

# Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas<sup>♦</sup>

Dr. Alberto Ford  
Lic. Martín Carné

## Introducción

En Argentina como en otros países, de un tiempo a esta parte, el Estado en todos sus niveles ha venido instrumentando políticas que suponen, en medida variable, una mayor participación de individuos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los distintos momentos que hacen a su ciclo.

Esta apertura se ha orientado a establecer nuevos canales de vinculación con la sociedad civil, que no sólo permitan incrementar la legitimidad política sino que además promuevan un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos, a partir de una mayor y mejor inclusión de la sociedad civil y sus intereses en las distintas etapas que hacen al proceso de hechura de las políticas públicas.

El propósito de estas páginas es presentar –recorrido ya un importante camino desde los comienzos de dicha vinculación– lo que consideramos constituyen ciertos desafíos asociados a la participación en la implementación de políticas públicas; desafíos que ponen de manifiesto, de manera particular, tanto las características de los actores intervinientes como las relaciones que ellos establecen entre sí: las orientaciones y los recursos del Estado y su burocracia, por un lado, y los ciudadanos y las OSC con sus demandas, por el otro.

En el cumplimiento de ese propósito nos hemos apoyado en observaciones y testimonios brindados por funcionarios técnicos municipales y miembros de OSC sobre experiencias que, bien situadas recientemente en Rosario<sup>1</sup> -ciudad que goza de merecido reconocimiento por la variedad y permanencia de sus políticas participativas-, creemos reflejan las tensiones, los dilemas y las oportunidades que atraviesan, más allá de la multiplicidad de contextos, a muchas instancias y políticas en las que el Estado y la sociedad civil vinculan su accionar.

---

<sup>♦</sup> Los autores son docentes e investigadores en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Este trabajo fue presentado en el VIII Congreso Nacional y I Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política, UNR, del 1 al 5 de septiembre de 2008. Una versión más amplia, se encuentra en prensa para ser publicado por la Fundación CIPPEC y la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación.

Alberto Ford: profesoralbertoford@gmail.com; Martín Carné: carnetes@hotmail.com

<sup>1</sup> Nos referimos en primer término al Sub-módulo I “Presupuesto Participativo” del Módulo de Capacitación Local “Planificación Estratégica, Descentralización y Presupuesto Participativo” encuadrado en el *Sistema Intermunicipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa – Proyecto URBAL B/ Red 9*, organizado por la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario y dictado los días 6 y 8 de mayo de 2008. En segundo término nos servimos de testimonios de actores de OSC, logrados en el marco de una investigación del Proyecto de Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica PAV-PAE 22576 “*La participación ciudadana en el control de gestión de las políticas públicas municipales. El caso de la ciudad de Rosario*”, dirigido por el Dr. Osvaldo Iazzetta, radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y del cual los autores son integrantes. Deseamos agradecer los respectivos permisos para utilizar la información, y especialmente la colaboración brindada por Gastón Mutti, Cintia Pinillos, Valeria Sassaroli y Valeria Venticinque para la realización de este capítulo.

## Desafíos de las políticas participativas

Entendemos que las políticas públicas democráticas participativas son incluyentes, tienen aspectos deliberativos, y están orientadas a la equidad y la efectividad. Estas características ofrecen distintas posibilidades de interpretación y presentan desafíos específicos, que son a su vez oportunidades.

### *El desafío de la inclusión*

De acuerdo con Fung y Wright (2003), las políticas públicas que incluyen a lo largo de su ciclo al mayor número posible de participantes -organizaciones y ciudadanos- son las que gozan de una mayor legitimidad, las que mejor son recibidas por la sociedad. De aquí que, como venimos sosteniendo, el Estado promueva en ciertas coyunturas la interacción con aquellos actores.

Sin embargo, no dejan de presentarse oportunidades en las que determinadas OSC quedan fuera de todo diálogo con aquél; en efecto, muchas situaciones ponen de manifiesto los temas en los que el Estado y algunas de dichas OSC -pensamos sobre todo en las de neto corte político reivindicativo- no tienen necesariamente los mismos objetivos, por lo que ciertos espacios de participación y vinculación propuestos por el primero quedan vedados a las segundas. Esta exclusión, así como puede distorsionar las percepciones o la lectura que sobre cierto panorama haga el Estado, puede también hacer posible que algunas OSC emprendan -en función de sus recursos- acciones más confrontativas (cortes de calles, movilizaciones, campamentos en plazas, etc.) en su búsqueda por instalar en la opinión pública sus intereses. Esta interacción, propia tal vez del momento de formulación o de diseño de una política pública, puede darse de cara o durante la etapa de implementación de una acción escogida obligando al Estado a redefinir dicha política considerando ahora dichos intereses previamente desconocidos.

Como veremos luego más en detalle al hablar de la efectividad, la dependencia de algunas OSC de recursos (no sólo financieros) provistos por el Estado le facilita a éste contar con cierto elenco estable de apoyo; el doble desafío pasa aquí por cómo incluir, cómo trabajar con quienes no necesitan o no quieren sumarse a ese elenco y por cómo terminar con ese mismo elenco y con las desigualdades que introduce en el espectro de OSC en lo que a disponibilidad de ciertos recursos y capacidades refiere. A los fines de ampliar la inclusión, para que ésta no quede acotada a las preferencias gubernamentales, cobra centralidad las estrategias con que determinadas OSC utilicen su capital (político, simbólico, económico) para presentar sus intereses en forma representativa, esto es, presentarlos como intereses que hacen a un colectivo de individuos de cierta organización y magnitud que refleja una situación problemática que requiere la intervención del Estado. Algunos de los recursos nombrados en el párrafo anterior si bien pueden favorecer la trascendencia mediática de ellas y llamar la atención del gobierno, pueden también generar malestar o intolerancia en otros grupos sociales afectados y quitar un eventual respaldo, quedando con ello a criterio de las OSC el análisis costo-beneficio de su accionar. Otras pueden aliarse o recurrir al auxilio de los medios de comunicación para instalar sus intereses en la opinión pública, recabar firmas para promover proyectos de ley, etc. De todos modos, sea cual fuere el mecanismo empleado, las OSC, en medida variable, tienen la capacidad de promover su vinculación con el Estado.

Una convocatoria representativa de la variedad de intereses, amplia en términos cuantitativos y cualitativos, esto es, no circunscripta a aquellos cuyo respaldo está asegurado sino abierta también a quienes pueden disentir, no sólo es un deber del Estado sino una oportunidad para la construcción de políticas y soluciones que recojan la participación de aquellos que, directamente afectados por determinados problemas, disponen de conocimientos iguales o más precisos que los mismos funcionarios técnicos; políticas y soluciones que agilicen, que permitan acortar el “ida y vuelta” de la información entre Estado y OSC e individuos; en definitiva, políticas y soluciones que por todo lo anterior y por contemplar la multiplicidad de puntos de vista inherente a lo social, redunden en acciones conjuntas de mayor consenso, legitimidad y eficacia.

