

Programa de Liderazgo para el Desarrollo Sustentable en el MERCOSUR (PROLIDES)

Curso-Taller sobre “Gobernabilidad y Sociedad Civil”

Genoveva Ocampos

Mayo 2000

Bloque I. Gobernabilidad, competitividad e integración social.

Objetivo: Fundamentar un enfoque que integre la gobernabilidad política, la competitividad económica y la integración social como variables interdependientes. Familiarizarse con los conceptos y condiciones de gobernabilidad y Reforma del Estado y aplicarlas a las condiciones de reformas sociales y económicas necesarias para el país.

Temas:

1. Definición conceptual: gobernabilidad/gobernabilidad democrática.
2. Amenazas para la gobernabilidad. Contexto y condiciones de la gobernabilidad democrática.
3. Definición conceptual: Ética empresarial, productividad y competitividad.
4. Definición conceptual: Sociedad Civil e integración social. Conquista de ciudadanía y participación ciudadana.
5. El marco institucional que oriente los cambios y las políticas y las orientaciones de la acción colectiva.
6. Gobernabilidad democrática y desafíos actuales: a) la Reforma del Estado, b) la Representatividad y c) la autonomía de los actores sociales y el fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Ejercicio práctico: Análisis del contexto. Amenazas y oportunidades del contexto en la perspectiva de los jóvenes y de su participación (real/potencial) en el desarrollo sostenible y los procesos de gobernabilidad democrática. Presentación de resultados.

Bloque II. Fortalecimiento de la Sociedad Civil y participación ciudadana.

Objetivo: Familiarizarse con los conceptos de sociedad civil y participación ciudadana. Analizar el contexto y los desafíos actuales.

Temas:

7. Características generales y marco normativo de las organizaciones de la sociedad civil.

8. El contexto de la participación a nivel internacional y nacional.
9. Ámbitos de la participación.
10. Métodos de la participación, tipos de relaciones y posibilidades de alianzas estratégicas.
11. Condiciones requeridas para la sostenibilidad de la participación.
12. Niveles de formalización de la participación ciudadana.

Ejercicio práctico: Análisis de las organizaciones de jóvenes en Paraguay. Fortalezas y Debilidades (en relación a marcos legales, espacios institucionales, información y comunicación, capacitación y entrenamiento, financiamiento para la participación etc.) Presentación de resultados.

Bibliografía de consulta:

CEMCI. 1998. **Gobernabilidad, Descentralización y Concertación en los Gobiernos Locales**. Número 94 (40). Granada, España.

Diakonía/Oxfam. 1999. **Las paradojas de la participación. ¿más Estado o más sociedad?** La Paz, Bolivia.

Kliksberg, Bernardo. 1999. Seis Tesis no convencionales sobre Participación. INDES/BID. **mimeo**.

INDES/SAS 2000. **Manual del Seminario Taller en Diseño y gerencia de políticas, programas y proyectos sociales**. Asunción.

Ocampos, Genoveva y Rodriguez, José Carlos. 1999. **Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay**. Un desafío pendiente. BASE-ECTA/CDE. Asunción.

Weinstein, José. Notas sobre gerencia social innovadora y participación comunitaria. **mimeo**

BLOQUE 1. GOBERNABILIDAD, COMPETITIVIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL.

En América Latina, la experiencia de la década del 80, la década “perdida”, obliga a vincular los objetivos que antes fueron concebidos en forma separada:

- Crecimiento económico o reconversión productiva basada en la ampliación de mercados.
- Equidad o participación social en los frutos del crecimiento.
- Ampliación democrática.

3 variables interdependientes para explicar y comprender el desarrollo latinoamericano: Gobernabilidad, Competitividad e Integración social.

Se requiere aplicar una lógica sistémica y sinérgica a la interacción entre ellas. No significa que todo hay que hacerlo al mismo tiempo. El enfoque sistémico supone una estrategia con etapas, procesos, límites y evaluaciones críticas.

Haremos a continuación un breve examen conceptual de las 3 variables para luego esbozar un “modelo interactivo”, que busca las posibles interacciones entre estas variables.

Gobernabilidad. Contexto:

Cambios culturales, en la cultura cívica
Estado del malestar
Política vs. Políticas Públicas

Contexto y desafíos para la Cultura Cívica:

- Cambios en los referentes tradicionales (Nación-estado, clases, ideologías etc.).
- Crisis del concepto y práctica de la representación política.
- Autoridades mediatizadas por líderes de opinión, por medios de comunicación y por una sociedad más informada y participativa.
- Desvalorización de las instituciones políticas (partidos, Parlamento).

- Necesidad de revisar el diseño del Estado democrático y de vincularlo a la sociedad civil y al mercado.

- Emergente cultura de la diversidad y de la participación, cada vez más dominada por el conocimiento, información y los medios de comunicación (pero no sólo por éstas) desborda las formas tradicionales de hacer política.

Política y Gobernabilidad.

No hay un concepto teórico desarrollado, el concepto de gobernabilidad sirve más bien empíricamente, para describir situaciones y coyunturas precisas.

La crisis del sistema de representación y de la acción política obliga a idear un nuevo sistema de relaciones que buscaría reducir la incertidumbre, mediar entre intereses contrapuestos.

