El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina

Anthony Bebbington
Gonzalo Delamaza
Rodrigo Villar[1]
Junio, 2005

[1] Con la colaboración de Cecilia Dastres quien actuó como asistente de investigación en diversas fases del proceso

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	3
1. CONCEPTUALIZANDO LOS EPCL	4
1. 1 El alcance del estudio	4
1.2 Los EPCL y el contexto	5
1.3 ¿Por qué el interés en los EPCL?	6
2. EL SURGIMIENTO DE LOS EPCL Y LAS CONDICIONES PARA SU DESARROLLO	9
2..1 Espacios locales innovadores	9
2.2. Oportunidades para el surgimiento	10
2.3. ¿Qué y cuánto se concierta?	11
2.4. El *scaling up*	11
3. DINÁMICA Y PROCESOS DE LOS EPCL	12
3.1. ¿Quiénes participan?	12
3.2. Etapas de la concertación local	13
3.3. Concertación y gestión local efectiva	14
4. LOS RESULTADOS DE LOS EPCL	15
4. 1. Fortalecimiento de la vida asociativa y democratización del poder	16
4.1.1. ¿Participan los pobres y excluidos?	16
4.1.2. Articulación horizontal entre organizaciones y el papel de los agentes externos.	17
4.1.3 La democratización del poder y las élites participativas.	18
4.1.5 Cambios en la cultura política.	20
4.2. Democratizando la gestión de lo público	20
4.2.1. La vida asociativa y los gobiernos locales o la articulación vertical.	20
4.2.2. La construcción del “nosotros”.	22
4.2.3. Las necesarias adecuaciones de la gestión pública en el proceso de institucionalización.	23
4.3. Pobreza y cambios en la calidad de vida.	24
4.3.1. Distribución de recursos públicos.	24
4.3.2. La pobreza y los cambios en la calidad de vida.	25
5. RECOMENDACIONES PARA AGENCIAS DE DESARROLLO	25
REFERENCIAS	29
ANEXO N° 1. Las Experiencias de EPCL	32
ANEXO N° 2 La Capacidad de Concertación, el Desarrollo desde las Bases y las Instituciones Públicas: Documentos de Trabajo y Estudios de Caso	34

INTRODUCCIÓN

En su búsqueda por aportar a la disminución de la pobreza y profundizar la democracia, los promotores del desarrollo de base han acudido a dos estrategias complementarias: a) el fortalecimiento de las capacidades de acción colectiva de las comunidades pobres y b) la promoción de espacios públicos e instituciones que faciliten la participación de las organizaciones de base en la deliberación pública y en la búsqueda concertada de soluciones a sus propios problemas (Villar, 2005:9). A pesar del vínculo entre las dos ideas, la investigación sobre el desarrollo de base se ha concentrado en la primera de ellas, en temas tales como la formación e impacto de las organizaciones de base y, los vínculos horizontales entre estas organizaciones y las alianzas con otros sectores de la sociedad. El aprendizaje sobre la formación de instituciones y espacios públicos en los que concertan las comunidades pobres y sus organizaciones de base con otros actores, ha tenido un desarrollo menor.

En América Latina han surgido en los últimos años diversos experimentos que pueden iluminar el potencial de diseños institucionales participativos en el desarrollo desde las bases y que pueden señalar los retos presentes en la institucionalización de prácticas deliberativas que faciliten la participación de comunidades pobres en la concertación pública[2]. El interés investigativo por estos temas en la región o sobre la región igualmente esta creciendo[3]. Sin embargo, aún es muy limitado el conocimiento sobre los efectos de los diseños institucionales participativos en la vida asociativa de las comunidades pobres, y muy precario lo que se sabe sobre el papel de las organizaciones de base en la construcción y participación en espacios públicos de concertación local que beneficien a las comunidades pobres (Houtzager et al, 2003:1).

Dada la importancia de los espacios públicos de concertación local en el desarrollo de base y en el enriquecimiento de la vida asociativa de las comunidades pobres, es necesario profundizar en el conocimiento sobre la capacidad específica de concertación de estas comunidades para actuar en los espacios públicos locales y su relación con las instituciones de interés público. Con este aprendizaje se podrá entender mejor las implicaciones que esta área de trabajo tiene para las propias comunidades, para las agencias de desarrollo nacional internacional, así como para el conjunto de instituciones intermediarias que apoyan el desarrollo de base.

Este documento sintetiza los hallazgos principales del estudio de una selección de experimentos con la democracia local que se han llevado a cabo en los últimos años en América Latina[4]. La participación de las organizaciones de base en lo que llamaremos en adelante Espacios Públicos de Concertación Local (EPCL) fue el eje de la investigación que aquí presentamos.

En una primera sección haremos una breve descripción sobre la unidad de análisis de la investigación, los EPCL y explicaremos las razones que nos motivaron a asumir su estudio. La segunda sección la dedicamos a explicar el surgimiento y las condiciones para su desarrollo. La tercera sección se detiene en la dinámica y procesos de los EPCL. La cuarta sección está dedicada a los resultados que producen estos espacios de concertación. En la última sección se hacen recomendaciones a agencias de desarrollo para apoyar EPCL y la participación de organizaciones de base en los mismos.

---

[2] Nos referimos a experimentos tales como el presupuesto participativo y los consejos gestores de Salud en Brasil y otros paises de la región, la planeación participativa y las asambleas constituyentes en diversos municipios de Colombia, las mesas de concertación en Perú, etc.

[3] Ver por ejemplo Dagnino, (2003): Avritzer, (2002, 2003); Abers, (2000); Fung, y Wrigth, (2003); Murillo y Pizano, (2003), Velásquez y González, (2003), Houtzager et. al, (2003), Durston, (2003), Diaz-Albertini, (2003); Blanco y Gomá, (2003).

[4] Ver Anexo N° 1 con las experiencias consideradas.

1. CONCEPTUALIZANDO LOS EPCL

1. 1 El alcance del estudio

"La democracia se construye desde abajo". Mientras no todos estarían de acuerdo con esta afirmación, es un compromiso que parece subyacer a las iniciativas de muchos actores: desde aquellos municipios que han instaurado procesos de planificación y presupuesto participativo, hasta aquellas ONG y agencias de cooperación quienes han priorizado a las organizaciones de base en sus programas de apoyo. Es también un compromiso que ha informado la investigación que resumimos en este documento.

La principal unidad de este análisis fueron los EPCL en donde se da la participación efectiva de organizaciones de base. Todas las palabras aquí son importantes para entender el alcance del estudio. Central al trabajo fue la noción de *concertación*. Es decir, nos interesaron aquellos casos donde las formas de movilización social habían traspasado la reivindicación y la resistencia o donde las iniciativas de la administración pública habían traspasado simples consultas con los sectores populares y estrategias de incorporación. Nuestro interés fue en aquellos casos en los cuales, yendo más allá de la consulta o la resistencia, los actores involucrados habían logrado sentar las bases para construir procesos de encuentro, negociación, deliberación y construcción de acuerdos entre diferentes tipos de actor, cada uno con sus distintos intereses.