## *El desafío de la expresión plural*

Una de las bases del debate es que todos los puntos de vista sobre un tema específico puedan ser presentados en un marco de libertad (es decir, que cada uno pueda decir lo que le parezca sin restricciones infundadas y no sufra consecuencias por ello) y de igualdad (que se arbitren las medidas para que todos puedan expresarse independientemente de quiénes son o a quiénes representan). La dificultad aquí estriba en la realidad del poder: aunque sea intuitivamente, todos saben que no todos son iguales, más cuando se hacen presentes personas institucionalmente poderosas como un funcionario político de la gestión o un líder de organización. Por eso son de gran importancia, en un primer paso, las disposiciones físicas y simbólicas que igualan y posibilitan: que todos deban cumplir los mismos requisitos para acreditarse y participar, que todos se presenten por su nombre, que se formulen de entrada las reglas de participación, que la palabra se distribuya con tiempos similares y por un orden preferentemente aleatorio (como el alfabético), que existan condiciones de aislamiento suficientes frente al contexto geográfico y social. Salta a la vista que esto no garantiza una libertad e igualdad real, pero es un comienzo que puede profundizarse a lo largo del tiempo y, en todo caso, cuando falta este comienzo los asistentes suelen sospechar que no están frente a una política participativa.

Más allá de la restricción temática conocida de antemano, en el principio de un debate importa más la expresión libre que su precisión. Este momento originario se enriquece con la apertura, aceptando los argumentos, quejas y deseos aparentemente imposibles que se presentan de manera desordenada. Por cierto, la restricción temporal y temática obliga a acotar, pero siempre cuidando que sea de forma equitativa y posibilitando la libertad de expresión y de formas de expresarse. Esto tiene especial significación en aquellas políticas participativas como pueden ser ciertas audiencias públicas, un sondeo deliberativo o el Presupuesto Participativo que reúnen personas con recursos expresivos muy diferentes. Ahí se evidencia que las dominaciones no aparecen solamente en el predominio sistemático de ciertos argumentos sino también en el de ciertas formas de argumentar.

La expresión libre implica un esfuerzo para todos, los poderosos y los débiles. Para los primeros, porque requiere prestarse a un juego que implica respeto, paciencia y devolución (ciertamente, el entrenamiento social puede hacer fácil simular esas características, pero aun eso puede ser algo positivo, lo que Jon Elster llama el “valor de la hipocresía”). Para los más débiles, el principal esfuerzo es el de animarse a hablar. Desde ya que el silencio puede deberse a un reconocimiento inteligente de que la situación, aunque formalmente segura, no garantiza realmente que lo que uno diga no le traiga consecuencias negativas, de manera tal que, si eso no se corrige, no será posible una participación genuina. Pero muchas veces ocurre que las condiciones de aislamiento están razonablemente dadas y aun así muchos, aunque quisieran, no se animan a expresar lo que piensan; ahí habrá que suponer limitaciones subjetivas (por ejemplo, no conocer los lenguajes adecuados, tener vergüenza, temer la confrontación) que ameritan un acompañamiento activo de los otros participantes y los facilitadores. La observación de experiencias de largo alcance confirma fuertemente que con el correr del tiempo las limitaciones subjetivas se debilitan y la expresión se vuelve más fácil, hay en este sentido un gran cambio, mayor para quienes más dificultades tenían originalmente.

Nos referiremos luego más en profundidad a los facilitadores, pieza clave en las políticas participativas. Ahora queremos señalar que, en el momento expresivo, tienen dos tareas principales: incentivar y ordenar. Por un lado, excitar, abrir, desacartonar, acompañar a los más tímidos. Por el otro, acotar las expresiones al tema convocado y a los tiempos establecidos, cuidando que las expresiones sean sobre temas y no sobre personas o instituciones. La tensión que se percibe conceptualmente se verifica en la práctica, y su resolución es justamente medida de la capacidad y el compromiso del facilitador (por supuesto en la medida en que el contexto permita iniciar el juego participativo). Por lo general, los facilitadores privilegian en el momento expresivo el orden a la incentivación, lo que

genera una comprensible insatisfacción entre quienes han sido convocados a “dar su opinión”. Hay que ver cuánto de este desbalance se debe a limitaciones subjetivas de los facilitadores y cuánto a un doble mensaje del poder político –que invita a participar pero no quiere ver cuestionada su gestión de gobierno- afrontado por los funcionarios que están en el terreno ante la gente.

Más allá de la buena voluntad, en los espacios participativos se puede observar claramente el conflicto presente en la acción política, en las situaciones en que la libertad de expresión se gana enfrentando a quienes la quieren limitar usando su posición de poder. Dos posibilidades se destacan: el enfrentamiento de participantes con la coordinación del espacio (por lo general estatal) y el enfrentamiento de participantes entre sí. En estos casos, lo que diferencia a un espacio participativo de otros, por ejemplo burocráticos o representativos, es una mayor fluidez en el pasaje de la oposición a la empatía, en la medida, de nuevo, en que la política sea percibida como genuina.

Dar la opinión propia sobre algo en un marco de respeto e interés puede ser subjetivamente muy lindo, sobre todo cuando uno no es invitado seguido a hacerlo, pero es limitado si no se puede retrabajar a través de la reflexión. Más que eso, puede ser vivido como una frustrante simulación. Por eso es importante que se haga un registro confiable y accesible a posteriori de lo expresado. Es grande la posibilidad que tienen los coordinadores de manipular esos registros; lo pueden hacer voluntariamente, para favorecer su línea política, o involuntariamente, por el peso de sus supuestos subyacentes. En cualquier caso, está claro que los participantes se dan cuenta. El costo es la pérdida de información relevante sobre un tema y, si la manipulación es muy grosera, la deslegitimación de la política en cuestión.

### *El desafío de la información*

El momento expresivo en las políticas participativas es fundamental pero, como dijimos, limitado si no se somete a reflexión, porque la expresión espontánea e irreflexiva tanto muestra lo que se necesita o quiere como lo que las constricciones sociales, políticas y subjetivas hacen posible necesitar y querer. Lo que Laclau ha señalado (Laclau, 2005) respecto de que no existe identidad natural entre una necesidad objetiva y una demanda que la expresa linealmente, sino una identificación contingente por la cual se constituye tanto la demanda como la necesidad, se observa cada vez que un participante cambia su demanda originaria –inclusive y especialmente sobre cuestiones que lo afectan mucho personalmente- luego de transitar por una política participativa que implica otro contexto. Dicho de manera sencilla: la expresión libre es un paso imprescindible pero sin reflexión –y sobre todo en contextos de puja de intereses- es casi garantía de reproducción de los condicionamientos sociales y subjetivos.

La reflexión requiere información, es decir, datos razonablemente precisos y objetivos respecto de una cuestión particular. La precisión de un dato puede considerarse dada cuando los participantes pueden definir luego sus propiedades significativas. La objetividad, cuando los participantes están de acuerdo libremente en que ese dato es ajustado a la realidad. En ambos casos, lo razonable es que no se necesita que todos los participantes sino una mayoría acrediten la precisión y la objetividad de un dato, y que no se necesita que esa acreditación sea indudable sino suficiente –la suficiencia se ve luego por sus efectos, no antes por coherencia lógica-. Aquí hay un desafío importante y con connotaciones paradójicas: el trabajo sobre la expresión requiere de información objetiva pero ésta se valida democráticamente por sus efectos. En concreto, lo que hay que evitar es que la emisión de información por parte de especialistas opere como una traba del trabajo conjunto en vez de posibilitarlo –cosa que suele ocurrir, por ejemplo cuando los poseedores de información específica desautorizan la opinión de quienes no manejan el vocabulario, pero no en referencia al tema en cuestión sino como impugnación total de la persona, manifestación concreta del saber-poder-.