I. DISTINTAS DEFINICIONES DE GOBERNABILIDAD:

- En sentido restringido: “calidad de la gestión de gobierno”.
- En relación a la crisis de la política: la participación política genera fragmentación de intereses y un exceso de demandas que el sistema político no es capaz de procesar. Gobernabilidad como “capacidad de procesar los tales conflictos” (Crozier, Huntington, Watanaki, 1975).
- En el campo de la sociología crítica: la gobernabilidad es vista como un límite de la dinámica capitalista respecto de la integración social: crecimiento y acumulación sin regulación política generan ingobernabilidad” (Offe, 1982).
- En América Latina, al inicio del debate se la confunde con la noción de estabilidad política o se la reduce a una dimensión electoral (transparencia, legitimidad de los procesos electorales).
- También se la confunde con el “buen gobierno” = buen desempeño gubernamental en el sentido de a) sensibilidad frente a las demandas; b) eficiencia administrativa y gerencial; c) transparencia y rendición de cuentas (accountability).
- En relación a la temática del desarrollo (PNUD), se reclama “un pacto o compromiso de gobernabilidad directamente asociado a una mayor

participación ciudadana descentralizada y a una adecuada organización de la política y de la participación”.

- En el Banco Mundial (1991), se vincula la gobernabilidad con la “capacidad del gobernante de llevar a cabo sus planes y programas, es decir, ejercer autoridad, resolver problemas e implementar políticas, lo que además requiere de un fortalecimiento institucional tanto público como privado”.

SENTIDO RESTRINGIDO Y AMPLIO DE GOBERNABILIDAD:

Sentido restringido: “una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que tendrían que tener los poderes del estado frente a la misma sociedad”.

Sentido amplio: supone además “la calidad democrática del gobierno, el logro de cierto consenso societal en la formulación de políticas y en la resolución de problemas con miras a lograr el desarrollo económico y la integración social = desarrollo sostenible”.

En esencia, la gobernabilidad consiste en “elevar la calidad del gobierno mediante el incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad”.

En síntesis, gobernabilidad significa “capacidad del gobierno y de la sociedad para atender equilibradamente la triple demanda ciudadana por crecimiento, equidad y democracia”.

MODELOS DE GOBERNABILIDAD	
Modelo Autocrático	Modelo Democrático
Poder centralizado Arbitrariedad Ausencia de Derechos Humanos No hay necesidad de rendir cuentas	Poder compartido Legitimidad e institucionalidad Reconocimiento de los DDHH Necesidad de rendir cuentas

Gobernabilidad democrática + Participación social + reconversión económica: triángulo del desarrollo.

PERSPECTIVAS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA:
i) Proceso de gestión gubernamental (Buen Gobierno). ii) Proceso de fortalecimiento y cambios institucionales (Reforma del Estado). iii) Proceso de construcción de consensos necesarios (Pactos y acuerdos en torno a las políticas de Estado, Fortalecimiento de la Sociedad Civil).

II. RECONVERSIÓN PRODUCTIVA EN BASE A UNA MAYOR COMPETITIVIDAD.

Incompetencias a nivel de la economía se traducen en:

- ◆ Estancamiento económico, baja productividad, predominio del mercado informal, desempleo/subempleo.
- ◆ Confusión en torno a orientaciones y políticas necesarias para una reconversión productiva sostenible y más equitativa.
- ◆ Clima político e institucional (ineficiencia, corrupción, impunidad) poco favorable para atraer inversiones.
- ◆ Falta de liderazgo y de ética empresarial (críticas en vez de propuestas y metas claras).

Nueva división internacional del trabajo determinada por la mayor competitividad de las empresas en el contexto de la globalización.

Necesidad de una competitividad auténtica que favorezca los intereses particulares y generales en su conjunto.

En sus orígenes la noción de “competitividad auténtica” (Fajnzylber, CEPAL) se relaciona con “la capacidad interna de creación industrial asociada con una participación creciente de los agentes de producción

(empresarios y trabajadores) y del conocimiento: construcción de un “núcleo endógeno de crecimiento tecnológico”.

La noción de conflicto y comunicación entre actores y la de *ethos* empresarial, aspectos decisivos de la competitividad, están ausentes o reciben aquí un tratamiento restringido.

La misma lógica del conflicto social ha sido históricamente distorsionada y reducida a un conflicto entre el Estado y el trabajo y no a un sistema de relaciones sociales y acciones colectivas diversas y complejas (Calderón y Dos Santos, 1995). Múltiples actores en la esfera productiva: empresas grandes y medianas, microempresas, trabajadores por cuenta propia, economía familiar campesina.

LA NOCIÓN DE “COMPETITIVIDAD AUTÉNTICA” SE RELACIONA CON:

- la necesidad de lograr una reconversión productiva orientada al mercado externo (sin descuidar el interno).
- El desarrollo de una lógica endógena que promueva:
 - a) la incorporación o transferencia tecnológica adecuada a distintos actores y sistemas productivos;
 - b) el uso renovable (no el abuso) de los recursos humanos;
 - c) el manejo sostenible (no la explotación indiscriminada) de los recursos naturales.
- Una incrementada capacidad de gestión empresarial, tanto para el buen funcionamiento de una empresa como para el desarrollo de estrategias de globalización y de integración regional.
- Un contexto apropiado para generar un proceso dinámico en el cual “la innovación es una constante significativa” para generar nuevos productos y procesos productivos:
 - Planes y objetivos nacionales, instrumentos gubernamentales
 - Ambientes competitivos, decisiones estratégicas
 - Aprendizaje constante
 - Capacidad productiva y de apoyo a nivel nacional
- Apertura económica es mucho más que bajar aranceles. Implica cambios institucionales de envergadura a nivel de empresas, en el

relacionamiento entre empresas, trabajadores y gobiernos nacionales y regionales, a nivel del sistema político.

- Un sentido de cohesión y participación nacional, liderazgo y dinámica empresarial que abarque al conjunto de la sociedad: metas compartidas y negociadas que permitan enfrentar el riesgo y la incertidumbre propios del mundo moderno.