Pero también nos interesó los casos donde estos procesos se habían dado en *espacios públicos*, o sea donde los procesos eran visibles, sujetos al monitoreo social y hasta cierto punto institucionalizados. No nos interesaron casos de deliberación que se habían dado en espacios más privados u ocultos. Aunque reconocemos que tales procesos a puerta cerrada también pueden tener efectos positivos – logran "lubricar" las ruedas pesadas de la administración pública - su misma calidad de ser cerrados refleja una falta de institucionalización. Siendo no-institucionalizadas, tales experiencias quedan débiles, sujetas a cambios de actitud o estrategia de los actores involucrados. La palabra *pública* tuvo otra resonancia también: tuvimos interés en los procesos y espacios donde de alguna manera se podría decir que se estaba creando ciudadanía y, por lo tanto, una nueva relación entre el estado y la sociedad.

Tercero nos interesaron aquellos espacios donde se había dado la *participación de organizaciones de base* que representan a poblaciones pobres y/o poblaciones que habían sido previamente excluidas de la deliberación sobre asuntos públicos. Esta calificación es importante, porque no es el caso que todos los EPCL con participación de organizaciones de la sociedad civil incluyan a las organizaciones de base de los pobres o excluidos. De hecho no hay equidad en el acceso de diferentes actores a estos espacios locales.

Finalmente, para volver a la primera frase del ensayo, el estudio tuvo mucho interés en los procesos a través de los cuales los EPCL habían sido *construidos*. Torres (2001), nota que las experiencias de innovación municipal en el Ecuador siempre han sido antecedidas por intervenciones importantes de la iglesia, de ONGs, de organizaciones de segundo grado, etc. El estudio compartió esta interpretación y partió de la propuesta que los EPCL no se construyen de un día para otro y que más bien ha habido importantes procesos sociales que los antecedieron y que han influido tanto en la posibilidad de su surgimiento, como en la calidad de su funcionamiento.

La investigación se basó en dos tipos de estudio. Luego de un primer documento de conceptualización, se hicieron cuatro estudios comparativos: estudios que se enfocaron en una o dos dimensiones de los EPCL y analizaron estas dimensiones a través de un tratamiento de experiencias de varios países y/o varias

regiones del mismo país.[5] En una segunda etapa del trabajo se elaboraron cinco estudios de caso. Estos estudios se enfocaron en la evolución de la concertación pública local en un determinado territorio, e indagaron sobre las condiciones que habían hecho posible la creación del EPCL, los procesos de concertación que se habían dado, y algunos de los efectos de estos procesos[6].

El presente documento surge de las elaboraciones realizadas por los conductores del estudio a partir de la acumulación y aportes del conjunto de documentos de trabajo y estudios de caso y del debate crítico acerca de los conceptos y hallazgos. No hubiese sido posible sin ellos y sin el apoyo financiero de la Fundación Interamericana y el compromiso directo de su Vicepresidente de Programas Ramón Daubón, así como de su asistente Heidi Smith[7].

1.2 Los EPCL y el contexto

Es importante no tener una definición romántica de los EPCL. De hecho, es importante que cualquier definición de los EPCL también capte el sentido de que ellos están siempre incrustrados (*"embedded"*) en la economía política en la cual existen. Esto implica que las diferencias de poder, de interés y de recursos materiales que caracterizan a la economía política, también están presentes en los EPCL. Decir esto no implica que queremos entenderlos como simples productos de la economía política, productos cuya función es reproducir las relaciones de poder que derivan de, y subyacen esta economía política. Pero sí implica que debemos tener muy presente la noción de que los procesos que se dan dentro de los EPCL tienen algo que ver con la distribución de recursos y oportunidades en la sociedad.

En segundo lugar, esta observación nos hace recordar que los impactos materiales de los EPCL también están muy afectados por las dinámicas de mercados (las estructuras de precios, los valores de diferentes productos, etc.) que vienen definidas por la economía política. Las políticas nacionales e internacionales, sobre las cuales los participantes de los EPCL tienen poca influencia inmediata, influyen mucho en los efectos que éstos pueden tener. Nos interesa lo local, pero reconociendo que lo local siempre debe ser entendido en términos de su relación con otras escalas.

Tercero, los EPCL están incrustados en el entramado institucional existente. En algunos casos adaptan o innovan sobre la oferta institucional del estado, en otros, las propuestas de institucionalización buscan vincularse o influir en espacios donde se discuten políticas o programas sociales relevantes para la localidad y, en otros incluso, se busca crear una normativa que les de permanencia. De hecho su propio surgimiento y difusión está ligado al impulso a los procesos descentralizadores en América Latina a partir de los años ochenta. Estos procesos no tienen un sentido unívoco, ni responden a un mismo modelo de institucionalización política, lo que significa que sus impactos sobre los EPCL son también diversos.

Los EPCL difieren de la esfera pública en varios sentidos. Primero, y muy importante, tienen una manifestación física, mientras la noción de la esfera pública tiene pocos referentes espaciales. Los EPCL son espacios, que en algún momento tienen una manifestación física (aunque no son sólo físicos), son espacios territorialmente definidos donde actores con diferentes identidades e intereses se encuentran para discutir sus diferencias y buscar cómo concertar esfuerzos. No necesariamente concertan en todo, y de hecho en muchos casos pueden concertar en un solo tema y discrepar mucho en otros. Pero concertan por lo menos en algo.

---

[5] Una primera discusión conceptual y del encuadre de uno de los documentos, se realizó en un seminario de discusión con los autores en Washington D.C. en marzo de 2004.

[6] Ver Anexo N° 2: La Capacidad de Concertación, el Desarrollo desde las Bases y las Instituciones Públicas: Documentos de Trabajo y Estudios de Caso. Algunos de estos casos, así como una versión preliminar del presente trabajo fueron presentados y debatidos en Seminarios realizados en Austin (Universidad de Texas) y en Washington D.C. (Woodrow Wilson Center) en marzo de 2005.

[7] La coordinación general estuvo a cargo de Gonzalo Delamaza, desde el entonces Programa Ciudadanía y Gestión Local en la Fundación para la Superación de la Pobreza (Chile) (actualmente Corporación Innovación y Ciudadanía).

Aunque son espacios definidos para buscar la concertación, los EPCL también se caracterizan por asimetrías de información, poder, conflicto etc.: "*La noción de espacio público no puede ya más limitarse a la visión liberal de un mercado de opiniones (...) La ciudadanía, definida por los principios de la democracia se constituye en la creación de espacios sociales de lucha (movimientos sociales) y en la definición de instituciones permanentes para la expresión política*..." (Vieira: 249 y 250, citado en M. Canto, Documento de Trabajo: 26). De hecho, los EPCL pueden también exhibir conflictos y confrontaciones. Nos interesa cómo estos espacios pueden volverse menos asimétricos, menos conflictivos y más consensuados (en términos relativos) de una manera que sea beneficiosa para grupos pobres, a la vez que factores de creación de un estado más humano. En muchos casos, avanzar en esta dirección requiere de una cierta nivelación de fuerzas y poderes entre los actores involucrados. Sin embargo, este consenso y la falta de asimetrías no son parte de la definición básica de los EPCL. Más bien, lo importante es que los participantes buscan concertar un poco más en algo.

La noción de lo "local" también tiene implicancias para la definición de estos espacios. Lo "local" puede ser un término muy vago, pero quizás el sentido básico aquí es que refiere a un espacio y a un conjunto de prácticas, que son accesibles para la mayoría de la gente. Lo local no es necesariamente municipal (aunque podría serlo). De hecho las innovaciones democratizantes a nivel municipal con frecuencia reflejan un "*scaling up*" (una expansión) de procesos de concertación - también pública y con el estado presente - que se habían dado anteriormente a escalas más locales todavía. Ahora, el nivel municipal es muy importante, pues de hecho cuando los EPCL están vinculados al municipio, hay mayor posibilidad de que el proceso pueda volverse mas institucionalizado y visible. Sin embargo, al hablar de los EPCL no nos restringimos a los espacios municipales.