Agreguemos a lo anterior que, en estos espacios participativos más que en otros que no lo son, la información puede provenir legítimamente tanto del saber técnico como del saber popular, y por eso tanto de especialistas como de gente común. Un ingeniero civil informa que es irracional hacer cordón-cuneta si no existe previamente infraestructura cloacal; una vecina informa que las mujeres de su barrio se llevan pero no usan los anticonceptivos que provee el Estado por la resistencia de sus maridos. En ambos casos se trata de información valiosa para tomar decisiones efectivas, pero la observación muestra que una es más reconocida que otra. La vitalidad de estos espacios participativos se enciende cuando logran darle lugar y hacen jugar esos saberes y reconocen el aporte de los diferentes actores, modificando la tendencia inercial a valorar prioritariamente lo establecido por el saber técnico.

En los espacios participativos se requieren diferentes tipos de información. A) El contexto de las demandas es uno: entre muchos participantes distintos, es importante poder hacer un “cuadro de situación” que permita poner en perspectiva una demanda concreta, llevándola de la persona hacia el problema; sin ese distanciamiento, es mucho más probable que las demandas luchen entre sí de manera individual y mucho más difícil que pueda haber cooperación. B) Como ya vimos, la información de cuestiones específicas es relevante, sobre todo por la copresencia de actores con conocimientos diferentes y para profundizar la calidad y la viabilidad de los productos de la participación. C) La información de cuestiones reglamentarias es importante: cuanto más conocidas las reglas por los participantes, más igualdad de condiciones. D) Ligado a lo anterior, en los casos en que un producto participativo atraviesa otra instancia no participativa, la información de los motivos de modificación o rechazo es fundamental para que sus autores no se sientan descalificados e impugnen la legitimidad de la política participativa. De los cuatro tipos, la observación muestra que la información más demandada es la explicación de por qué se modifica o deniega un producto elaborado participativamente, demanda que se hace además de una forma mucho más querellante que cuando se pide información contextual o específica.

En estas políticas, más que en otras que no son participativas, se revela la importancia de que la información sea pública. Esto quiere decir mucho más que formalmente accesible: entre la publicidad de una ley promulgada en el Boletín Oficial y la publicidad que requiere una política participativa hay una diferencia cualitativa directamente ligada a la que existe entre la democracia representativa y la democracia participativa, esto es, la diferencia que hay entre que la gente común no esté incluida en la gestión política o sí lo esté. Entonces, además de serlo formalmente ¿qué es lo que hace que la información sea sustancialmente pública? Primero, que se formule con un lenguaje adecuado para el entendimiento de aquellos a quienes se orienta la información, lo que implica una intención activa de hacer claro el propio discurso y ser sensible a los lenguajes del público. Segundo, que se haga circular por medios eficientes para llegar de la forma más directa a los destinatarios y posibilitar la vuelta de las respuestas (es muy común que las gestiones políticas inviertan mucho dinero en propaganda vistosa de las políticas participativas, más preocupadas en que aparezca en los medios que en que llegue al público). Tercero, que sea acumulativa, que se registre y amplíe a lo largo del tiempo. Cuarto, que sea colaborativa, que se mantenga abierta a aportes de diferentes saberes. Quinto, que sea revisable, que pueda modificarse en base a los *feedbacks*. Para lograr esta real publicidad de la información, las políticas participativas exitosas son creativas y flexibles, pudiendo usar la georreferenciación y las herramientas de la *web 2.0*, técnicas de taller y de educación popular, lo más moderno y lo más tradicional.

En definitiva, de lo que se trata es de intercambiar datos razonablemente precisos y objetivos entre personas consideradas en un plano de igualdad. Y esto plantea un reto específico en las políticas participativas, en la medida en que en ellas se juntan actores muy diferentes tensionados entre la verticalidad representativa-burocrática y la horizontalidad presencial-democrática.

## *El desafío del respeto*

No importa cual sea el tema que trate, el sentido y el éxito de una política participativa está condicionado por el respeto personal e institucional. El respeto nace del reconocimiento de la existencia de los otros en tanto personas con derechos similares a los nuestros y se afirma activamente en la debida consideración de los deseos, argumentos y capacidades de todos en relación con temas comunes. Es así un derecho y una acción al mismo tiempo. Tiene una dimensión interpersonal que se juega en la cercanía física y emocional, y una dimensión institucional que se expresa en la vinculación de los individuos y las OSC con el Estado.

La experiencia muestra una y otra vez situaciones objetivamente difíciles que pueden tramitarse productivamente porque se establece un marco de respeto, y otras, objetivamente fáciles, que se encapsulan en el conflicto por sistemáticas faltas de respeto. En muchos casos, participantes pueden aceptar una modificación o una denegación de algo sentido como muy propio si se les brindan razones y se les proponen alternativas. Los mismos participantes se disgustan y disputan si se les niega algo de forma inexplicada, por más que el asunto no les importe mucho.

Ahora bien ¿en qué se traduce el respeto en la deliberación? En primer lugar, en la expresión civilizada de los puntos de vista sobre un problema. Esto no quiere decir hablar “bien” sino hablar buscando la comprensión de los otros y siendo receptivo a lo que los demás responden, de manera adecuada al lugar y los tiempos. Esto es importante remarcarlo, para no caer en la posición elitista tan común que liga civilización con educación formal en vez de con interés en convivir.

El respeto tiene que ver, en segundo lugar, con la escucha. No se trata solamente de quedarse callado mientras otro habla, cosa que muchas veces no ocurre en ámbitos deliberativos, sino de prestarle atención a lo que dice. Aunque suena un poco obvio, la más simple reflexión sobre las prácticas de los demás y de uno mismo muestra que escuchar en este sentido profundo es raro, poco usual. Ni siquiera estamos seguros cuan posible es subjetivamente, pero la realidad es que los actores de las políticas participativas suelen quejarse de no ser escuchados por sus pares o por el Estado. Una forma de la escucha es el registro de lo discutido, que brinda continuidad temporal a la expresión del momento.

En tercer lugar, el respeto aparece en la devolución. Sin ella, uno se queda hablando solo, como los locos. Mientras eso sucede entre pares, sigue las reglas de la comunicación interpersonal y se alivia por el hecho de la multiplicidad de actores que van eligiendo con quienes comunicarse. Pero cuando quien no devuelve es el Estado, la asimetría de poder refuerza el malestar del actor, que ya no siente que enfrente hay una persona entre otras sino una máquina fantasmal. Se revive así la impresión que habitualmente produce el estado burocrático sobre los individuos –de la cual han hablado desde Weber, pasando por Kafka, hasta O’Donnell- y que las políticas participativas dicen querer aliviar. La devolución tiene muchas formas: respuesta en el momento a preguntas directas, información en plazos razonables cuando se la pide, modificación de conductas consideradas inapropiadas y de puntos de vista poco informados, realización de acciones cuando ha sido acordado.

Complementariamente, la pluralidad de actores obliga a una cuarta forma del respeto, la paciencia. La fuerza de la igualdad, sobre todo cuando se monta sobre espacios previamente clausurados como suelen serlo las decisiones sobre políticas públicas, lleva a cierta urgencia porque se cumplan todas las promesas juntas. Pero la realidad es que la expresión a veces se manifiesta desenfocada del tema o referida agresivamente a personas, que la escucha no se da o se da solamente de manera formal, que no se toman registros o son poco fiables, que las devoluciones se demoran o son puramente formales o directamente no se dan. En todos los casos, junto a las declaraciones de principios y las realizaciones, es fundamental dar “tiempo al tiempo” para confirmar que el compromiso de participación es real.