Fuente: Calderón, 1995.

COMPETITIVIDAD AUTÉNTICA SE RELACIONA CON UN NUEVO DINAMISMO SOCIETAL BASADO EN:

- el papel estratégico del conocimiento
- el aumento de la flexibilidad del sistema (laboral, institucional).
- la emergencia de redes descentralizadas compuestas de múltiples formas y tamaños de organización empresarial.
- flujos de información entre redes de organizaciones e instituciones.
- ethos empresarial que disminuye la lógica rentista, consumista y prebendaria a favor de una ética de la responsabilidad.

LA INTEGRACIÓN SOCIAL HA SIDO HISTÓRICAMENTE VINCULADA A:

- procesos de institucionalización de los conflictos y desarrollo de nuevas formas de solidaridad orgánica (Europa).
- al poder de las instituciones políticas y judiciales y a la fuerza de integración de los inmigrantes (EEUU).
- a la ideología política y participativa de la revolución (Rusia).
- al papel articulador e integrador de la hacienda y a la persistencia de un patrón intrasocietal patrimonialista y clientelista (América Latina).
- los regimenes populistas han sido también una forma de integración social.

La sociología crítica puso en evidencia la persistencia de una crisis o no correspondencia entre la evolución de nuevas dinámicas productivas y de consumo y la integración social.

EN LA ACTUALIDAD ES POSIBLE ADECUAR LA NOCIÓN DE INTEGRACIÓN SOCIAL A LA CAPACIDAD DE UNA SOCIEDAD DE:

- a) construir ciudadanía activa,
- b) eliminar las barreras de la discriminación del mercado, y
- c) difundir una cultura de reciprocidad, solidaridad y capacidad de enfrentar problemas y metas comunes.

La integración social supone actores que interactúan recíprocamente sobre la base de argumentos racionales y de valores para lograr concertadamente metas de integración, competitividad y gobernabilidad.

LA CIUDADANÍA ACTIVA:

- Está directamente asociada a la equidad social y al derecho de igualdad de oportunidades.
- Supone una socialización creciente del conocimiento
- Implica el desarrollo de capacidades diversas y el manejo de información apropiada y oportuna que oriente las decisiones.
- Se vincula al autogobierno de la sociedad y a la gestión pública del desarrollo.
- Supone una democracia representativa + una democracia participativa.

LA CULTURA DE LA SOLIDARIDAD:

- permite vincular los intereses particulares con los públicos;
- se refiere a la capacidad de las sociedades para conciliar la competitividad auténtica con una gobernabilidad progresiva.
- Esta vinculación supone el logro del “bien común”.

LA CONQUISTA DE LA CIUDADANÍA CONSTITUYE EL IMPULSO HACIA LA INTEGRACIÓN SOCIAL E IMPLICA:

- Políticas y acciones societales, en el sentido del desarrollo social
- Un tratamiento público del problema de la pobreza y su vinculación con el tema de la equidad y el desarrollo
- Un espacio público ampliado, el lugar de la deliberación colectiva de ciudadanos/as
- Prácticas democráticas de permanente negociación

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA POBREZA:

- ◆ La pobreza no es un dato estadístico sino el producto de relaciones sociales excluyentes. Enfrentar la pobreza también implica un juicio sobre las relaciones sociales existentes.
- ◆ Los pobres ya no pueden ser vistos como objeto de asistencia sino como ciudadanos con derechos y responsabilidades cuyo ejercicio está vinculado a la capacidad de la sociedad y de los mismos pobres en hacer valer sus reclamos en el ámbito político y en la realización de la cultura de la solidaridad.
- ◆ Si las tendencias sociales no son revertidas, los costos serán cada vez más elevados tanto en términos de gobernabilidad como de desarrollo.

EL TRIÁNGULO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: GOVERNABILIDAD, COMPETITIVIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL, CON SU RECTÁNGULO Y SU PUNTO AL CENTRO.

Relaciones sinérgicas y sistémicas de los conceptos de gobernabilidad, competitividad e integración social.

Este Triangulo es fundamental para alcanzar cierta capacidad endógena de desarrollo. Pero requiere de un marco institucional que dé sentido y continuidad a las transformaciones y políticas.

El rectángulo de la institucionalidad es el que hace normativamente viable el triángulo.

- **Normas, derechos y obligaciones** establecidos concertadamente permiten establecer las reglas de juego claras y adecuadas a los procesos de cambio.
- **Marco institucional para reducir la incertidumbre** por el comportamiento inconsistente de buena parte de los actores empresariales, políticos e institucionales.
- **Patrones de continuidad** para garantizar la sustentabilidad institucional (planes de mediano y largo plazo, compromisos, recursos, etc.).
- **Patrones culturales e institucionales** para el procesamiento de conflictos entre actores y grupos sociales.

El marco institucional es el que permite ir superando progresivamente la cultura patrimonialista y prebendaria tanto en la economía como en la política. No es cerrado ni estático, va evolucionando, cambiando y adecuándose al proceso de desarrollo. Incluye una serie de factores de productividad y de gobernabilidad pero sobre todo una matriz de actores sociales que comparten una estrategia de inserción productiva en la reestructuración económica.