Dicho lo anterior, nuestra definición también supone algún grado de institucionalización. Esto no tiene que ser una institucionalización formal, basada en reglas, decretos de alguna instancia del gobierno o una formalización por el municipio. Más bien la institucionalización se refiere a la existencia de códigos, reglas, procedimientos escritos acordados y apropiados por un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales. Lo que marca la pauta para hablar de "institucionalización", es la apropiación social y el peso que tienen los códigos, reglas y procedimientos en la orientación de las prácticas deliberativas entre actores, sean esos códigos parte o no del acervo jurídico.

1.3 ¿Por qué el interés en los EPCL?

Hemos dicho, a *grosso modo*, que nuestro interés en los EPCL se explica por un interés en la construcción –y la profundización- de la democracia local en América Latina. Sin embargo, el estudio tuvo intereses más específicos. Podemos dividir estos intereses en 3 categorías generales: lo normativo, lo político y lo teórico.

En el fondo, el estudio partió de un interés normativo. Reconocemos que no siempre los EPCL facilitan la participación ni la consecución de mejoras en la gobernabilidad. Pero es también cierto que *pueden* tener estos efectos y, dada esta posibilidad, nos interesan mucho. Este interés normativo es lo que da a la investigación su norte. En su trasfondo, la pregunta clave de la investigación era siempre la siguiente: ¿como los EPCL pueden volverse vehículos para la construcción de un estado más humano, abierto y justo?

En cierto sentido, los intereses políticos (en el sentido de "*policy*") dieron mayor especificidad a este compromiso normativo. Estos intereses se basan en algunos de los posibles efectos de los EPCL. Podemos discutir estos intereses en términos de hipótesis o apuestas.

La primera apuesta es que la participación de las "voces de los pobres" en los EPCL, contribuye para que se definan políticas y programas "pro pobres". La participación de las "voces de los pobres" en la deliberación pública contribuye para que:

- problemas relacionados con la pobreza y la exclusión entren en la agenda pública
- exista participación de los afectados en el diseño de las soluciones
- se distribuyan los recursos públicos de forma más equitativa. De hecho algunos de los mejores indicadores de que se ha promovido políticas más pro-pobres, se encuentran en los cambios en la distribución social y espacial de la inversión pública.

La segunda hipótesis es que la participación de las "voces de los pobres" en los EPCL contribuye a fortalecer la vida asociativa y a democratizar el poder local. Para citar de nuevo el ensayo de Torres (2001), cambiar estas relaciones de poder local es, quizás, el desafío mayor para los actores locales que quieren promover la democracia. En este sentido, es posible plantear que pueda existir un círculo virtuoso entre el fortalecimiento de los EPCL, el fortalecimiento de la vida asociativa y el cambio de las relaciones de poder. Los incentivos para el desarrollo de estrategias de empoderamiento de sectores tradicionalmente excluidos, pueden ser reforzadas cuando existen espacios de deliberación y concertación pública, así como alianzas con actores gubernamentales y empresariales que les permiten a los ciudadanos pobres ser parte activa de la búsqueda de soluciones colectivas a sus problemas y necesidades (Daubón, 2001; Daubón and Saunders, 2002: 176 – 191).

Un modo de vincular ambos temas anteriores, es analizar la relación entre desarrollo local y superación de la pobreza. Entre las múltiples estrategias para la superación de la pobreza incrementando el peso de las "voces de los pobres", una muy significativa es la del desarrollo local. Evidentemente en la medida que los espacios locales están vinculados a dinámicas mayores que los determinan, se debe reconocer sus limitaciones. Sin embargo, múltiples iniciativas en diversos países muestran interesantes resultados en términos de desarrollo local, como una estrategia que incorpora efectivamente a los pobres como actores de la política pública y que permite avances y cambios a escala local.

Tercero, el estudio tenía como hipótesis que la participación de las "voces de los pobres" en EPCL puede contribuir a la gobernabilidad democrática y a la estabilidad de las instituciones. Unas instituciones públicas abiertas a la participación equitativa de las organizaciones de base contribuyen a generar confianza en la acción colectiva pública, a cualificar y ampliar las formas de participación social y a desarrollar formas de gobernabilidad democrática (Abers, 2000: 149-151).

La participación de organizaciones de base en procesos de concertación amplios, es prerrequisito y condición de posibilidad para la formación de instituciones públicas confiables e inclusivas. En ese sentido, promover y fomentar un ambiente institucional y social favorable para el desarrollo de la acción colectiva de los ciudadanos pobres y excluidos, contribuirá a profundizar la democracia, la legitimidad y eficacia de las instituciones públicas y a ampliar las oportunidades para que los excluidos puedan expresar sus preferencias y participar en las decisiones que afectan sus vidas (Warren, 2001: 2–16; Abers, 2000: 5 – 8). En este sentido, explorar los resultados concretos de los EPCL puede contribuir también al debate sobre calidad de la democracia (PNUD, 2004). Este se asocia normalmente a las reglas del sistema político (normas de la representación, partidos políticos, sistemas electorales, etc.). Sin embargo, cada vez más se reconoce la importancia de las dinámicas de participación sobre la adhesión a la democracia, la confianza y vitalización de las instituciones (Delamaza, 2005).

La importancia de este tipo de espacios de concertación no se limita a una posición normativa, es también un hecho cada vez más presente en diversos países, habiendo alcanzado diversos grados de reconocimiento legal y constitucional. Los diseños institucionales difieren y pueden compararse entre sí (Blanco, 2003; Font et al, 2000), mientras los entornos legales registran diversa presencia de lo que se ha comenzado a llamar instituciones socioestatales, algunas de las cuales operan en el nivel local (Hevia, 2004)

Pero, como se sabe, las apuestas por la participación no son compartidas por todos, particularmente dada la debilidad de los sistemas democráticos representativos en la región. Mientras algunos ven en estas dinámicas un complemento o adición a la representación delegada a través de las elecciones y los partidos, no siempre es explícita la forma y modalidaddes de dicha complementariedad. Adicionalmente, otros autores han puesto de relieve los riesgos que las estrategias participativas promovidas por las políticas públicas pueden entrañar para la salud de la democracia. Nos interesa examinar la presencia o ausencia de los aspectos problemáticos de la participación social en las experiencias concretas de EPCL. El trabajo de Manuel Canto sistematiza varias de ellas de la siguiente manera a partir de diversos estudios recientes (Araujo, BID, Campero y Gray, Cavalcanti y Maia, Navarro C, Verdesoto citados en M. Canto, Documento de Trabajo, p.3):

- las políticas participativas propician la formación de élites participativas que sesgan las dinámicas "copando" los espacios que se definen para ella;
- genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas, ya que éstos tienen dificultad de hacerse presentes en las instancias participativas;
- se vuelve ocasión de "captura" de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales;
- sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes en desmedro de quienes, por diversas razones no acceden a las instancias;
- propicia la "informalización" de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada;
- limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas;
- las innovaciones instiucionales participativas tienen como efecto la disminución de la confianza hacia las instituciones representativas.