De lo precedente hay que evitar considerar que el respeto sea algo extraordinario, absoluto e inmóvil, eso no es propio de espacios democráticos. Es más bien relativo y cambiante de acuerdo con las cuestiones y personas en juego, reconociendo las disparidades de necesidades y recursos y valorando el desarrollo de las interrelaciones. Aquí, el respeto es algo que se construye, se pierde y se puede recuperar; y cierta falta de respeto también tiene que ver con las ganas de vincularse con los otros más profundamente, no solo de manera políticamente correcta.

Por eso no hay personas respetuosas o irrespetuosas por principio: aunque en el habla cotidiana uno suele decir “-tal persona *es* un... [característica desagradable]”, para la práctica deliberativa es importante referirse a lo que las personas *hacen*, y no a lo que uno cree que *son*. Porque el ser es más difícil de modificar que el hacer, las identidades son más rígidas y menos revisables que las acciones: no es lo mismo afirmar “-es así” que “-hizo esto”. Ni tiene los mismo efectos: alrededor de identificaciones absolutas se construyen mucho más habitualmente situaciones de conflicto en las que nadie es responsable, mientras que con la adjudicación de acciones y responsabilidades es más probable construir problemas y buscar soluciones.

Esto puede ilustrarse con el “desvío lingüístico intergrupalo” que Anne Maass (citada por Tali Mendelberg, 2002) halla en la deliberación real en pequeños grupos, por el cual la gente tiende a 1) usar términos abstractos (referidos a lo que *son*) para las acciones positivas de su grupo y para las acciones negativas de los otros, y 2) usar términos concretos (referidos a lo que *hicieron* o *hacen*) para describir las acciones negativas propias y las acciones positivas de los otros. Cuanto más abstracto el lenguaje, más información se da sobre el sujeto que sobre su acción, lo que implica que tal acción representa una propiedad estable del actor. El desvío lingüístico intergrupalo implica que lo bueno de uno y lo malo de otros es permanente, y que lo malo de uno y lo bueno de otros es circunstancial. La investigación empírica muestra que este desvío tiende a aparecer más cuando un grupo se siente atacado, reforzando el conflicto.

Contra las muchas dificultades que imponen los temas y los actores de una discusión, la definición y puesta en práctica de un marco de respeto es de una enorme importancia para llevar adelante un proceso deliberativo.

### *El desafío de la relevancia*

Si definimos relevancia como la importancia de un asunto en relación con otros, vemos su fundamental significación en las políticas participativas, en las que –con recursos escasos como toda política- los asuntos y los actores son heterogéneos, y cada uno pretende que lo suyo es urgente. Una insatisfacción común de participantes es llegar a espacios participativos y ver que su demanda se junta con otras a las que considera irrelevantes. A esto hay que sumar que no se trata solamente de la subjetividad del actor sino también de que las situaciones tienen propiedades objetivas específicas, no siempre coincidentes con su formulación discursiva; y también el hecho de que, junto a los afectos que generan y a su objetividad, las demandas expresan relaciones de poder.

¿Cómo integrar a través del diálogo la subjetividad, la objetividad y las relaciones de poder presentes en las demandas? ¿Cómo hacer que eso exprese cuestiones relevantes? Hemos avanzado algunas respuestas: la subjetividad participativa requiere expresión libre y distanciamiento reflexivo, buscando pasar de la identificación personal abstracta a la formulación de problemas concretos; la objetividad reclama información lo más precisa posible. Ahora queremos agregar que los espacios participativos reclaman que relevancia y poder se articulen a través de la definición de criterios públicos.

Los criterios de relevancia de las demandas pueden ser diferentes: población afectada (uno / algunos / muchos), intensidad de la afectación (débil / fuerte), interdependencia con otras demandas (ligadu-

ra baja / alta), movilización que la acompaña, cuestiones técnicas. Además del contenido, lo que refuerza la calidad deliberativa es que los criterios sean públicos: producidos con la intervención del público y conocidos por el público. La definición de la relevancia de las demandas es una cuestión fundamentalmente política que implica decisiones y conflictos, asuntos que veremos nuevamente. Cuando los criterios de relevancia son claros, los actores saben si sus demandas caben en ese espacio y, si no, pueden imaginar cómo modificarlas para que entren o directamente pueden tomar la decisión de no integrarse y buscar satisfacción por otras vías pero sin sentirse irrespetados.<sup>2</sup>

### *El desafío de la decisión*

La decisión es una acción política fundamental. Es la producción voluntaria y reproducción inconsciente del orden colectivo, donde se anudan la historia, las relaciones de poder, la subjetividad, las condiciones económicas y las determinaciones biológicas. La decisión pone fin a un estado previo y genera un estado nuevo, habiendo en cada caso ganadores y perdedores; independientemente de si la origina, indudablemente cambia la legalidad. Implica la disposición voluntaria de recursos simbólicos y materiales orientados a un fin, como decía Hegel, es el “yo quiero” del Príncipe. Pero contra cierta rigidez germánica, la práctica enseña que la decisión no es un solo momento sino una multitud de momentos que se van encadenando, negando, afirmando y proliferando. Es el golpe del martillo y más que eso.

Hay varias formas de tomar una decisión política: a través de la agregación de preferencias individuales (el voto), a través del contrapeso de intereses (la negociación), a través de la identificación emocional masiva (la aclamación), a través de la asignación autoritaria (el mando) y a través del acuerdo razonado (la deliberación). De nuevo, en la práctica las diferentes formas de decisión se integran mucho más que en la teoría.

Con esta ambigüedad ¿qué se puede pedir de una decisión política? Que exprese con precisión lo que quiere y que eso sea aceptado por aquellos a quienes la decisión afecta. Claridad y legitimidad. En las políticas participativas, la claridad de las decisiones está directamente ligada con la libertad de expresión, la calidad de la información y la deliberación previas. Su legitimidad es muy particular, excede los tipos ideales weberianos de tradición, carisma y legalidad racional para dar lugar a un tipo diferente, que podríamos llamar legitimidad horizontal<sup>3</sup>. Así, las decisiones son legítimas porque las hemos tomado entre nosotros, luego de expresar libremente lo que queríamos, de informarnos y debatir.

---

<sup>2</sup> Entre militantes y teóricos sociales hay quienes sostienen que las políticas participativas pueden debilitar –como efecto indeseado o intencional– el radicalismo de los movimientos sociales, volviendo reformistas a los revolucionarios. Esto todavía no ha dado lugar a investigaciones empíricas pero de todas maneras, como mera sospecha, merece ser tenida en cuenta. Sugiere muchas preguntas ¿qué vinculación establece una organización revolucionaria entre sus objetivos generales y específicos? ¿cuánta fluidez puede haber entre cooperación y conflicto sin que se altere el espíritu de la organización? ¿qué posición tiene en relación con el Estado, de destrucción o de colonización? ¿cómo y cuánto podría afectar al conjunto de la sociedad un pasaje del conflicto a la cooperación en marcos de grandes desigualdades? En todos los casos, cuando la posición de la organización es muy radicalizada, lo más probable es que no sea convocada ni quiera incluirse en una política participativa, y por lo tanto no corre ningún riesgo de debilitar su energía revolucionaria; cuando la posición es más flexible, la cuestión es más indeterminada. Desde una perspectiva práctica, sin embargo, es importante tener presente que la utilización de herramientas participativas no tiene por qué implicar que ante la falta de respuestas no se puedan ensayar formas de acción alternativas (la observación empírica muestra en Rosario un uso flexible de herramientas de acción cooperativas y conflictivas, por ejemplo por parte de organizaciones que se autodenominan revolucionarias que han participado del Programa Rosario Hábitat obteniendo logros sin cambiar sustancialmente su discurso, y sin dejar de ocupar calles cuando otras demandas no eran satisfechas).