Punto al centro: el desarrollo endógeno

Matriz del sistema de acción colectiva Orientaciones de la acción

1. Adoptar y potenciar redes y sistemas de información/
Incorporación de innovaciones tecnológicas
2. Gestión social innovadora/ Potenciar tejidos interculturales
3. Ciudadanía activa

Fuente: Calderón 1995

NUEVA LOGICA DEL CONFLICTO	
ESTADO PATRIMONIALISTA	ESTADO DEMOCRATICO Y SOCIAL DE DERECHO
Conflictos entre Estado y actores sociales y políticos.	Conflicto supone una disputa entre los distintos actores por la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social.
Carácter paraestatal de la acción colectiva	
Carácter prebendario de las relaciones Estado/Sociedad.	Redefinición de la correlación de fuerzas políticas (izquierda/derecha, a favor/ en contra de los cambios).
Búsqueda del poder estatal o de la Redefinición de las relaciones Estado/Sociedad	No existe una fórmula mágica o receta para procesar conflictos
	Negociación supone voluntad de respetar acuerdos y concesiones mutuas respecto a las posiciones originales de cada actor.

DESAFIOS QUE ENFRENTA ACTUALMENTE LA GOBERNABILIDAD:

1. Reforma del Estado
2. La cuestión de la representatividad
3. La autonomía de los actores sociales y el fortalecimiento de la Sociedad civil.
4. El fortalecimiento del régimen democrático y de la política

1. REFORMA DEL ESTADO:

Tema álgido, viejos vínculos clientelistas-populistas conspiran en su contra.

ALGUNOS PROBLEMAS INELUDIBLES:

- ◆ Déficit fiscal
- ◆ Escasez de resultados en programas/proyectos sociales
- ◆ Cobertura de servicios deficiente e inequitativa
- ◆ Superposición de funciones y proliferación de instituciones
- ◆ Falta de sistemas de información, monitoreo y evaluación
- ◆ Burocracia inoperante
- ◆ Corrupción
- ◆ Clientelismo en la selección y promoción de funcionarios.
- ◆ Niveles salariales bajos y falta de incentivos

OBJETIVOS DESEABLES Y POSIBLES:

- ◆ Un Estado en función de la sociedad, ¿cómo lograrlo?
- ◆ Democratizar el propio Estado, adecuar su función gerencial a una realidad cada vez más incierta, cambiante y compleja.
- ◆ Una gerencia pública menos burocrática, más estratégica, democrática y participativa (adaptativa y flexible/complementación de acciones entre Estado/Mercado/Sociedad Civil).

NIVELES ESTRATÉGICOS DE LA REFORMA DEL ESTADO*:

MACRO: Elaboración de orientaciones, normativas y procedimientos, diseño de políticas y programas

MESO: Desarrollo de capacidades institucionales

MICRO: Mejoras en la entrega de servicios sociales (cobertura + calidad)

* Introducción y/o fortalecimiento de espacios, instancias, mecanismos de democracia directa o participativa en todos los niveles.

DISTINTOS SIGNIFICADOS Y/O DIMENSIONES DE LA REFORMA DEL ESTADO:

- Reforma Constitucional (1992).
- Descentralización (transferencia de competencias y recursos a gobiernos locales/regionales + participación ciudadana).
- Transformación del rol económico y financiero: privatización de empresas públicas, tercerización de servicios, mejorar la recaudación tributaria/finanzas públicas, reestructuración de la banca pública.
- Modernización de una burocracia pública sobredimensionada, corrupta e ineficaz.
- Reformas Sectoriales: Educación, Salud, Saneamiento, Desarrollo Rural.
- Reducción de funciones militares y de defensa nacional/mayor inversión en seguridad interna y en reforma de la justicia.

2. FORTALECER EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN:

- En la matriz socio-política tradicional se da una triple función del sistema de partidos:

representación + proyecto + reclutamiento de cuadros dirigentes=
partido de “vanguardia” o en función de gobierno, omnipresentes.

- Crisis del sistema de partidos tradicionales. Los partidos oscilan entre:

Ideologización extrema/falta de identidad
Rol irrelevante/excesiva interferencia en la sociedad
Cooptación o ignorancia del “otro”/transacciones o componendas sin
proyecto

- Un sistema fortalecido de partidos + alternancia en el poder = + eficacia Estatal.

MEJORAR LA REPRESENTATIVIDAD A TRAVÉS DE:

- Reclutamiento de cuadros idóneos
- Democracia interna
- Proyecto País
- Negociaciones y acciones concertadas
- Capacidad de establecer alianzas y coaliciones amplias
- Capacidad de establecer canales con la sociedad para asegurar que nuevas problemáticas y conflictos se expresen, se enfrenten y se resuelvan.

Posibilidad de formar coaliciones de gobierno mayoritario en sistemas multipartidarios implica cambios institucionales a nivel del gobierno + cambios de cultura política + autonomía y equilibrio de poderes.

3. AUTONOMÍA Y FORTALECIMIENTO DE LOS ACTORES SOCIALES O DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC).

- OSC se enfrentan al desafío de incrementar su autonomía con respecto al Estado y al sistema de partidos para crecer en fuerza y densidad.
- Incremento de los niveles de participación, que no se limitan a una dimensión simbólica (identidad) sino también dirigidos a la explicitación y solución efectiva de problemas.
- Matriz sociopolítica clásica (Estado/empresarios/obreros) en descomposición/Ausencia de un sujeto único y privilegiado portador de los cambios.
- Múltiples actores sociales que se enfrentan a la diversificación de los principios de acción y lucha (género, medio ambiente, pobreza, reactivación de la economía campesina, indigenismo, corrupción, privatización, integración regional, gestión pública transparente, etc.).
- Repensar la articulación o configuración de actores frente a problemáticas vastas y complejas: Apuntalar la democracia y reorientar el desarrollo
- No cabe esperar que el Estado sea un agente unificador de la vida en sociedad, pero la intervención estatal es indispensable para generar

espacios e instituciones que permitan a los actores actuar con autonomía. De otro modo, la ausencia o debilidad de actores y la crisis de representación pueden durar indefinidamente.