Finalmente hay razones más teóricas para tener un interés en los EPCL. Los EPCL son interesantes no porque satisfagan una fascinación populista con lo local y lo pequeño, sino más bien porque el analizarlos ofrece el potencial de entender los procesos a través de los cuales el estado y la relación estado-sociedad se construyen. Lo local es el espacio de la vida cotidiana y la vida cotidiana es donde se da la mayoría de las interacciones entre el estado y los ciudadanos. Esta cotidianeidad tiene importancia teórica. Tanto la literatura sobre "las formas cotidianas de la formación del estado" (Joseph y Nugent, 1994), como aquella sobre la llamada "governmentality" (un concepto de Foucault y elaborado para el tema del desarrollo por autores como (Ferguson y Gupta, 2002) y (Escobar, 1995)), demuestran cómo el estado y la sociedad se producen a través de las acciones cotidianas y rutinarias, tanto de burócratas y políticos, como de la población. De hecho, en cierto sentido estos conceptos grandes (estado, sociedad etc.) no existen independientemente de estas rutinas. Por lo tanto, lo local es un espacio clave (aunque no único) en la construcción del estado, de la sociedad, y de la ciudadanía. La existencia de los EPCL con participación de las organizaciones de base ofrece la posibilidad de procesos alternativos en la formación del estado.

Con estos antecedentes, este documento pretende ofrecer elementos para caracterizar mejor los EPCL; analizar las condiciones bajo las cuales se han formado y han surgido; discutir como funcionan en la práctica; elucidar algunas de sus cualidades; y discutir sus efectos, tanto en las esferas socio-políticas como en los procesos de desarrollo local. En el transcurso de este tratamiento, el documento también pretende responder a las hipótesis, o apuestas, que motivaron este trabajo al inicio.

2. EL SURGIMIENTO DE LOS EPCL Y LAS CONDICIONES PARA SU DESARROLLO

2.1. Espacios locales innovadores

En América Latina los EPCL se originan como innovaciones en el marco de una cultura política signada por rasgos adversos para la construcción de espacios públicos deliberativos: clientelismo y patrimonialismo político; relaciones entre estado y sociedad marcadas por la instrumentalización o directamente la confrontación mutua, etc. Su desarrollo y potencialidad dependerá - en parte - del modo como logren transformar algunas de esas variables contextuales.

El clientelismo representa, por ejemplo, una modalidad de relaciones asimétricas y no sometida al escrutinio público entre estado y sociedad, particularmente presente en el caso de los sectores populares. El particularismo, la falta de normativas aceptadas y permanentes, una apropiación privada –aún parcial- de bienes y recursos públicos, están presentes en este tipo de prácticas. No adquiere una forma única, sino más bien evoluciona y se adapta a diferentes modalidades de gestión institucional. La introducción de los nuevos mecanismos de distribución de bienes públicos (subsidio a la demanda, concursos de proyectos, formas participativas de gestión) no necesariamente eliminan completamente los rasgos clientelistas, pues también pueden comenzar a funcionar al interior de las pautas clientelísticas.

Según lo anterior, el desafío de los EPCL, así como de otros diseños institucionales, no es tanto el de crear instancias acordes a un modelo preestablecido - como los Presupuestos Participativos o las Mesas de Concertación - sino el generar una dinámica continua de democratización en el nivel local, que aumente la incidencia relativa de los sectores tradicionalmente excluidos, así como introducir instancias de transparencia y control públicos para los mecanismos de asignación de bienes y servicios públicos.

De acuerdo al trabajo de John Durston, el clientelismo muchas veces “ataca de nuevo” y no se erradica de una vez y para siempre. Pero también, por otra parte, no se trata de un término unívoco, sino una cuestión de grados, de rasgos clientelistas mayores o menores inscritos en las relaciones políticas, detrás de los cuales también existe negociación, compromisos y formas de participación no necesariamente subordinadas (J. Durston, Documento de Trabajo: 15). Así, la “publificación” de las relaciones entre el Estado y el ciudadano representa una aspiración y un norte que aunque opuesto en dirección al “clientelismo”, coexiste en tensión permanente con éste en las situaciones concretas.

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

En el caso de Puno, estudiado en esta investigación, se muestran las dificultades de alterar una pauta de confrontación para dar paso a la concertación entre el sector público y la sociedad civil en el nivel local. Por una parte, los movimientos sociales desconfían de dichas instancias de concertación y no hay un enfoque claro y compartido de cuáles son los alcances reales que debe tener el EPCL. Más bien su legitimidad e impacto se va construyendo y evolucionando de acuerdo a la disponibilidad de los actores para participar o no en él. Por otra parte, como lo muestra el caso de las asociaciones populares en Belo Horizonte, la estrategia de participación en un espacio de concertación no debe inhibir otras formas de movilización social que muchas veces involucran confrontaciones con el mismo aparato público. Las organizaciones

reivindican su autonomía, pues la experiencia parece enseñar, que con diferentes estrategias se logran distintos resultados y es necesaria la combinación de formas de acción.

Lo que queremos destacar aquí, al igual que en el caso del clientelismo, es que la práctica de la concertación pública en el nivel local es algo relativamente innovador, que modifica parcialmente las formas anteriores de relación entre estado y grupos sociales y que coexiste –a veces con gran dificultad- con las confrontaciones que han marcado esta relación en muchas situaciones concretas.

2.2. Oportunidades para el surgimiento

El surgimiento de los EPCL puede verse favorecido tanto por las oportunidades políticas que se abren "desde arriba", como iniciativa institucional y oferta participativa del Estado; como asimismo, pueden ser impulsados "desde abajo", como respuestas o expresión de la presión creciente de los sectores sociales, que buscan abrir instancias de diálogo, sustentados generalmente en propuestas de cambio político. Generalmente, estos espacios requieren que ambas dinámicas –de arriba y de abajo- se encuentren en algún punto. Aunque las iniciativas estatales suelen ser más formales y permanentes y las impulsadas desde las sociedades civiles locales más especificas y transitorias, su carácter más o menos público, así como su alcance, no están determinados por su origen, sino por la manera como reformulan las pautas de relación entre Estado y grupos sociales en el ámbito local.

Los EPCL impulsados "desde arriba", pueden ser vistos - en cierto modo - como la expresión de una corriente democratizadora, es decir, como parte de un proyecto político de cambio que instala ciertas reformas (como fue el caso de los Presupuestos Participativos en Brasil) o bien como un intento para brindar mayor legitimidad social a un sistema político en crisis (como parece haber sido el caso de Colombia y Bolivia). En este último caso, los riesgos de institucionalizar instancias de participación sin una contraparte social efectivamente fortalecida y competente, son mayores. Pero también las acciones con un sentido político democratizador se convierten en espacios públicos sólo si encuentran contrapartes y dinámicas locales adecuadas (o contribuyen a fortalecerlas). La evidencia parece indicar que un mismo mecanismo de participación o espacio de concertación funciona de manera distinta según sea la tradición previa tanto de acumulación de capital social como de capacidad institucional del Estado local.

En los casos en que la dinámica provino principalmente "desde abajo", los EPCL no surgieron a partir de una reforma legal, sino como una iniciativa específica en una localidad determinada. En esos casos generalmente existe tras ellos una trayectoria de organización social, proyectos de desarrollo, movilización política, etc. El intento por instalar una instancia de este tipo responde a la voluntad de expandir la capacidad de acción de los movimientos sociales a un nuevo nivel o bien, a una opción explícita por institucionalizar demandas e incidir en el cambio en los mecanismos de gestión pública, como fue el caso de la planeación participativa en Medellín.