<sup>3</sup> El nombre puede no ser feliz, pero la legitimidad horizontal alude a algo que no fue tematizado por Weber. Su idea de realismo le impidió pensar la posibilidad de un poder entendido como capacidad de *hacer entre* y no solamente como de *dominación sobre*, cosa que sí hizo Hannah Arendt.



Pero la claridad es más difícil entre muchos que entre pocos, y más difícil a través de la cooperación que de la imposición. En parte por las dificultades objetivas que surgen de la superposición de muchos puntos de vista y en parte porque el orden político representativo se ha establecido sobre la idea y la práctica del poder vertical (con la subsiguiente creencia de que la violencia es el medio excluyente del poder, y que la no violencia es nada más que una bella idea impotente). Para que las políticas participativas puedan afrontar estas dificultades es necesario que los desafíos señalados sean encarados seriamente. En definitiva, si las políticas participativas incluyen, promueven la deliberación informada, buscan la equidad y la efectividad, el resultado seguramente serán decisiones claras y legítimas.

### *El desafío de la reglamentación*

Como los hemos definido aquí, los espacios participativos viven si en ellos hay libertad y reconocimiento. Se oponen por principio y en los hechos a las formas políticas despóticas. Cuando funcionan bien, recuerdan las historias de la democracia directa en donde todos deciden sobre los asuntos comunes.

Tal vez por desconocimiento, tal vez por simple reacción al carácter sustancialmente restrictivo de la participación propia de la política representativa, algunas personas pueden pensar que en los espacios participativos no son necesarias reglas. Lejos de la realidad. Los actores de estas experiencias reclaman reglas. ¿Quiénes sobre todo? Quienes no participan por primera vez, quienes están en posición de debilidad en relación con otros participantes y quienes tienen cierta formación política ideológica. ¿Por qué? Porque saben lo que ocurre con el *laissez-faire*. Estos espacios transparentan que la ausencia de reglas en la discusión y la decisión políticas, lejos de posibilitar la libertad, la restringe: no existe “ausencia de reglas” sino mayor o menor visibilidad de las reglas y del poder. Cuando las reglas y el poder son menos visibles, el dominio está más “naturalmente” en manos de los sabios y los poderosos y menos en las de la gente común, se confirma la operatividad del “misterio del ministerio” que señalara Pierre Bourdieu.

Esto se sufre cuando en una política participativa se disponen cambios sustanciales, sin consensuarlos, de fechas y horarios, de formas de presentar las demandas, de temas excluidos e incluidos, de formas de decidir las prioridades, de mecanismos de discusión, de criterios técnicos, de tiempos de exhibición de la información relevante, de tiempos de devolución de las respuestas de funcionarios, de criterios de evaluación de resultados, en fin, de todos los aspectos significativos de la elaboración de una política pública.

Las consecuencias de la falta de reglas se observan también entre los participantes, reproduciendo en el nivel más cotidiano y próximo el predominio del más fuerte. Se ve cuando las organizaciones mejor vinculadas con el poder tienen un acceso más directo a la información y demás recursos. Y cuando, en espacios de diálogo, no se garantizan las condiciones de aislamiento que permitan la expresión libre, o no se establecen tiempos de intervención y hablan solamente aquellos que tienen más experiencia o la voz más fuerte. No está de más remarcar las insatisfacciones que estas arbitrariedades generan entre actores que han sido convocados a participar democráticamente.

Por completo diferente es la institución participativa de reglas, manifestación democrática fundamental. Estas reglas muestran explícitamente la voluntad política de los actores y obligan a todos por igual. Son una defensa para quienes ya han tenido la experiencia de las arbitrariedades del poder (de los de arriba y de los de al lado) o para quienes saben por su formación que eso es muy posible. Pero no son solamente defensivas sino manifestación de una forma de actuar democrática. Niegan las arbitrariedades y afirman la voluntad común. La diferenciación importa, porque reglas defensivas implican sujetos reactivos y, en definitiva, pasivos. Por el contrario, los espacios participativos se vuelven interesantes cuando las reglas, en vez de impedir, posibilitan el dinamismo y la creativi-

dad. Por eso mismo, tampoco se puede usar todo el tiempo en la definición de reglas perfectas, porque el objetivo no son las reglas sino lo que posibilitan.

Y si no logran hacerlo, se cambian, porque las reglas democráticas llevan en sí la posibilidad de ser modificadas a criterio razonable de los participantes. Se trata de encontrar el equilibrio entre unas reglas democráticas efectivas (si son pocas, mejor) y la producción libre.

### *El desafío de la facilitación*

La reunión de actores con iguales derechos pero recursos diferentes hace evidente que el encuentro participativo requiere no solamente reglas democráticas sino una acción afirmativa de apoyo y construcción de capacidades individuales y organizacionales. Invitar a la participación y no hacer lo necesario para que las personas participen es una característica de muchas políticas que fracasan, por desidia o a propósito. Si verdaderamente existe voluntad de implementar una política participativa, hay que identificar en cada caso los actores y los recursos prioritarios en juego y su distribución, y actuar en los puntos débiles.

Los actores, principalmente el Estado, deben preguntarse ¿qué hace falta para que en esta política participativa estén efectivamente presentes todos los puntos de vista relevantes? Imaginemos una audiencia pública sobre la gestión de residuos urbanos y consideremos que los puntos de vista relevantes incluyen a empresas recolectoras, urbanistas, sindicatos de recolectores, ecologistas, vecinos y cartoneros. De acuerdo con el desafío anterior, es importante que exista un reglamento para participar adecuadamente difundido a la comunidad en general y a los actores relevantes en particular. Pero ¿están todos en iguales condiciones para entender las cuestiones en juego, para estar físicamente en el lugar de reunión y expresar sus intereses de manera convincente, para dialogar, para establecer lazos que vayan más allá de la jornada de la audiencia? La pregunta es retórica. No están todos en iguales condiciones, nunca, en ninguna política.

La exigencia de una política que pretenda ser participativa es facilitar los medios –materiales o simbólicos- necesarios para que eso ocurra. Eso puede implicar pagar pasajes de colectivo, pagar un viático por carga pública, habilitar un espacio para el cuidado de chicos para que las madres puedan participar, hacer la reunión en lugares no siempre centrales, ayudar personalmente a expresarse y dialogar. La lista es interminable, porque las situaciones dictan qué es necesario.

Establecida la importancia de la facilitación, quedan por hacerse algunas importantes preguntas ¿cómo facilitar sin ser paternalista? ¿Cómo incentivar sin debilitar la iniciativa individual y organizacional? ¿Cómo ayudar a hablar al otro sin hablar por el otro?