4. EL FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DE LA POLÍTICA.

Las transformaciones socioeconómicas, culturales y políticas y la necesaria reinserción en el nuevo contexto mundial replantean la cuestión de la vigencia de la democracia.

- ❖ Con el colapso del socialismo real, la democracia debería conducir a un capitalismo con “rostro más humano”.
- ❖ Débil calidad de la democracia pueden hacer resurgir opciones autoritarias, pero la cuestión de la democracia se plantea ahora más bien como parte de un cambio de época.
- ❖ Expansión y redefinición de la ciudadanía. Derechos cívicos + derechos económicos, sociales y culturales. Ciudadanía que se proyecta a diversos campos de la vida en sociedad donde se expresan relaciones de poder:

Gobiernos locales
Poder Ejecutivo, Ministerios y Políticas Sectoriales
Comunidad internacional
Medio ambiente
Sexualidad y vida afectiva
Comunicaciones

- ❖ Nueva definición de “polis” y de las actividades en torno a ella colocan sobre el tapete cuestiones que hacen a la relevancia y calidad del régimen democrático, al contenido del “buen gobierno”, a la relación ciudadanía/representación, al modo de conjugar los principios de libertad e igualdad.

BLOQUE 2. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

SOCIEDAD CIVIL:

- Se resiste a las definiciones. Ámbito de interacción societal difuso, plural, diverso, fragmentado.
- Se presenta como un “objeto” demasiado vasto para ser abordado de manera exhaustiva.
- Tiende a ser concebida en términos de lo que la distingue del resto de la realidad social: como aquello que no pertenece al ámbito de la economía ni del Estado.
- Trama asociativa no-estatal y no económica, de base voluntaria, compuesto por asociaciones, organizaciones y movimientos, surgidos de manera más o menos espontánea, capaz de hacer valer sus intereses y reclamos en el ámbito público.

CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Universo que no es homogéneo ni uniforme (pluriverso) caracterizado por la diversidad de orígenes, propósitos, marcos regulatorios y formas institucionales.

Organizaciones en muchos casos frágiles y débiles, también dinámicas y flexibles, en otros casos pragmáticas y efímeras.

Pueden ser caracterizadas y clasificadas según distintos criterios: tipo de orientación, el marco jurídico por el que se rigen, su carácter lucrativo o no, su dependencia o autonomía en relación al Estado y los partidos políticos, la composición de sus miembros, profesionales y/o voluntarios/as, etc.

Clasificación de las Organizaciones de la Sociedad Civil según:

a) el beneficiario último de las acciones:

- i) sus propios asociados o miembros (organizaciones de membresía);
- ii) los grupos o asociaciones distintas a sus propios miembros, (organizaciones de servicios o de apoyo, conformadas por profesionales y voluntarios).

b) el origen de sus recursos:

- i) propios: cuotas de sus asociados/prestación de servicios;
- ii) externos: (1) donaciones, legados y/o partidas presupuestarias del sector público o (2) donaciones y préstamos de la cooperación internacional.

c) según sea el órgano que las autoriza y el marco legal por el que se rigen:

- i) las Asociaciones Reconocidas de Utilidad Pública (Fundaciones, ONG Internacionales).
- ii) las Asociaciones Civiles de Capacidad Restringida (ONG, organizaciones campesinas, asociaciones varias).
- iii) Otras organizaciones civiles, reconocidas por resolución administrativa del órgano pertinente (Juntas Vecinales, Juntas de Saneamiento, Cooperadoras de Escuela, Comités de Agricultores).

Fuente: Ocampos y Rodríguez, 1999

TIPOS LEGALES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Tipo de OSC	Marco Jurídico	Registro/reconocimiento de:	Objetivo último
Sindicatos	Código Laboral Ley 213/94	MJyT	<i>Mutuo interés</i>
Cooperativas	Ley 438/94	INCOOP	<i>Interés social</i>
Comunidades Indígenas	Ley 904/81	INDI/ Poder Ejecutivo	
Fundaciones	Código Civil	P.Ejecutivo	<i>Bien Común</i>
Asociaciones Reconocidas de Utilidad Pública*	Código Civil	P.Ejecutivo	<i>Utilidad Pública</i>
Asociaciones de Capacidad Restringida*	Código Civil	DGRP/ P. Judicial	<i>S/mención “Mutuo interés”</i>
Idem ONG	Código Civil	DGRP/ P. Judicial	<i>S/mención “Utilidad pública”</i>
Juntas Vecinales	Ley 1294/87	Intendente Municipal	<i>Promover obras de interés comunitario</i>
Comités de Agricultores	Resolución Administrativa	MAG	<i>Mejorar productividad y acceso al mercado.</i>
Cooperadoras Escolares	Idem	MEC	<i>Gestión Escolar</i>
Juntas de Saneamiento	Idem	MSPyBS	<i>Gestión de Sistema de Agua Potable</i>

* ONG Internacionales

** Organizaciones Campesinas, asociaciones culturales.

Fuente: Ocampos y Rodríguez, 1999

EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL:

- ❖ Globalización/localismos regionales
- ❖ Acuerdos Internacionales (Cumbres, Pactos).
- ❖ Mandatos de organismos internacionales (participación, fiscalización, transparencia).
- ❖ Acceso a nuevas tecnologías de comunicación
- ❖ Proceso de democratización en América Latina
- ❖ Redes asociativas, “ciudadanía global”.