Si bien una dinámica de movilización social activa puede ser considerada como un factor positivo para el desarrollo de instancias de concertación, esta no es suficiente, por cuanto se trata de un encuentro de lógicas de acción y sujetos disímiles. Por ello, también existe riesgo si una contraparte social activa no logra espacios adecuados de institucionalización de demandas. En términos generales podemos esquematizar la dinámica de la participación social en este tipo de instancias del siguiente modo:

CUADRO 1
TIPOS DE PARTICIPACION

	ENTORNO POLITICO FAVORABLE	ENTORNO POLITICO DESFAVORABLE
IDENTIDAD SOCIAL FUERTE	Participación Sustantiva	Participación Reivindicativa y/o contestataria
IDENTIDAD SOCIAL DEBIL	Participación Formal y/o instrumental	No Participación

Fuente: F. Velásquez, Documento de Trabajo: 6.

2.3. ¿Qué y cuánto se concierta?

No es fácil trazar un estándar común respecto a la forma orgánica y las modalidades de funcionamiento. En términos generales puede decirse que son espacios que reúnen a actores diversos cuyo "secreto" consiste en organizar de modo más democrático un diálogo asimétrico que puede tener distintos alcances. Como generalmente surgen para lograr finalidades determinadas, el nivel básico puede considerarse aquél en donde la materia de la concertación es principalmente la ejecución de acciones y obras u organización de la provisión de determinados servicios.

Una clasificación posible de la materia de la concertación puede ser relativa a los diagnósticos y la formación de la agenda pública, en la formulación de las políticas y la adopción de decisiones o bien en la gestión propiamente tal y puede diferir también en grados de intensidad de la participación que se requiere en ellas (Font et al 2000: 121). A su vez, el alcance puede ser solamente una comunidad pequeña o un barrio urbano o bien extenderse a toda una ciudad, como es el caso de los presupuestos participativos brasileños. Dependiendo de la división político administrativa, ésta puede alcanzar una comuna o distrito, pero de carácter periférico en la ciudad, como en Cerro Navia en Santiago de Chile.

Un nivel más avanzado se produce cuando las reglas de dicha concertación han sido previamente concordadas entre los actores participantes. Este es uno de los rasgos que tiende a hacer más fuertes a las instancias surgidas desde la dinámica local y no de la oferta participativa del Estado: generalmente en el primer caso ha habido ocasión de negociar las reglas de funcionamiento y acrecentar la participación según la realidad local.

Por último, un nivel más avanzado hacia la sostenibilidad de los EPCL es cuando también se materializa la renegociación concertada de las reglas a medida que evoluciona el proceso mismo de concertación. En muchas experiencias de Presupuesto Participativo, por ejemplo, este ejercicio de evaluación y reformulación, forma parte del ciclo anual y antecede a la presentación de un nuevo presupuesto[8].

2.4. El *scaling up*

Como los espacios locales no están aislados del entorno nacional y sus relaciones mutuas están reguladas (particularmente cuando participa la municipalidad), la posibilidad de que los EPCL se consoliden y lleguen a constituir expresiones de nueva ciudadanía, está relacionada con la fortaleza y profundidad de procesos

[8] "En Porto Alegre y en Belo Horizonte, las normas básicas de funcionamiento (del Presupuesto Participativo) son fruto de la composición de fuerzas políticas y del aprendizane en el proceso. Ambas experiencias son consideradas procesos abiertos (es decir no completamente "lacrados" por el diseño previo del gobierno) y poseen una dosis importante de autorregulación (...) y decisión sobre el presupuesto" (C. Filgueiras, Documento de Trabajo: 18).

institucionales mayores como la descentralización, la evolución de las políticas públicas, la modernización del Estado y el vínculo que los EPCL establezcan con ellos.

En el caso de los EPCL que operan en el ámbito municipal, el lazo con el proceso de descentralización es más estrecho. En los diferentes países éste ha ocurrido de diferente modo, redefiniendo funciones, atribuciones y posibilidades financieras de los municipios en los cuales ocurre la concertación. El asunto está en si el proceso descentralizador involucra o no redistribución de poder al interior del Estado y entre éste y la sociedad en diferentes planos. En cuanto a descentralización política - que se expresa en el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y la elección de sus autoridades - se trata de un proceso reciente en la región y que ha experimentado retrocesos en algunos países. En el plano administrativo, referido al traspaso de funciones y atribuciones a los niveles subnacionales, se juega gran parte de la autonomía para resolver, las capacidades para gestionar (que también dependen de la capacidad para recaudar) y, las articulaciones o desarticulaciones con los demás niveles de la administración (y entre los niveles subnacionales, como las asociaciones de municipios y los gobiernos metropolitanos). Por último, la descentralización fiscal, que se expresa en la capacidad local de recaudación y de las transferencias que se reciben. Mientras mayor es la primera, menor es la dependencia de las segundas y mayor la autonomía local.

Desde el punto de vista de la profundización democrática, también se ha argumentado que la descentralización involucra una redistribución de poder entre en Estado y los ciudadanos, reconectándolos de mejor forma. Seele destaca cinco argumentos básicos. Tres se refieren a la relación entre ambos en el nivel local, donde los ciudadanos viven: mayor *accountability* por cercanía; capacidad de respuesta más adecuada a los contextos locales y mayor compromiso cívico de los habitantes (Seele, 2004). Pero también una de las razones relacionadas con el sistema político en su conjunto resulta decisiva respecto de la actual demanda ciudadana y es el componente de mayor pluralismo y diversidad, que se ha expresado en casos como el español en el nuevo rol de las “autonomías” y en países como México, Brasil, Estados Unidos, Nicaragua y Bolivia en regulaciones “ad hoc” para los municipios indígenas, en función de sus normas tradicionales, sin sujetarlos a una normativa única.

3. DINÁMICA Y PROCESOS DE LOS EPCL

3.1. ¿Quiénes participan?

La conformación de los EPCL es diversa, pero las experiencias que hemos analizado surgen con participación de los más pobres, lo que plantea en primer término si esa participación se traduce o no en resultados de inclusión social (ver punto 4). En cuanto al proceso, interesa principalmente plantearse dos situaciones: lo que ocurre cuando se establece una concertación entre actores con fuertes asimetrías de poder entre sí y, la concertación de actores populares o excluidos con organismos públicos locales (como el municipio), pero donde no participan aquellos actores de mayor poder. Una cosa es que en estos espacios se produzca la deliberación pública y otra muy diferente es que desaparezcan las relaciones de poder. Lo relevante es, en primer término, que este tipo de concertaciones son relativamente nuevas en América Latina. La concertación tradicional era la que ocurría entre las elites y de éstas con el Estado. En este sentido, estamos en presencia de una innovación significativa en la política de la región. No es evidente entonces, como ésta evolucionará y eso es precisamente en lo que busca avanzar este estudio.

La participación puede darse de forma directa e individual – como el caso de los Presupuestos Participativos - o por medio de la representación de una amplia variedad de organizaciones sociales, como las Mesas de Concertación, llegando en comunidades pequeñas a porcentajes significativos de la población participando directamente. No siempre la participación en estos espacios es bien acogida por los liderazgos tradicionales, especialmente cuando aquellos han desarrollado una mediación clientelar entre municipio y pobladores o campesinos. Existe una preocupación significativa por ampliar la participación

más allá de las organizaciones o los líderes tradicionales. Incluso se plantea también el requerimiento de incorporar a los sectores medios, que tradicionalmente no utilizan los medios de la participación colectiva para negociar con las autoridades municipales.