Sin pretender dar una respuesta exhaustiva, quisiéramos destacar que la facilitación debe identificarse con los ideales participativos y reconocer explícitamente que se trata de ayudar a la efectivización de un objetivo público y no de un acto de caridad. Por eso, en la medida de lo posible, puede convenir que tome la forma de un contrato: “-nosotros aportamos esto para que se aporte aquello”, con una duración y unos objetivos explícitos, sin lo cual la facilitación cesa. El contrato es público pero impersonal, porque debe hacer foco en los asuntos y no en las personas: no se facilita la participación de personas que son así o asá sino de personas que quieren hacer ésto o aquello. Además, la facilitación debe ser sensible a los cambios en las capacidades y operar solo cuando es necesario. Si se trata de la facilitación personal de espacios de encuentro y diálogo, el facilitador debe saber intervenir activamente cuando se despliegan operaciones de poder entre los participantes, limitando las expresiones de los más poderosos y dando lugar a las de los menos. Más difícil aun, el facilitador debe saber y querer prescindir de su propio yo en el marco de la expresión y la discusión: no alienta a participar que diga qué piensa como si fuera un participante más, porque no es eso sino un representante de la gestión y, en ese lugar, la gestión misma. Tampoco es facilitador que el facilita-

do reaccione ante eventuales críticas al gobierno como si fueran críticas personales e intente cerrar el asunto.

Cuando se va de la facilitación al paternalismo, se pasa de tener al lado a sujetos iguales con diferentes capacidades a tener casi objetos de buenas o malas intenciones, y la democracia cede ante formas larvadas de autoritarismo. Como sea, dado que la facilitación es situacional, difícilmente logre cambios de largo plazo en los beneficiarios. Para eso se requieren modificaciones estructurales en la distribución de los recursos.

### *El desafío de la redistribución*

Las políticas siempre distribuyen recursos. Vinculan las decisiones con la movilización de bienes tangibles e intangibles. Como vimos con las reglas, cuando se dejan operar libremente a las fuerzas sociales, esas distribuciones tienden a reforzar las tendencias preexistentes. Porque no hay tal operación libre sino operaciones determinadas por el tipo y cantidad de los bienes, su significación social y la estructuración de redes de poder que favorecen unos flujos y acumulaciones en detrimento de otros. A veces esas operaciones se muestran descarnadamente pero la mayoría de las veces, de tan internalizadas, parecen fuerzas de la naturaleza (por ejemplo, que “el dinero llama al dinero”, que la mayoría de los estudiantes universitarios son hijos de padres con estudios superiores, que la pobreza económica se hereda...). El efecto de la reproducción libre en sociedades desiguales es reforzar las desigualdades previas.

Cuando hablamos de redistribución, estamos hablando de un tipo especial de distribución, no natural sino intencionalmente igualadora. Implica decisiones que cambian los flujos establecidos de circulación de los bienes. Sin recurrir a la confirmación histórica, podría adivinarse que la redistribución tiene un costo doble: no sólo le da más a unos que a otros –como hace toda distribución, generando una posible confrontación- sino que lo hace en contra de lo que se ha naturalizado en las conciencias y en las estructuras de poder económico, social, cultural. De ahí que las resistencias que generan las redistribuciones requieren que se trabaje en el plano material tanto como en el ideológico. Además del cambio de flujos, es necesario información y discusión.

Ahora bien ¿qué redistribuciones se relacionan con las políticas participativas? Nos parece que aquellas que reconocen el pluralismo y la complejidad de los bienes. El pluralismo de los bienes es la característica de sociedades democráticas, en las cuales, si se les pregunta a los actores, se reconoce que hay necesidades y valores distintos, y que no puede establecerse entre ellos una escala objetiva de importancia sino una escala política. Y eso requiere de la expresión libre de los implicados, que muchas veces revela cuestiones imprevisibles y con capacidad de aglutinación política, más allá de la opinión de los expertos.

La complejidad radica en que las demandas tienen capas de significación y satisfacción. No se formulan de una sola vez y para siempre, pueden ir cambiando –inclusive las que consideramos más duras, como las que se ligan a la pobreza- en los encuentros entre actores diferentes. Requieren para eso de dispositivos apropiados (típico fracaso de una intención participativa: convocar a la gente y sin más preguntarle que quiere) que permitan la expresión, la información y la discusión. Por el lado de las satisfacciones, implican cosas distintas que nada más proveer un bien determinado, hacen falta instrucciones de uso, acompañamiento afectivo, revisiones, sobre todo cuando los bienes redistribuidos modifican conductas y relaciones sociales arraigadas. Otras veces, solamente preguntar permite hallar soluciones simples que generan importantes satisfacciones.

El pluralismo y la complejidad de los bienes encuentran en los dispositivos participativos un canal privilegiado de expresión. Así, más que en otras formas de tomar decisiones, se puede intentar que los bienes tengan el lugar que para las personas deben tener, evitando los predominios de unos bie-

nes sobre otros y el monopolio de unas personas al interior de cada bien, las dos fuentes de injusticia social que señala Michael Walzer (Walzer, 2001).

Entonces, damos democráticamente lugar a la pluralidad de puntos de vista respecto de los bienes deseados. Pero, sabiendo que por lo general todos consideramos nuestro punto de vista como el más importante ¿cuál buscamos primero? Las políticas participativas brindan vías: información precisa y objetiva de los problemas en danza, definición y respeto de reglas de participación y de criterios de asignación de recursos, dispositivos que faciliten el encuentro y la discusión de razones, toma de decisiones que no dejen ganadores y perdedores netos sino que repartan diferentes bienes a diferentes personas, concreción progresiva de las decisiones, rotación en el destino de los recursos para que no siempre ganen los mismos.

### *El desafío de los recursos*

Como se afirma en el volumen I de estas publicaciones, *Construyendo Confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, caben pocas dudas respecto de que un sistema realmente democrático supone como pilares principales un Estado eficaz y una sociedad civil sólida. No menos cierto es que estas dos complejas esferas, estos dos multifacéticos ámbitos, enfrentan en su desempeño cotidiano restricciones de diversa índole que inciden, por lo general, sobre resultados que terminan por ubicarse algunos escalones por debajo de lo deseado o de lo imaginado. No sería lógico suponer, por lo tanto, que al vincularse -más allá del amplio consenso en torno a que su asociación redundará en mayor eficiencia y eficacia-, el Estado y la sociedad civil interactúen de una manera armónica y exenta de conflictos: lejos de ello, desconfianzas, falencias técnicas y asimetrías de diverso orden subyacen muchas veces a las relaciones que estos actores entablan de cara a la ejecución de una acción, representando obstáculos para la concreción de los objetivos definidos. Debilidades y fortalezas de ambas partes se hacen visibles a lo largo del proceso de implementación, poniendo de manifiesto las áreas problemáticas que afrontan. A continuación destacaremos dos.

*Recursos financieros.* La disponibilidad de recursos financieros es señalada tanto por miembros de OSC como por funcionarios públicos como uno de los aspectos más importantes que ayudan a entender la naturaleza de las relaciones entabladas entre aquellas y el Estado, si pensamos que ellos (no en forma exclusiva, es verdad) facilitan el acceso a los restantes.