Otros elementos favorables/desfavorables

CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN A NIVEL NACIONAL:	
Elementos Favorables	Elementos Desfavorables
▪ Proceso de democratización ▪ Proceso de descentralización ▪ Sociedad Civil emergente ▪ Mayores niveles educativos ▪ Libertad de Prensa	▪ Historia y cultura política ▪ Polarización socio-económica ▪ Desconfianza en las institucionales públicas ▪ Otros?

GERENCIA DE LA PARTICIPACIÓN: CAMPOS DE APLICACIÓN

- **MACRO:** Elaboración de políticas y estrategias de desarrollo sostenible
- **MESO:** Gerencia interna de una institución y articulación interinstitucional.
- **MICRO:** Identificación, diseño, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos.

Fuente: INDES/SAS, 2000.

EVALUACIÓN EX–ANTE: ¿Quiénes Participan?

- ◆ ¿Quiénes podrían resultar afectados por el proyecto de manera positiva o negativa?
- ◆ ¿Quiénes son los excluidos, “sin voz”?
- ◆ ¿Cuál es el balance en términos de género?
- ◆ ¿Quiénes son los representantes o líderes? ¿Qué tipo de liderazgos tiene la comunidad?
- ◆ ¿Quiénes pueden movilizarse a favor o en contra del proyecto?
- ◆ ¿Quiénes pueden contribuir con recursos técnicos, financieros?
- ◆ ¿Qué comportamientos hay que cambiar para alcanzar una participación democrática?

MÉTODOS PARA LA PARTICIPACION.

- ELECCIONES, CONSULTAS NACIONALES Y LOCALES
- FOROS PUBLICOS, AUDIENCIAS PÚBLICAS, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
- TALLERES, GRUPOS FOCALES, GRUPOS ASESORES Y MESAS REDONDAS
- ENCUESTAS, INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA, DIAGNOSTICOS RAPIDOS Y PARTICIPATIVOS.
- COMITÉS, COORDINACIÓN Y REDES
- EJECUCIÓN DE PROYECTOS
- MANTENIMIENTO DE SERVICIOS

OTROS CONCEPTOS RELACIONADOS A LA PARTICIPACION CIUDADANA:

EMPODERAMIENTO:	CAPITAL SOCIAL:
“Proceso que implica mejorar las capacidades y habilidades de las personas y grupos involucrados en el desarrollo”	“Experiencia acumulada al nivel individual, institucional y de la sociedad que puede servir de base al proceso de desarrollo”
Las oportunidades de participación permiten mejorar las capacidades. Equidad de género.	Al nivel de comunidades= valores compartidos, cultura, tradiciones, saberes acumulados, redes de solidaridad, expectativas de comportamiento recíproco.

CARACTERISTICAS DEL CAPITAL SOCIAL SEGÚN ROBERT PUTNAM.

- ◆ Tiene como fundamento la confianza mutua.
- ◆ Tiende a acumularse, a diferencia del capital en recursos naturales
- ◆ Es un bien público y no privado como el capital financiero
- ◆ Tiende a crecer ahí donde existe (círculo virtuoso); por el contrario, la desconfianza es difícil de romper o superar.
- ◆ Permite ahorrar costos de transacciones (convenios, licitación, monitoreo)
- ◆ El clientelismo es una relación jerárquica de confianza; el oportunismo es un desvío de la confianza.
- ◆ La democracia participativa es la forma más avanzada de relaciones basadas en la confianza.

TESIS NO CONVENCIONALES SOBRE PARTICIPACIÓN (KLIKSBERG, 1999):

- ❖ LA PARTICIPACION DA RESULTADOS.
- ❖ LA PARTICIPACION TIENE VENTAJAS COMPARATIVAS.
- ❖ LA PARTICIPACION ES EL NUCLEO CENTRAL DE LA GERENCIA SOCIAL DEL SIGLO XXI.
- ❖ LA PARTICIPACION ENFRENTA FUERTES RESISTENCIAS E INTERESES.
- ❖ SE REQUIEREN POLITICAS Y ESTRETEGIAS ORGANICAS Y ACTIVAS PARA HACER AVANZAR LA PARTICIPACION.

LA PARTICIPACION DA RESULTADOS:

- implementación más eficiente de los proyectos (menos demoras y sobrecostos etc.)
- empoderamiento de la comunidad (autoconfianza, autoestima).
- nuevas habilidades organizacionales y destrezas, fortalecimiento de la organización.

Casos documentados: Proyectos de agua (Banco Mundial), Villa el Salvador en Perú, Presupuesto Municipal Participativo de Porto Alegre).

- Se trata de casos dónde se puso en marcha formas de participación “real” no “simulaciones de participación” (consultas erráticas o coyunturales).
- Se respetó la historia, cultura e idiosincracia de la población.
- Todas tuvieron un marco subyacente, un proyecto en términos de valores, de perfil de sociedad a lograr o de nuevas formas de convivencia cotidiana a las que se estaba apostando.

LA PARTICIPACION TIENE VENTAJAS COMPARATIVAS:

- En términos de **eficiencia, equidad, sostenibilidad** si hay coherencia con el “estilo organizacional” promocionado.
- En la elaboración de programas sociales, permite detectar necesidades relevantes y priorizar las mismas o relevar las “oportunidades” que pueden derivar de la cultura local.
- En la gestión de programas, contribuye a la efectividad organizacional.
- En términos de control social, contribuye a la transparencia, a evitar desvíos de fondos.
- La evaluación participativa y la investigación-acción permiten que la comunidad indique resultados efectivamente obtenidos, deficiencias, efectos inesperados + o -, elementos todos necesarios para diseños o replicas futuras.

