentes formas y combinaciones de participación presentes en un gobierno local, se considera que los funcionarios de la administración y los representantes políticos tienen *disposición a aceptar y/o promover la participación ciudadana*, cuando:

- las principales organizaciones sociales y ONG que actúan en el territorio opinan que existen mecanismos de consulta y de control de decisiones gubernamentales por parte de los representantes de la ciudadanía (o de la parte interesada en determinado asunto);
- las principales organizaciones sociales y ONG que actúan en el territorio opinan que esas formas de consulta (asesorías con personas nombradas por la comunidad afectada, órganos consultivos, encuestas, etc.) son adecuadas al tipo de población afectada;
- esas formas de consulta y de control tienen un carácter institucionalizado y no clientelístico.

Los criterios de evaluación de la disposición de los gobiernos para promover la participación, se refieren principalmente a la inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos de respuesta a las demandas. *Un buen gobierno promueve (o al menos acepta) equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas* (Ziccardi 1997).

Una experiencia que muestra los límites y las potencialidades de la participación local, es el caso de la Consulta Comunal sobre Inversión Municipal en Cerro Navia, la cual presentó una manera innovadora de relación entre el gobierno local y los habitantes de la comuna. Esta Consulta constituyó una iniciativa de cambio en el proceso de manejo de los recursos económicos y sociales comunales, y demostró que, por medios de participación indirecta, personas de diferentes barrios, de distintas intereses e ideologías, llegan a acuerdos sobre proyectos de inversión que resuelven carencias y/o satisfacen aspiraciones sentidas de los habitantes. Sin embargo, la iniciativa no tuvo impacto en el cambio de los procedimientos de toma de decisiones en la comuna.

En este sentido, se puede concluir lo relevante que es la reconsideración de enfoques y estrategias para impulsar la participación que fortalezcan la democracia, y eventualmente, la eficiencia y eficacia de la gestión estatal. Se trata de insertar la participación en un proceso de rearticulación de las relaciones Estado-sociedad civil, perspectiva que implica *abrir el sistema a nuevos actores*, tradicionalmente excluidos.

El desarrollo de las organizaciones sociales —el fortalecimiento de la sociedad civil— puede constituir un medio para aumentar la gobernabilidad frente a la sobrecarga de demandas a que está enfrentado el Estado. A través del fortalecimiento de la sociedad civil, se puede hacer menos necesario el Estado: los sujetos sociales, en ciertas áreas, crean sus propios mecanismos para satisfacer sus necesidades. Un ejemplo de ello es la experiencia de la Asociación de Trabajadores de Ingreso Mínimo, que constituyó para Baltimore un aporte en la medida en que, como organización, procesó problemas, articuló intereses y propuso soluciones en torno a un problema relacionado directamente con la gobernanza en la ciudad. Asimismo, esta Asociación planteó una optimización en el uso de los recursos destinados a la extrema pobreza, al proponer la refocalización de los fondos y programas públicos hacia la población a que efectivamente están dirigidos.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, el desarrollo de sus organizaciones para la expresión y defensa de sus intereses constituye una tarea que debe desenvolverse básicamente dentro de su propio ámbito y a través de múltiples medios, muchos de los cuales suponen una confrontación con el Estado. Sin embargo, es importante señalar que el gobierno central y el gobierno local son responsables de proponer una estrategia activa orientada, por una parte, a establecer condiciones que permitan aumentar la capacidad de influencia y representatividad de los actores sociales, y especialmente de los más marginados, a fin de que puedan organizarse y expresarse con autonomía frente al Estado; y por otra, a crear oportunidades para el desarrollo de la sociedad civil, y para la adecuada ejecución de acciones sustentada por sus organizaciones sociales.

Al mismo tiempo, es necesario reconocer que algunos problemas que afectan a la sociedad civil pueden tener su origen en la propia acción del Estado, que burocratiza su funcionamiento y/o discrimina a sus interlocutores

Una estrategia gubernamental que responda a los propósitos mencionados anteriormente, a nuestro juicio, debe considerar en forma prioritaria las siguientes acciones:

- Posibilitar la aparición de un mayor número de actores sociales, creando oportunidades para el surgimiento y desarrollo de organizaciones territoriales. Esto puede implicar desde acciones legales para facilitar su reconocimiento, hasta apoyos materiales, técnicos e informativos.
- Deshacer las trabas legales y las restricciones impuestas tanto a la organización y reconocimiento de la sociedad civil, como a la realización de acciones autónomas.
- Reconocer a los actores sociales como interlocutores y facilitar su agrupación y articulación.