Cuando se privilegian instancias de concertación no siempre se excluye la movilización reivindicativa y confrontacional, pero la articulación entre ambas no es fácil para los movimientos populares. Particularmente aquellos sectores de mayor exclusión, cuyas demandas rebasan claramente las posibilidades presupuestarias y de gestión política del municipio, se ven requeridos de articular estrategias complejas que amplíen su espacio de negociación más allá de las posibilidades de la administración local, lo cual a veces redunda en fuertes confrontaciones con ella. Es que los resultados de los EPCL en materias como vivienda social, empleo y otros, son limitados.

Por otra parte, siempre que existen relaciones de poder, se pueden constituir elites que controlan dichas relaciones. Ello también ocurre en los espacios de participación. Aquí no se trata de oponer deliberación a relaciones de poder, pues *"el asunto de la democracia es si promueve el acceso de los más a las decisiones y si con ello contrarresta las tendencias de las élites a excluir. Al parecer, los mecanismos de participación y deliberación podrán jugar más su papel incluyente en la medida en que se mantenga la demanda social por participar y se renueven las manifestaciones del poder que fuerzan a las elites a abrir los espacios, estableciéndose así los equilibrios a través de rediseños institucionales incluyentes"* (M. Canto, Documento de Trabajo: 13).

3.2. Etapas de la concertación local

No existe un estándar común sobre la secuencia y etapas en el desarrollo de un EPCL, pero en las experiencias concretas se pueden reconocer procesos recurrentes que pueden ser jerarquizados, según el grado de complejidad e institucionalización que involucran. En el nivel más básico están aquellos procesos orientados principalmente a la asignación de prioridades para la inversión pública, que representan principalmente una ampliación de quienes participan en la formación de una decisión. Este proceso aporta en mayor conocimiento y diagnóstico de la realidad, mejor contraste con las demandas de la población, selección entre alternativas frente a recursos escasos legitimando así las decisiones, etc.[9].

Un nivel de mayor complejidad está representado por los procesos de planeación participativa, cuyo marco temporal es más amplio y que supone un diálogo menos puntual y específico entre autoridades y ciudadanos. Sin embargo la planeación no siempre es vinculante con la política pública, de modo tal que sus resultados son más inciertos y en la medida que no se cumplen, debilitan las instancias participativas. Otro aspecto vinculado a esto, es que el proceso institucional formal no siempre es garantía de la obtención de resultados, aún cuando cuente con una normativa establecida. Los procesos informales que influyen en la toma de decisiones a veces son más fuertes y por cierto, menos públicos. La experiencia indica que el impacto de los EPCL está en gran medida relacionado con la voluntad política del liderazgo local y, por otra parte, con el grado de articulación de dichos procesos de planeación con el conjunto de procesos que la administración está desarrollando. Es muy frecuente que esa articulación sea baja, pues el diseño institucional no es coherente. En el caso específico de la planeación, un factor crítico parece ser cuando los planes concertados chocan con la escasez presupuestaria de los municipios y administraciones locales. Una implementación efectiva requeriría una articulación "hacia arriba" que muchas vece no existe.[10]

[9] Como lo expresaba un analista brasileño: "Todos los presupuestos son participativos, no existe un presupuesto sin participación. Toda la cuestión está en cuantos y quienes participan en la elaboración presupuestaria". Peter Spink en Tercer Encuentro de Innovación en Ciudadanía. Santiago de Chile, Ocubre 2002.

[10] Esto puede reflejar una disminución de los recursos estatales o bien, que las asignaciones en los niveles más centrales se realiza sin considerar los procesos participativos del nivel local.

Un tercer nivel se refiere directamente a la toma de decisiones sobre proyectos e iniciativas específicas. En este caso, los Presupuestos Participativos han dado pasos concretos para establecer una secuencia de toma de decisiones que combina los mecanismos de participación directa con la selección de delegados y la negociación con las agencias públicas. Si bien la suscripción formal de los acuerdos es relevante, también lo es el control sobre los delegados en el momento de la negociación, pues allí otra vez pueden reproducirse prácticas de cooptación y clientelares que sustraen la decisión del proceso participativo.

El proceso de control sobre la implementación, la evaluación del proceso y la reformulación de nuevas etapas, incluyendo las reglas de la concertación, involucran un proceso continuo y más complejo que indica un grado de maduración de los procesos. Posibilitan también incorporar el aprendizaje como componente de la concertación, aumentando el peso de la deliberación, la argumentación, el desarrollo de instrumentos de información, etc., por sobre las meras negociaciones corporativas. En localidades pequeñas y aisladas, internamente homogéneas, este proceso puede descansar principalmente en el acuerdo social tras el EPCL, sin sanción jurídica del proceso. En entornos de mayor complejidad, generalmente involucra negociaciones y establecimiento de acuerdos formales, reconocidos por los diversos actores involucrados.

Finalmente, podemos mencionar el surgimiento de nuevas agencias mixtas, donde la participación está considerada como un componente regular de la administración. No siempre este tipo de agencias – como consorcios intermunicipales, agencias de desarrollo municipal o regional – están bien conectadas con las dinámicas de participación local previamente establecidas.

3.3. Concertación y gestión local efectiva

Al ser los EPCL también instrumentos de gestión - y no sólo expresiones de movilización - su dinámica y resultados dependen mucho de las competencias adecuadas de los actores para la tarea que emprenden. Por una parte, las atribuciones en el caso de las autoridades locales, lo cual depende, como hemos visto, de la profundidad y coherencia de los procesos de descentralización. Una vez que las atribuciones existen, es necesaria también la concurrencia de la voluntad política persistente. El caso de Medellín muestra los avatares que experimentó el proceso de planeación participativa de acuerdo a los cambios en el respaldo político en diferentes administraciones de la ciudad (F. Velásquez y E. González, Documento de Trabajo).

Por otra parte el financiamiento es, obviamente, un factor crítico en la efectividad de los EPCL. Por un lado, la proporción de recursos que se ponen a disposición de las instancias participativas, que tiene relación con la disponibilibidad general de los mismos en el nivel local.[11] Por otro, la desproporción que muchas veces existe entre la demanda social y las posibilidades de financiamiento de las soluciones requeridas[12]. En el caso de Cerro Navia, se observa que la complejidad y sofisticación de proceso de participación puesto en práctica, con la consecuente destinación de tiempo y recursos tanto de dirigentes sociales como de funcionarios públicos, contrasta con el escaso porcentaje del presupuesto municipal que se ha logrado incorporar dentro del presupuesto participativo (C. Ochsenius, Documento de Trabajo: 28).

Es decir, no cualquier EPCL sirve para cualquier cosa: depende del tipo de bienes y de la suficiencia de los recursos involucrados. En el caso de la vivienda en Belo Horizonte se experimentó la dificultad de introducir la participación colectiva en la asignación de bienes "privados" como la vivienda, en contextos de gran escasez financiera.

En términos más generales, es necesario considerar que también el privilegio de los escenarios locales como lugares de decisión sobre asuntos públicos relevantes, surgen como un efecto del "abandono"

[11] Generalmente los municipios con mayor concentración de pobreza, son también "muncipios pobres", que gastan sus escasos recursos en gasto corriente, con poca disponibilidad para la inversión.
[12] Ver por ejemplo, el caso de Belo Horizonte respecto de la demanda por vivienda y el presupuesto participativo sectorial y la población de calle y las soluciones locales que ha podido obtener (C. Filgueiras, Estudio de Caso).

progresivo por parte del Estado de sus políticas de protección social, propias del neoliberalismo y los ajustes estructurales. Si ese abandono es radical, la insuficiencia de recursos, instrumentos y atribuciones no puede remontarse desde esta nueva concertación, pues ésta refuerza los procesos participativos y la corresponsabilidad, pero no altera la estructura de la distribución de recursos públicos. Si en cambio, hay políticas y vínculos "hacia arriba", un nuevo arreglo institucional puede producir algunas reformas relevantes en el sentido de una mayor inclusividad social.