Modelos no participativos suponen “costos de oportunidad” y favorecen la generación de “costos directos” que atentan contra el cumplimiento de metas:

- Actitud de indiferencia y dependencia del Estado al constatar que se tiene poca o ninguna voz en el propio desarrollo.
- Falta de apoyo y de sentido de propiedad o pertenencia que afecta el acceso al servicio o limita la recuperación de los costos del proyecto.
- Malestar y resentimiento cuando los proyectos o políticas son impuestos.
- Dificultades para identificar prioridades.
- Exclusión de los más necesitados.

Fuente: Bernardo Kliksberg, 6 Tesis no Convencionales sobre la Participación, INDES/BID, 1999.

PARTICIPACION: NUCLEO CENTRAL DE LA GERENCIA SOCIAL DEL SIGLO XXI.

<i>GERENCIA TRADICIONAL.</i>	<i>GERENCIA SOCIAL INNOVADORA</i>
Ordenamiento formal de la organización: - Organigramas precisos - División de funciones - Manuales de cargos - Descripción de tareas detalladas - Procedimientos rutinarios - Formularios y registros - Proyección en base a las realidades pasadas.	Organizaciones “inteligentes”, capaces de entender las “señales de la realidad”, que aprenden: Capacidades para el análisis sistemático del contexto y sus tendencias. - Gerencia “adaptativa”, con capacidad de innovar. - Detección de los problemas estratégicos. - Comunicaciones activas. - Horizontalidad, participación en equipo, redes de contactos. - “Visión compartida” y clima de confianza.

RESISTENCIAS E IMPEDIMENTOS DE LA GERENCIA PARTICIPATIVA (B. Klicksberg).

- ❖ Eficientismo cortoplacista
- ❖ Reduccionismo economicista
- ❖ Predominio de la cultura organizacional formal
- ❖ Subestimación de los pobres
- ❖ Tendencia a la manipulación de la comunidad
- ❖ Problemas de poder

LA PARTICIPACION ENFRENTA FUERTES RESISTENCIAS E INTERESES.

- a) el eficientismo cortoplazista: la participación genera costos e insume tiempo.
- b) el reduccionismo economicista: que se limita al cálculo costo/beneficio o a los “incentivos materiales”. Se minimizan o desconocen procesos que guardan relación con la participación comunitaria: mayor autoestima, confianza en las propias fuerzas, la responsabilidad colectiva, visión compartida, valores de solidaridad.
- c) el predominio de la cultura organizacional formal: el orden, la jerarquía, el mando, los procesos formalmente regulados y una percepción verticalista y autoritaria de la organización son vistas como claves de la eficiencia. Se percibe como intolerable la participación que se basa en: la cooperación, la horizontalidad, la flexibilidad, la gerencia adaptativa, una visión clara de cuales son los fines y la subordinación de ellos a los procesos organizativos.
- d) la subestimación de los pobres. Se subvalora su capacidad de contribuir al diseño, gestión, control y evaluación de los proyectos.
- e) la tendencia a la manipulación de la comunidad: clientelismo, promesas para ganar apoyos temporarios, se busca relegar a líderes auténticos e impedir que surjan líderes genuinos, se imponen “líderes a dedo” como correas de transmisión de “arriba hacia abajo”.
- f) el problema del poder, que buscar recrear relaciones de dependencia y de control social y no compartir el poder. Autoridades que tienen miedo a que su poder disminuya.

SE REQUIEREN POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS ORGANICAS Y ACTIVAS PARA HACER AVANZAR LA PARTICIPACION.

- La democratización genera las condiciones para la participación y la ampliación de la participación genera presiones para una democracia más sustantiva.
- Incremento de las organizaciones de base, comunitarias y ciudadanas genera desafíos y tensiones.

- Crecientes problemas sociales como la deserción y repetición escolar, saneamiento y acceso al agua potable, desnutrición son fenómenos que comprometen el capital humano e hipotecan el futuro
- Políticas públicas y estrategias renovadas para “dar la pelea por la participación” :
 - Articulación entre lo económico y lo social.
 - Prioridad a las políticas sociales.
 - Difusión y aprendizaje de experiencias exitosas.
 - Gerencia social innovadora.
 - Alianzas estratégicas en torno a la participación
 - Participación como meta central y como proceso de experimentación social complejo y multifacético.
 - Conciencia pública respecto a las ventajas de la participación

LA PARTICIPACION SE HALLA EN LA NATURALEZA MISMA DEL SER HUMANO.

Es un derecho actualmente reconocido por los organismos internacionales (aunque se reconoce las dificultades de su instrumentación) más que por los gobiernos.

“Una participación mayor de la población no es más una vaga ideología basada en los buenos deseos de unos pocos idealistas. Se ha convertido en un imperativo, “una condición de supervivencia”. IDH, Naciones Unidas, 1993.

“en la naturaleza de los hombres se halla involucrada la exigencia de que en el desarrollo de su actividad productora, tengan posibilidad de empeñar la propia responsabilidad y de perfeccionar el propio ser”. Juan XXIII, encíclica Mater et Magistra.

LOS ACTORES DE LA PARTICIPACION.

- ◆ Instituciones públicas: nivel nacional, departamental, municipal.
- ◆ Partidos Políticos
- ◆ Sociedad Civil: Asociaciones comunitarias y vecinales; asociaciones civiles sin fines de lucro y de interés público (ONG/Fundaciones), asociaciones y grupos de mujeres, jóvenes, sindicatos, cooperativas, organizaciones campesinas, asociaciones de profesionales, gremios empresariales.
- ◆ Grupos Vulnerables: mujeres violentadas, pobre urbanos y rurales, trabajadores de la calle, indígenas.
- ◆ Organismos Internacionales.

Fuente: INDES/SAS, 2000.

PARTICIPACION COMUNITARIA.