- Crear canales de relación con el Estado, particularmente de acceso a los estamentos de decisión, en función de la expresión y defensa de los intereses de los actores involucrados.

Bajo estos criterios y condiciones, la generación de mecanismos y normas de participación ciudadana implica definir una estrategia por parte de los organismos del Estado para lograr que lo estatal se convierta en preocupación pública. Implica, a la vez, aceptar que la participación, con objetivos y acciones dirigidas, puede conducir a constituirse en:

- Un instrumento para presionar por la realización de derechos económicos, sociales, políticos y culturales que exigen respuesta del Estado. Es el caso de la experiencia de Gente Unida para una Mejor Ciudad, en Oakland, Estados Unidos, donde una organización comunitaria logró impulsar un cambio en la política de salud ambiental, que no protegía de la contaminación de plomo tóxico.
- Una vía para aumentar la viabilidad y eficacia de la acción pública, mediante la concertación entre los actores implicados. Un ejemplo es la experiencia de la Mesa de Concertación de Córdoba, en la cual el gobierno provincial, el gobierno local, la UOBDS (Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales) y cuatro ONG han definido e implementado conjuntamente programas y proyectos sociales por más de 12 millones de dólares.

No se puede pretender normar todas las modalidades y mecanismos de participación que eventualmente pueden impulsarse desde los diferentes niveles del Estado. Es fundamental, en la perspectiva de resguardar la autonomía, darles facultad a los estamentos locales para formular sus propias formas jurídicas y de relación y concertación con la sociedad civil.

En este aspecto, un interesante ejemplo lo entrega la Ley de Ordenamiento de la Autonomía Local en Italia, según la cual “deben estar previstas formas de consulta de la población y procedimientos para la admisión de instancias, peticiones o propuestas de ciudadanos individuales o asociados, dirigidas a promover intervenciones para la mejor tutela de intereses colectivos y deben además determinarse las garantías para su examen”. Por esta vía, la norma italiana contempla una manera de preservar la autonomía, aportando a la vez un marco jurídico genérico que refuerza la idea de que la participación ciudadana no quede librada a la voluntad política y, en general, a razones de orden coyuntural.

Generación de instancias de concertación para el desarrollo

Desde de la década de los setenta, pero con más énfasis en los diez últimos años, las palabras *participación*, *concertación* y *cogestión* surgen regularmente en el discurso político, generando a menudo una confusión en cuanto a su utilización. Según Nicod (1997), “participación social” es la relación y el grado de involucramiento individual en las diferentes organizaciones de la sociedad civil. Con el propósito de unificar el lenguaje, esta autora define por “articulación” las relaciones entre los diferentes niveles e instancias del Estado o de la sociedad civil, y por “participación ciudadana”, la relación de la sociedad civil con el Estado.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana presenta diferentes niveles, entre los cuales se pueden identificar:

- la *información*, que consiste en una relación unilateral del Estado a la sociedad civil o de ésta al Estado, sin que se genere retroalimentación en este proceso;
- la *concertación*, en que la negociación permite llegar a un acuerdo entre la sociedad civil y el Estado para tareas definidas y objetivos precisos;
- la *cogestión*, que implica una práctica de Estado en la que comparte con la sociedad civil la toma de decisiones y las responsabilidades en la gestión del desarrollo del territorio.

La concertación se puede entender como la existencia de un *pacto territorial*, que formula y define un conjunto de acciones y responsabilidades entre los diferentes actores del territorio (privados y públicos) para lograr un objetivo común, conciliando prioridades y superando conflictos de intereses.

La implementación de políticas concertadas —como instrumentos eficaces para resolver problemas de pobreza— pasa por la asunción por parte del Estado de la planificación y el financiamiento de estas políticas, y por la existencia de movimientos sociales o redes de organizaciones, organismos de la sociedad civil, ONG, asociaciones profesionales, etc., con autonomía y capaces de ser interlocutores para presentar reivindicaciones, formular propuestas y negociar soluciones.