Convendría comenzar aclarando algo que, aunque parezca obvio, a veces pasa desapercibido y que se aplica tanto al Estado como a las OSC, si bien nos referimos aquí al primero: no es lo mismo (más allá de las virtudes e impericias de los gobiernos de turno) administrar ante la ausencia de recursos que administrar a partir de ellos. Las últimas décadas de ajuste, empobrecimiento y endeudamiento para Argentina, restringieron los alcances y capacidades de las políticas públicas estatales para intervenir sobre la sociedad. Sin embargo, de un lustro a esta parte, el Estado nacional -reactivación económica mediante- pasó de ser deficitario a superavitario, disponiendo relativamente así de más recursos con los que atemperar inequidades y promover el desarrollo social de manera más orgánica y fluida, con menor vulnerabilidad y dependencia de factores externos, estando en mejores condiciones de analizar y escoger líneas de acción para el mediano y largo plazo. Estos comentarios buscan resaltar el hecho de que el Estado cuenta actualmente con otra autonomía y, desde luego, con otras responsabilidades: llegar eficazmente a quienes más lo necesitan asegurando un uso criterioso y eficiente de los medios disponibles.

Sin embargo, no todos los niveles estatales comparten las mismas realidades financieras. Provincias y Municipios suelen depender en gran medida del acceso a créditos de organismos multilaterales internacionales para la implementación de políticas urbanas y sociales. De todos modos, debemos retener aquí que la actual coyuntura permite, por la disponibilidad de fondos, el diseño de nuevos programas y proyectos con los que incidir sobre las asimetrías que el mercado sólo profundizó.

Por el lado de las OSC, más allá de que constituyen un amplio y disperso universo, la disponibilidad de recursos financieros es igualmente crucial tanto para su labor con el Estado como por fuera de él. Si bien algunas cuentan por ejemplo con acceso a líneas de financiamiento internacional (fundaciones principalmente), de empresas (en menor medida) o bien con el aporte regular de sus miembros, muchas otras encaran sus tareas con recursos provistos por aquél bajo la forma de subsidios que, eventuales o permanentes y en muchos casos bajo la forma de alimentos o materiales, en ningún caso son suficientes para la óptima realización de dichas tareas. A tal insuficiencia se le suma el hecho de que en oportunidades, ellos se consiguen más por lealtades partidarias o personales y menos por el acceso de las OSC a programas o fondos públicos de subsidios que garanticen un trato igualitario. Esta situación implica cierta dependencia de las OSC hacia el Estado y sus funcionarios, dependencia que no sólo puede condicionar su autonomía sino también promover relaciones más instrumentales que orientadas al mutuo fortalecimiento. En este orden, no es extraño escuchar algunos testimonios de miembros de OSC que suscriben a ciertas políticas que no le son prioritarias sólo “a modo simbólico”, para “preservar una relación con el Estado”, de la que obtienen beneficios en aquellas otras políticas en las que sí depositan sus intereses principales. Desde el Estado -en algunas regiones del país más que en otras-, esta práctica le permite articularse con una red bastante estable de OSC que le representan en muchos casos una buena presencia, cobertura y conocimiento territorial. Una vinculación de este tipo, paradójicamente, no deja de ser problemática para las OSC cuando cambia el signo partidario en el Estado: a la eventual pérdida de subsidios se le suele sumar la pérdida de acceso a la información, la falta de respuestas ante reclamos, etc., volviéndose más difícil el trabajo cotidiano.

La ausencia o escasez de recursos financieros también lleva a que muchas OSC, a fines de procurárselos, no sólo antepongan “lo urgente” a “lo importante” sino que también se dediquen a múltiples actividades que poca o ninguna relación guardan con sus objetivos, promoviéndose con esto un desgaste personal considerable que induce el abandono de la participación.

En función de lo expuesto, muchas de las OSC con las que asocia el Estado suelen a veces ser organizaciones sin una clara trayectoria de trabajo sistemático u orgánico y en las que también se hace difícil proyectar acciones a largo plazo por las incertidumbres que su financiamiento supone, realidad que termina por afectar su eficiencia y su eficacia.

*Recursos organizacionales.* En estrecha vinculación con lo anterior y casi en un mismo nivel de importancia, las consideraciones sobre los recursos organizacionales no deben quedar soslayadas porque ellos permiten una aproximación a las aptitudes y destrezas tanto del Estado como de las OSC, esto es, dan una buena medida acerca qué pueden alcanzar y cómo lo pueden hacer en función de los medios disponibles.

Las vicisitudes de las OSC para disponer en forma genuina y regular de fondos, aunque no determinantes, condicionan en gran medida al resto de recursos a los que puedan acceder: espacio físico de trabajo, equipamiento informático y recursos humanos –especializado, fundamentalmente- representan ejemplos de capitales cuya posesión es decisiva tanto para un mejor y estratégico desempeño organizacional como para una mejor vinculación con el Estado en la implementación de sus políticas públicas.

Sin generalizar, atendiendo lo heterogéneo de las realidades de cada OSC, sí podemos afirmar que muchas señalan como principal déficit la falta de personal en general y de personal calificado en particular, hecho que en parte se explica por la imposibilidad de proveerles de alguna remuneración. Así, muchos profesionales se “sirven” *ad honorem* de las OSC como instancia de formación para luego, una vez completada ésta, abandonarlas. Ante estas restricciones, el ajuste pasa, en lo posible, por una mayor dedicación temporal de los miembros de las OSC; decimos “en lo posible”, porque

estos miembros deben conciliar esta participación, este “voluntariado”, con sus actividades laborales particulares con las que procurarse un ingreso (“si no te pagan por lo que te gusta, tenés que trabajar por lo que te pagan”, cómo señaló un entrevistado). Este “voluntarismo amateur... muchas veces no es una opción ideológica sino el resultado de la imposibilidad de pagar, en forma sostenida, profesionalismo y formación” (Acuña, 2007:207). Sin embargo, esta mayor dedicación no alcanza para suplir la ausencia de perfiles profesionales o técnicos estables que posibilitarían a las OSC no sólo atender mejor las problemáticas que abordan sino también producir y divulgar información, diseñar proyectos para gestionar financiamientos alternativos, fortalecer vínculos o acuerdos con otras instituciones y, principalmente, disponer de un mejor conocimiento sobre las complejidades y rigideces constitutivas de todo Estado.

Con esto vemos que la implementación conjunta entre Estado y OSC de políticas públicas se encuentra atravesada por condicionantes internos a cada ámbito que se potencian y complejizan cuando se encuentran y que no siempre redundan en los estándares pretendidos de eficiencia y eficacia.

Si, a diferencia de las OSC, el Estado no carece por lo general de recursos humanos en términos cuantitativos, esta carencia sí se da en términos cualitativos. Presupuestos participativos, consejos consultivos (creados para la administración del Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados) o programas de regularización de asentamientos irregulares ejemplifican cómo en algunas oficinas técnicas -buen momento este para recordar la heterogeneidad que en cuanto a recursos e intereses signa a las estructuras administrativas de los distintos niveles estatales- se producen cuellos de botella cuando, a partir de propuestas o pedidos de las OSC, parte del personal no sabe cómo diseñar un convenio, cómo evaluar técnicamente un proyecto o, si lo sabe, se choca con que no dispone de indicadores urbanos, sociales y económicos actualizados y sistematizados. Esta realidad que cruza a segmentos de la estructura burocrática de los diferentes niveles estatales, si por un lado restringe los alcances de una política pública, por otro puede ayudar a delinear aquellas cuyos objetivos son más factibles de lograr en virtud de que se adaptan mejor a lo que dicha estructura está en condiciones de llevar a cabo, evitando así que los logros no se ubiquen demasiado lejos de las pretensiones primeras.