Imagen tradicional de comunidad:

- Colectivo o entramado social que existiría entre los grupos pobres o populares
- Que compartirían entre sí un conjunto de valores y de creencias.
- Que desarrollan un conjunto de prácticas y acciones en forma asociada
- Límites de la comunidad son nítidos, la adhesión de los individuos es total, el “oré”.
- Visión idílica de la comunidad.

Imagen actual de comunidad:

- Comunidad fragmentada/comunidades en plural.
- Puede constituirse por personas que no comparten un mismo territorio
- Individuos que se sienten parte al mismo tiempo de grupos que no siempre tienen relación –espacial ni social ni valórico-cultural- entre sí.
- Múltiples identidades: religiosas, económicas, profesionales, partidarias, etc.
- Que podrían satisfacer mejor las motivaciones personales y desarrollar las libertades de los individuos.
- Complejidad de vínculos que tienen entre sí los miembros de los grupos populares.
- Diversidad de relaciones que van desde la cooperación al antagonismo pasando por la prescindencia y competencia. No todas favorecen la participación.

Fuente: Weinstein, José, 1999.

TIPOS DE RELACIONES A NIVEL COMUNITARIO.

- ❑ CLIENTELISTAS
- ❑ CONTRACTUALES
- ❑ DE COOPERACION: asociación para satisfacer, parcial o totalmente, necesidades. Orientada tanto hacia la autoayuda como al reclamo de derechos
- ❑ DE PRESCINDENCIA: individuos y grupos más próximos satisfacen sus necesidades sin tener que recurrir a los otros miembros de la comunidad.
- ❑ DE COMPETENCIA: individuos y familiares entran en colisión para satisfacer sus similares necesidades. Alejada de la cooperación pero puede estar regulada y dotada de legitimidad por lo que no siempre implica disputa directa.
- ❑ BASADAS EN EL CONFLICTO: A diferencia de la competencia, no siempre se refieren al acceso privativo a un bien o servicio, tienden a no estar regulados formalmente (aunque tienden a existir códigos culturales de conducto que deben ser respetados) y pueden ser exclusivamente negativos (que nadie gane nada al “triunfar” por sobre su adversario).
- ❑ POSIBILIDADES DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS

¿QUÉ SIGNIFICA ENTONCES PROMOVER LA PARTICIPACIÓN?

- Las ventajas de la participación, en términos de eficiencia, pertinencia y sostenibilidad de las acciones emprendidas, han pasado a ser no controversiales (aunque también existen dobles discursos en torno al tema).
- Este consenso discursivo no se logra plasmar suficientemente en la realidad. Aún estamos lejos de lograr avances sustantivos en términos de participación (política, social, ciudadana, popular en el desarrollo etc.).

- Dinamismo y efectos no esperados que pueden producirse en esa constelación de relaciones que mantienen los miembros de una colectividad.
 - Relaciones marcadas por la cooperación pueden derivar hacia la no cooperación en alguna de sus variantes.
 - Competencias entre grupos, por más buenas intenciones que la guíen, pueden llegar a erosionar el tejido de vínculos generales de colaboración existente.
 - Proliferación del descontento, apatía, desconfianzas mutuas.
- Variedad de motivaciones que impulsan la acción colectiva. Aprender a convivir con la diferencia, buscando enfrentar y superar los vínculos de prescindencia o competencia existentes y desarrollando prácticas y valores que cohesionen a las comunidades.
- Promover una “cultura democrática” es una tarea de largo aliento y se sustenta en la revalorización de múltiples estilos de vida y de organización.
- Importancia de los “puentes”. La participación comunitaria y de OSC ha estado dirigida hacia el desarrollo interno de la colectividad. Pero la realidad actual también obliga a buscar relaciones hacia afuera del colectivo, de ahí la importancia de los “puentes”: contactos, redes, medios de comunicación, correo electrónico, etc.
- Se requiere enfrentar:
 - a) la manipulación de intereses y demandas o la utilización de la participación a favor de movimientos o proyectos políticos particulares, que busca más bien una adhesión al gobierno o al caudillo de turno y no una auténtica expresión de los intereses de comunidades y colectivos.
 - b) el silencio o la indiferencia frente al tema de la participación producto de una reacción tecnocrática a dicha manipulación política o a la falta de un compromiso o política de Estado.

- Una acción proactiva respecto de la participación requiere:
 - fomentar una educación para la participación y vida ciudadana.
 - promover una institucionalidad que facilite la propia organización y que permita involucrar a los/as ciudadanos/as en los asuntos públicos.
 - Aprender a combinar al menos 2 aspectos de la acción participativa: procesos y eventos.

CRITERIOS BASICOS DE ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA:

EFICACIA: (+) ADECUACIÓN ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA
(-) CAPACIDAD TÉCNICA LOCAL

EFICIENCIA: (+) DISMINUIR EL COSTO DE LOS SERVICIOS
(-) PUEDE REQUERIR DE MÁS TIEMPO

EQUIDAD: (+) ADAPTAR LOS SERVICIOS SOCIALES A LA DIVERSIDAD DE NECESIDADES/FOCALIZAR.
(-) INFLUENCIA DE LIDERAZGOS LOCALES

SOSTENIBILIDAD: (+) APROPIACION Y EMPODERAMIENTO
(-) LIMITACION DE RECURSOS LOCALES

CONDICIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA PARTICIPACION COMUNITARIA:

- NIVEL MACRO: CONTEXTO DEMOCRÁTICO FAVORABLE
- NIVEL MESO: CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE APOYO
- NIVEL MICRO: VOLUNTAD Y CAPACIDAD ORGANIZATIVA DE LA COMUNIDAD.