Desde el gobierno local, un elemento fundamental en el incremento de los niveles de participación ciudadana es la existencia de voluntad política por parte del municipio. Una de las razones de la resistencia de las autoridades públicas a iniciar procesos de concertación con la sociedad civil es la percepción de la participación como una “pérdida de poder”, al tener que compartir con otros

interlocutores (en este caso, de la sociedad civil) la toma de decisiones. Al contrario, la voluntad política se puede dar solamente cuando la participación sea entendida como un instrumento de gestión municipal, que posibilita una mejor eficiencia pública. El primer desafío de la gestión pública local es aprender a “confiar” en la sociedad civil, para concebirla como un aliado en el desarrollo del territorio.

Debido a la falta de cultura de participación en la mayoría de los países de América latina, las iniciativas realizadas tanto a escala nacional (caso de la participación popular en Bolivia) como local, han resultado más de políticas de gobierno que de práctica del Estado (Nicod 1997).

Existe en muchos países latinoamericanos un enfoque legalista de la participación, según el cual a menudo *la institución genera la institucionalidad* (Nicod 1997). Entre los ejemplos más explícitos están los de Chile y Bolivia, donde el Comité de Desarrollo Económico y Social (Cesco), para Chile, y el Comité de Vigilancia, para Bolivia, no lograron generar una cultura de concertación.

Por otra parte, todo proceso de concertación tiene que ser acompañado de un asesoramiento técnico asumido fundamentalmente por el gobierno local. La ausencia de esta capacidad técnica puede poner en peligro la credibilidad del proceso de concertación, por la incapacidad de cumplir con los compromisos definidos.

Desde los actores de la sociedad civil, un factor relevante que facilita la concertación es la existencia de un movimiento social organizado, el cual constituye un requisito para que el Estado —gobierno provincial o municipal— pueda disponer de un interlocutor en el proceso de toma de decisiones. Esto es, son necesarias organizaciones sociales articuladas capaces de presionar y generar alianzas que den continuidad a la concertación, más allá de la voluntad particular de la autoridad.

Muchas de las organizaciones sociales conocen una crisis de representatividad que se manifiesta principalmente a través del divorcio entre los dirigentes y sus bases, las cuales se reconocen cada vez menos en sus líderes. Lo anterior podría explicar en parte la baja credibilidad de los individuos en sus organizaciones, que conduce a la emergencia de la participación individual (plebiscitos, votaciones, etc.) como medio crecientemente utilizado por el Estado para conocer la demanda e involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Esta práctica no sólo existe en municipios de altos ingresos, como Las Condes (Santiago, Chile), sino también en municipios de tradición comunitaria, como Villa El Salvador (Lima, Perú), que recién instaló computadoras en cinco lugares para permitir al ciudadano de comunicarse de manera directa con la Alcaldía.

Sin embargo, la participación individual no reemplaza la participación colectiva, puesto que no permite superar el nivel mínimo (información). La concertación y la cogestión sólo se pueden alcanzar a través de organizaciones sociales sustentadas por instancias estructuradas. En este contexto, el desafío que tiene que enfrentar la sociedad civil es encontrar canales de expresión y vinculación con el Estado que le garanticen un grado de representatividad real.

La cultura política de América latina, y de Chile particularmente, que ha concebido tradicionalmente las relaciones del Estado con la sociedad civil como una reivindicación, limita la participación ciudadana a un derecho a pedir, sin diferenciar los niveles que ella puede implicar (información, concertación y cogestión). En este sentido, aparece como fundamental que las organizaciones de la sociedad civil se replanteen su relación con el Estado, asumiendo no solamente sus derechos, sino también los deberes que genera un mejoramiento de los niveles de participación.

La transición desde una posición reivindicativa al rol propositivo que implican la concertación, supone una buena capacidad de gestión por parte de la sociedad civil. A menudo, las organizaciones sociales carecen de los conocimientos técnicos (formulación de perfiles de proyectos, seguimiento y evaluación de sus acciones) que les permitan mejorar sus posibilidades de gestión y negociación. En los casos en que se ha producido un proceso de capacitación a líderes, o ha existido asesoría de equipos técnicos, la apertura y eficacia de la concertación y articulación de actores ha sido relevante.