Este cuadro se agudiza -y también repercute en las OSC- cuando las unidades burocráticas no existen y deben ser creadas desde cero o cuando la sucesión de gobiernos impulsa cambios en sus organigramas que muchas veces barren con niveles adquiridos de memoria e inteligencia institucional.

Por otro lado, funcionarios estatales han señalado que una comunicación incorrecta e insuficiente por parte del Estado sobre los alcances, límites y objetivos de determinadas políticas a las que convoca para participar, ha llevado a posteriores conflictos con quienes se sumaron a ellas sin saber directamente el motivo de tal convocatoria o bien se sumaron con una idea equivocada, pretendiendo resultados para los que la política en cuestión no fue diseñada.

El aspecto comunicacional, vinculado a lo informacional que ya hemos visto, también ha sido destacado como decisivo a partir de las preocupaciones estatales por sostener los niveles de participación: qué se comunica, cuáles medios de comunicación masiva son elegidos de manera de llegar al mayor número de ciudadanos, hacen, entre otras, a una serie de decisiones en las que se juega una parte importante de una implementación efectiva. Pero no sólo es crucial esta comunicación “externa” del Estado sino también la que podríamos llamar “interna”, esto es la comunicación entre las diversas áreas del aparato administrativo: en este sentido, no es inusual saber que diferentes oficinas de distintos Ministerios o Secretarías han abordado, simultáneamente y sin acuerdo previo, una misma situación problemática. Estos casos ponen sobre el tapete, pensando en la vinculación entre el Estado y la sociedad civil, que en no pocas oportunidades rencillas personales o partidarias entre funcionarios se anteponen a un uso eficiente de los recursos y la concreción de los objetivos declarados, poniéndose en peligro la participación tanto de organizaciones como de ciudadanos.

## *El desafío del compromiso*

Este desafío refiere a la importancia de que la vinculación entre el Estado y las OSC e individuos participantes descansa en ciertos gestos y acciones que muestren claramente, más allá de lo discursivo, la mutua voluntad y disposición de medios para comprometerse y ser consecuentes con una línea de trabajo acordada. En este sentido, la regularidad de financiamiento por parte del Estado y el mutuo monitoreo de las acciones emprendidas son las dos dimensiones a destacar.

Con respecto a la primera dimensión, ella cobra mayor trascendencia desde el momento en que eventuales interrupciones en la asignación de fondos por parte del Estado no sólo demoran la ejecución de proyectos o programas decididos –siempre importantes por el mero hecho de haber sido decididos y muchas veces pertinentes solo en determinados plazos- sino que además lesionan la credibilidad y la legitimidad estatales, esto es, conlleva a que en las OSC se instale un registro de incertidumbre y cautela ya no en relación a la política inmediata sino de cara a cualquier otra acción conjunta futura: la palabra estatal se relativiza induciendo descrédito hacia cualquier promesa o propuesta posterior. En este orden, asegurar la disponibilidad financiera en tiempo y forma puede ahorrar costosos desencuentros.<sup>4</sup> Sirve como ejemplo el hecho de que, en algunas ciudades que vienen implementando de un tiempo a esta parte presupuestos participativos, el incumplimiento en la ejecución de algunos proyectos votados -que en determinados casos supera los dos años- ha provocado que algunas OSC e individuos hayan dejado de asistir o bien que todavía asistan pero sólo para reclamar por lo no ejecutado, desnaturalizando con ello la metodología de trabajo participativo (sin embargo, paradójicamente, tal incumplimiento ha reforzado la tarea controladora de estas OSC, cosa positiva ya que interpela al Estado para que éste rinda cuenta de sus acciones y omisiones). En otro orden, numerosas OSC involucradas en planes estratégicos locales o regionales también han caído en la apatía y el descreimiento luego de una prometedora convocatoria inicial no apuntalada en la concreción regular de los acuerdos. Esto pone sobre el tapete que el compromiso se demuestra tanto durante el desarrollo de la política participativa como posteriormente, en la concreción de las decisiones.

La segunda dimensión se orienta al control de la implementación de las acciones acordadas. Este monitoreo suele ser considerado no como un momento de una política pública sino como una etapa posterior y ajena a ella. Este equívoca consideración, común a algunos funcionarios y participantes, tiene por frecuente desenlace el desencanto de los segundos en el momento de controlar el nivel de avance de determinados bienes y servicios de cuya prestación es responsable el Estado. Ayuda a esta situación el orden temporal y presupuestario que el mismo Estado le imprime a sus políticas, orden en el cual éstas deben presentarse e iniciarse a comienzos de año, para concluir y mostrar resultados hacia fines del mismo. Esta temporalidad promueve que muchas veces, principalmente en los meses estivales, no haya un seguimiento pormenorizado de las políticas en implementación, lo cual es ayudado por la existencia de instancias de monitoreo meramente formales, cuando no su directa inexistencia. Cuando no se monitorea se pierde eficiencia y aumenta la carga de cuestiones pendientes que no solo complejizan y ralentizan la *performance* de la administración pública sino que aportan material para desconfiar del Estado.

---

<sup>4</sup> Estos comentarios no desconocen el hecho de que los periódicos ajustes salariales hacia los empleados de la administración pública así como la terciarización en la prestación de ciertos servicios públicos, entre otros, suelen “desacomodar” las estimaciones presupuestarias afectando en mayor o menor medida las tareas realizadas por el Estado.

## Conclusión

Lo político nunca es lineal. Puede haber inclusión en un gobierno movimientista (si se hace participar, no importa cómo, a grupos excluidos), se puede deliberar en grupos aristocráticos (si los participantes de una discusión pueden expresar libremente y de manera informada sus posiciones), puede haber equidad en un gobierno tecnocrático (si se distribuyen bienes a quienes no los tenían, sin consultarlos, siguiendo indicadores objetivos de carencia), y se pueden encontrar políticas públicas efectivas implementadas por gobiernos autoritarios (si lo hacen de manera acorde con las decisiones previamente tomadas). Por eso, lo que distingue a las políticas públicas democráticas participativas no es una característica en particular sino su intención de combinar –de manera variable, inteligente y comprometida- inclusión, deliberación, equidad y efectividad.

## Referencias bibliográficas

- AA. VV. (2007). *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Fundación CIPPEC, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación.
- Acuña, Carlos (2007). “Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades”, en Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana (comp.), *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Grupo Editorial Porrúa.
- De Piero, Sergio (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires, Paidós.
- Elster, Jon (comp.) (2001). *La democracia deliberativa*. Ed. Gedisa, Barcelona.
- Fishkin, James y Luskin, Robert (2004). “*Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion*”. Paper presented at the Swiss Chair’s Conference on Deliberation. European University Institute, Florence, Italy, May 21-22.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2003). *Democracia en Profundidad*. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia.
- Habermas, Jürgen (1994). *La inclusión del otro*. Paidós.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Ed. Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.
- Leiras, Marcelo (2007). “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas”, en Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana (comp.), *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Mendelberg, Tali (2002). “*The Deliberative Citizen: Theory and Evidence*”, en Delli Carpini, Michael *et al.* (eds.). *Research in Micropolitics, Volume 6: Political Decision Making, Deliberation and Participation*. Elsevier Press, pag. 151-193.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1984). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Caracas, CLAD.
- Walzer, Michael (2001). *Las esferas de la justicia*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.