El problema de la efectividad en lograr cambios concretos, también se relaciona con el alcance de la concertación. En el caso de comunas pobres o marginales, se plantea con igual o más fuerza que la concertación intralocal, la necesidad de negociar adecuadamente con las instancias del poder público (que asignan los recursos, que toman decisiones de regulación que afectan a las comunas, etc.), así como concertar con actores económicos extralocales que influyen en la inversión urbana, la creación de empleo, etc. En el caso de Cerro Navia, por ejemplo, los avances son mayores en la participación social de los habitantes organizados de la comuna que en la obtención de mayores recursos de la política pública o en modificar proyectos de inversión (como autopistas urbanas, centros de negocios y otros) que marginan a la comuna de sus eventuales beneficios económicos y de empleo (C. Ochsenius, Documento de Trabajo,: 26).

Otro aspecto importante es la capacitación de los funcionarios públicos, relacionada no tanto con materias técnicas, sino con habilidades de diálogo, negociación de prioridades, manejo de conflictos, etc. Diversas agencias "técnicas" han debido contratar personal con experiencia en "educación popular", vale decir, capaces de relacionarse adecuadamente con poblaciones excluidas y movimientos sociales, como parte del proceso de formación de las decisiones.

Por último, se ha debido innovar en instrumentos de medición de necesidades y priorización social, que también forman parte del proceso decisional, en diversos momentos. Son instrumentos relevantes para la administración, en la medida que otorgan un marco de racionalidad técnica a las decisiones. Su legitimación, sin embargo, debe hacerse en el propio marco del proceso participativo, si efectivamente se quiere reducir las asimetrías en el diálogo. En general, se requiere perfeccionar los instrumentos de gestión haciéndolos adecuados al proceso. Tanto en lo referido a índices socioeconómicos, como a planes, mejor coordinación institucional, mayor continuidad de las políticas y programas, etc..

Sin embargo, los factores críticos relativos a la gestión no se limitan a la administración, sino que desafían también a la propia organización social. Por una parte, en cuanto a las capacidades de gestión existentes en las organizaciones, pero también, en cuanto a la fortaleza de las redes que ellas animan. En los casos en que se nombran delegados o se confían decisiones directas a las organizaciones, se vuelve decisivo que no sean los dirigentes los que actúen autónomamente, reproduciendo "hacia abajo" los mecanismos clientelares. Así como los EPCL plantean importantes reformas al aparato público, también suponen democratizar las organizaciones sociales. Este problema se plantea especialmente en los espacios urbanos donde la delegación de poder en dirigentes o representantes, dado el mayor número de personas involucradas, es más frecuente. En pequeñas comunidades rurales, en cambio, aún son posibles las instancias de reunión cara a cara y la actuación de los delegados está también, mucho más cerca de las bases, como es el caso por ejemplo, de Toribío en Colombia.

4. LOS RESULTADOS DE LOS EPCL

Otro campo de interés en el estudio fueron los resultados de los EPCL en diferentes aspectos de la vida socio política de la localidad. Para analizar estos resultados seguimos las hipótesis planteadas en la primera parte de este documento pero ahora formuladas como preguntas.

1. Contribuye la participación de las "voces de los pobres" en los EPCL a fortalecer la vida asociativa y a la "democratización del poder"?

2. Contribuyen los EPCL a generar confianza en la acción colectiva pública y a desarrollar formas de gobernabilidad democrática?

3. Contribuye la participación de las "voces de los pobres" en los EPCL para afectar la distribución de recursos públicos en favor de los pobres y mejorar su calidad de vida?

Las respuestas a estas preguntas hay que valorarlas en el contexto en que se desarrollan los procesos de concertación, pues como comentamos en las secciones anteriores estos procesos están incrustados en historias de larga duración y en entramados institucionales particulares.

Los entornos políticos e institucionales, como dice Fabio Velásquez en su trabajo, alteran los "costos" y la "rentabilidad" de la acción colectiva, de manera que estimulan o frenan la participación (Documento de trabajo:6). Como lo muestran los diferentes casos analizados, el contexto institucional importa. En algunos casos facilita y en otros genera condiciones adversas para la concertación pública. Los procesos históricos y la economía política por su lado, afectan la cultura política, la conformación, la legitimidad de los actores y, la distribución de poder.

Veamos a continuación algunos resultados para cada una de las áreas de interés.

4. 1. Fortalecimiento de la vida asociativa y democratización del poder

El proceso de formación y desarrollo de los EPCL tiene importantes efectos sobre la vida asociativa pues transforma las relaciones entre las organizaciones y las agencias locales de gobierno, así como entre las mismas organizaciones. En el estudio nos interesó indagar si las "voces de los pobres" eran parte del proceso de concertación y si los EPCL contribuyeron a crear dinámicas organizativas "positivas" entre organizaciones (ampliando las posibilidades de coordinación, alianzas y otras formas de capital social puente), o si más bien, fomentaron rivalidades y conflictos entre las organizaciones. También nos interesó saber si en ese proceso de transformación, se fortaleció la vida asociativa autónoma o si quedaba supeditada a las decisiones gubernamentales y, si la dinámica organizativa contribuyó a la democratización del poder. Veamos por partes lo que encontramos.

4.1.1. ¿Participan los pobres y excluidos? Dado que hicimos un esfuerzo explícito en encontrar casos donde participaran grupos de población pobre y previamente excluidos en espacios de concertación, lo que podemos constatar es la posibilidad de su existencia. Esa constatación no nos permite concluír que en general los EPCL incluyan a las poblaciones pobres en la deliberación, pero sí nos permite decir que es posible instituír EPCL que generen las condiciones para que poblaciones pobres y previamente excluidas participen en estos espacios públicos.

Lo que nos muestran los casos, es que para que la inclusión se de, se requiere de estrategias deliberadas y dinámicas sociales previas que faciliten la formación de las capacidades en estas poblaciones para participar. Veamos algunas de estas condiciones.

- *Esfuerzo deliberado en la creación de mecanismos para promover y facilitar la inclusión.* Varios de los casos estudiados han complementado su apertura a la participación pública con estrategias de información, promoción y facilitación que contribuye a la inclusión. Parecería que la consigna es que hay que llegar donde están los pobres y no solamente esperar a que los pobres lleguen a los EPCL. Un buen ejemplo son las caravanas de prioridades establecidas en el presupuesto participativo de Belo Horizonte para conocer demandas y necesidades a nivel de las subunidades territoriales y a su vez,

motivar que los dirigentes barriales amplíen su percepción de los problemas de otros barrios antes de sentarse a negociar. Las divisiones territoriales utilizadas para facilitar la deliberación en sub unidades también facilitaron la participación de las poblaciones pobres a través de sus organizaciones vecinales.