En este sentido, el rol jugado por las ONG aparece como muy importante: ellas constituyen las instancias primordiales de colaboración, apoyo, seguimiento y producción de conocimiento requeridas para elaborar estrategias y planes de desarrollo concertados.

Gobierno local y participación ciudadana

Es un tema reiterado en numerosos estudios que la escala del ámbito local, y el hecho real de que cada vez más allí se desarrollan las funciones públicas que afectan en forma directa la calidad de vida, lo constituyen en un espacio privilegiado para el ejercicio de la participación. El despliegue de esta participación puede potenciar, por su parte, un reforzamiento del poder local.

Pero es claro que no se trata de procesos automáticos. Un punto fundamental es fortalecer el ámbito local como sujeto político, para lo cual la descentralización cobra máximo sentido. En este contexto, es importante destacar que la propia eficacia de la participación y su real alcance son dependientes de la democratización del poder político local, y de la autonomía administrativa y económico-financiera de las entidades locales.

Es preciso insistir en este último aspecto. Múltiples experiencias muestran que la escasez de recursos y/o su condicionamiento, pueden tornar falsa la intervención ciudadana en el gobierno local, por más peso formal que se le conceda. “La gran trampa de la descentralización participativa consiste en crear órganos —incluso representativos, hasta elegidos— que si bien están dispuestos al diálogo con los ciudadanos y a estimular su participación, no tienen materias sobre las que actuar ni medios para hacerlo” (Borja 1987).

La modalidad que se adopte para fomentar la participación en el gobierno local determinará, en gran medida, el grado y la estabilidad del compromiso de la sociedad civil en el ejercicio del poder local.

Desde los gobiernos locales deberían considerarse a los menos los siguientes elementos:

- La potencialidad de la participación directa, y de la participación por vía de organizaciones de representación de intereses.
- Los límites y perspectivas que ofrece la participación de la comunidad, según se desarrolle por vía del control, la recomendación o la decisión en el gobierno local.
- Las necesidades que crea la coordinación interinstitucional.

La participación directa abre una oportunidad a la manifestación de la voluntad de los sectores normalmente impedidos a ello por su escasa organización y recursos de poder. Por ejemplo: la consulta obligatoria es un recurso esporádico; debería estar asegurada por la vía de la regulación de derechos, como la audiencia pública, la iniciativa, la información, la petición. En general, mediante el reconocimiento de los recursos administrativos que pueda establecer cualquier ciudadano frente a las acciones de la administración.

El problema de la consulta es en qué momento, bajo qué procedimientos y en quiénes recae. De especial importancia es que se efectúe sin discriminaciones y que los sujetos perciban que se les consulta en una fase suficientemente inicial del proceso para que su opinión pueda ser tenida en cuenta seriamente.

En América latina hay casos excepcionales, como Villa El Salvador, en Perú, donde la relación municipio-sociedad civil supone un cierto equilibrio de fuerzas, pero que es esencialmente precario, en tanto depende en una importante medida de las voluntades de las autoridades locales de turno (Cunill 1991).

Una alternativa que ayude a evitar la vulnerabilidad que esa dependencia supone, consiste en modificar las estructuras municipales, en el sentido de que las organizaciones comunitarias participen directamente en el ejercicio del gobierno local junto con los representantes políticos elegidos por votación directa; es decir, que un porcentaje de regidores —o concejales— sea elegido por las propias organizaciones populares. Esta modalidad ha sido utilizada en países de Europa. En Francia, los órganos del gobierno regional están integrados por representantes electos popularmente y por representantes de las organizaciones sociales que operan en la Región. Esto supone un elevado desarrollo político, un sistema democrático consolidado, una sociedad civil fuerte y autónoma que se comprometa en corresponsabilizarse con la conducción del gobierno local.

Por otra parte, la intervención ciudadana por vía de la fiscalización al gobierno local o del asesoramiento, supone mantener independencia respecto de aquel y no comprometerse en su conducción. La primera modalidad es de difícil realización, puesto que implica el acuerdo de los órganos del gobierno local en términos de someterse al control de las organizaciones populares.

Actualmente, la participación consultiva está teniendo una utilización más amplia en América latina. Esta modalidad ha sido canalizada a través de múltiples vías y organismos especiales que actúan como mediadores entre las organizaciones sociales y el gobierno local, para la expresión de demandas, recomendaciones o asesorías. Un ejemplo de esto, en el caso de Chile, podrían ser los Consejos Económicos Sociales en el ámbito municipal, los cuales deberían actuar como órganos asesores de los municipios, y particularmente del alcalde.

Cualquiera sea la modalidad organizativa que se adopte, es obvio, sin embargo, que la representación de intereses ejecutada por la vía de la sola consulta no supone una injerencia directa en la conducción del gobierno local, salvo la existencia de un acuerdo de acatamiento de las decisiones expresadas por las organizaciones sociales. Para ello, como lo muestran las experiencias en América

latina, deben conjugarse al menos dos factores: la voluntad política de las autoridades, y una correlación de fuerzas favorables a la sociedad civil expresada en la existencia de organizaciones sociales que ocupan un espacio de poder significativo en aquella.

Finalmente, la definición de una estrategia que intente impulsar la participación ciudadana en el ámbito de los gobiernos locales no puede dejar de considerar los otros niveles del Estado involucrados. Es indispensable buscar mecanismos de concertación entre el gobierno local y el gobierno central, que incorporen la representación de intereses desde una perspectiva en que la sociedad civil tenga mayor protagonismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Brodsky, Ricardo. 1994. *Participación ciudadana. Temas de Participación*. Santiago: División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Cereceda, Luz. 1995. *Participación de la comunidad en el desarrollo social: logros y proyecciones* (versión ejecutiva). México.
- Cunill, Nuria. 1991. *Participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Habermas, J. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt.
- Herzer, Hilda y Pedro Pérez. 1988. "Vida política local y construcción de la ciudad en América Latina". *Estudios Sociales Centroamericanos* 52. Buenos Aires.
- Herzer, Hilda. 1992. "Ajuste, medio ambiente e investigación. A propósito de la ciudad de Buenos Aires". *Hábitat y cambio social*. Salvador. FUNDASAL.
- Hinkelammert, Franz. 1992. *Nuevo rol del Estado en el desarrollo latinoamericano*. Caracas: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, 191–204.
- Kliksberg, Bernardo. 1993. "Gerencia social: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas" *Pobreza un tema impostergable*. CLAD/PNUD. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México
- MacCarney, Patricia et al. 1995. "Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries". Documento de trabajo. Proyecto GURI (Global Urban Research Initiative), Toronto (Mimeo).
- Montufar, C. 1995. "Desarrollo Social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo". *Ecuador Debate*. Quito.
- Moser, Caroline. 1996. "Pobreza urbana, políticas sociales y género en un contexto de crisis económica". Ponencia en Seminario "Asentamientos Humanos, Pobreza y Género". Santiago de Chile.
- Naciones Unidas. 1995. "Metropolitan Governance: Patterns and Leadership". Documento presentado a United Nations High-Level Interregional Meeting on Metropolitan Governance: Patterns and Leadership, Quito.
- Nicod, Chantal. 1997. "La participación como elemento de cultura política". Notas presentadas en seminario "Articulación de actores locales y participación". Santiago de Chile.
- Prates, Magda y Eli Diniz. 1995. "Local Governance and Poverty in Brasil". Documento presentado a seminario regional Proyecto GURI (Global Urban Research Initiative), Otavalo, Ecuador.
- Putnam, R. 1993. *Making democracy work*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester. 1996. "Gobernanza y pobreza urbana en América latina". Documento de Trabajo SUR. Santiago.
- Sánchez Parga, J. 1995. "Conflictos y democracia". *Ecuador Debate*. Quito.
- Sepúlveda, Leandro. 1996. *Participación comunitaria en programas sociales municipales*. Santiago: ECO, Educación y Comunicaciones.
- Tenti Fanfani, Emilio. 1993. "Argentine: la decentralisation des politiques sociales". *Problèmes de Amérique Latine*.

- Van Beuningen, Cor. 1996. Introducción y Cap. III: La intervención subsidiaria. En: VV.AA., *Patrimonio societal e intervenciones urbanas. Trece experiencias en América Latina*. Santiago: Ediciones SUR, Colección Estudios Urbanos.
- Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia. 1997. "Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas". Avances de Investigación. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.