- *Dinámicas sociales previas que faciliten la participación*. En los diferentes casos analizados, existe una importante historia previa de movilización y organización social que permite una readaptación de la energia social a las oportunidades políticas existentes. Los EPCL facilitan el encuentro y negociación entre los actores, pero sería imposible pensar en ellos si no existiera algún tipo de contraparte social en el momento de instituirse. Hay una historia de organización social que antecede y está presente en la dinámica de estos espacios y sin ella, los diseños participativos y la oferta estatal pueden convertirse en letra muerta.

- *Reglas del juego que incentivan la inclusión.* Los incentivos presentes en los EPCL contribuyen de manera relevante a la dinámica participativa. Tener claro que la deliberación conducirá a definiciones con efectos posteriores predecibles, es un importante incentivo para participar. El que los participantes del presupuesto participativo en Belo Horizonte puedan predecir que sus voces realmente determinarán la distribución del presupuesto, incentiva positivamente la participación. Por el contrario, la incertidumbre sobre si el ejercicio de planeación participativa en Medellín sería incorporado por la administración municipal o si el ejercicio de concertación en la mesa de Puno sería tomado en cuenta, generó dificultades para mantener activa la participación. La efectividad del proceso y la constatación de resultados, por parte de la población, operan como importantes estímulos a la participación (Filgueiras, C. , Documento de Trabajo: 15)

4.1.2. Articulación horizontal entre organizaciones y el papel de los agentes externos. La formación de estructuras de coordinación - como la Red de líderes deportivos, culturales y recreativos (REDCOR) o la Red de Planes Zonales o el Comité de Veeduría Zonal en el caso de Medellín; la Red de Mesas de Concertación Interinstitucional de las provincias del norte de Puno, o el fortalecimiento de asociaciones de actores específicos como en el caso de ASMARE en Belo Horizonte - son parte del proceso de los EPCL. Estas redes jugaron un papel de intercambio de información y aprendizaje, así como de articulación de fuerzas para aumentar la visibilidad de los temas e incrementar la influencia en el proceso de concertación.

En este proceso de coordinación y de fortalecimiento de las organizaciones locales, encontramos la presencia de agentes externos que jugaron un papel catalítico y formativo de primer orden, con lo que contribuyeron de manera importante a la articulación horizontal. Este tipo de agentes pueden ser ONGs, como en el caso de la Corporación Región en Medellín, o de la Fundación Impulsa en Cerro Navia; la Iglesia y sus ONGs aliadas en los casos de Puno y Guamote; organizaciones asociadas o federadas, como las federaciones indígenas en Guamote; o entidades del gobierno municipal como la Secretaria de Desenvolvimento Social y la Superintendencia de Limpeza Urbana, que conjuntamente con la Red de Intercambio de Tecnologias Alternativas jugaron un importante papel de fortalecimiento de las organizaciones de base en el caso de Belo Horizonte.

Entre las estrategias para el fortalecimiento de la vida asociativa utilizadas por estos agentes externos, encontramos: Estrategias de formación de líderes, como las escuelas de líderes en Medellín y Cerro Navia; generación de capacidades institucionales, como el realizado por el Instituto de Educación Rural-Juli en Puno y la Escola de Participacao en Belo Horizonte; apoyo técnico e informativo para el desarrollo de los distintos espacios de encuentro y deliberación; sensibilización de los ciudadanos al proceso de deliberación; facilitamiento en el establecimiento de puentes entre organizaciones y las instituciones, e interlocución directa con los gobiernos municipales.

Asi como se destaca la importancia de los agentes facilitadores en la dinámica de los EPCL, también surgió en algunos casos el tema de la potencial dependencia de las organizaciones sociales respecto a los

agentes facilitadores, al no tener éstos una buena estrategia de interacción. Como se anota para el caso de Medellín: *"lo que deja como lección la experiencia de la planeación zonal es la necesidad de que esos agentes se inserten en el proceso con un diseño previo –hasta donde sea posible- de estrategias y mecanismos que permitan el fortalecimiento de las capacidades autónomas de la base social, de manera que ésta asuma poco a poco el manejo de la iniciativa y el agente facilitador pueda reducir su presencia paulatinamente"* (Velásquez, F. y González, E. Estudio de Caso:41).

Ahora bien, el proceso de articulación y creación de vínculos entre las organizaciones no fue lineal en ninguno de los casos. Por el contrario, estuvo lleno de altibajos, retos y dificultades derivadas de la asimetria entre las organizaciones en términos de poder, capacidades y recursos.

Por otro lado, las diferentes aproximaciones e intereses de las entidades externas también estuvieron presentes. Como lo muestra Bebbington en el caso de Guamote, las diferentes "clientelas" que cada entidad intermediaria moviliza, tiene un efecto fuerte en la dinámica de los EPCL: *"La profundidad del proceso dependió mucho del apoyo de estas ONG. Movilizaron el financiamiento, dieron apoyo técnico, empujaron cuando el proceso perdió momentum etc. Pero, a la vez, las ONG no siempre pensaban en una sola linea. En ciertos momentos unos tenían más fe en el alcalde mientras otros empujaron para que delegue mayores facultades al PI y el CDL. Tales diferencias son, quizás, inevitables. Pero se prestaban también al manejo clientelar de otros dirigentes indígena"* (Bebbington, A. Estudio de caso: 14).

4.1.3 La democratización del poder y las élites participativas. La formación de élites participativas es un tema recurrente en la literatura actual de la participación, como nos lo recuerda Manuel Canto en su trabajo para este estudio. En relación a los EPCL, la pregunta es si logran contrarrestar este fenómeno de las élites participativas y contribuír a la democratización del poder. Los casos nos ofrecen algunas lecciones en ese sentido.

En todos los casos analizados hay aspectos públicos del proceso de concertación, abiertos al conjunto de los ciudadanos (tipo asambleas, cabildos abiertos, etc.) y, otros momentos del proceso que exigen algún tipo de delegación a representantes de las organizaciones o de la ciudadanía (tipo comités, mesas temáticas, grupos de trabajo, etc). El balance entre esa apertura al público y la delegación juega un papel central en la formación de las élites. La demanda interna de rendición de cuentas por parte de los miembros de una organización a su representante, así como la demanda externa orientada a la rendición de cuentas e información continua a la ciudadanía, parece tener un peso determinante en limitar el fenómeno de las élites participativas.

La renovación continua de liderazgos, la apertura constante del proceso de concertación a nuevos participantes, la fluidez de la información sobre los procesos de toma de decisiones y sobre los resultados de las mismas, asi como la transparencia y publicidad, parecen ser factores importantes que contribuyen a disminuír las posibilidades de la formación de las élites participativas.

Para este proceso de democratización del poder y del proceso participativo, Anthony Bebbington llama la atención en su estudio sobre Guamote acerca de la importancia de la "ciudadanización" de la población, haciendo énfasis en que la concertación no puede limitarse a los representantes de organizaciones, sino que requiere la demanda ciudadana y la fluidez de información hacia la población de la localidad donde se desenvuelve el EPCL: *"En la medida en que no se dé un proceso de "ciudadanización" de la población* - dice Bebbington - *es muy probable que más allá de las élites participativas no existán actores cuyas demandas e insistencias pudiesen llevar a una consolidación y profundización de los procesos de concertación. En pocas palabras, el énfasis en las organizaciones corre el riesgo de perder de vista la importancia de la construcción de conciencias políticas y cívicas a nivel de los individuos*" (Estudio de caso: 3-4). La falta de apropiación ciudadana parecería limitar fuertemente la capacidad democratizadora de los EPCL.

"La vulnerabilidad de los espacios se agrava a consecuencia de la segunda debilidad. Según varias fuentes, la población de las comunidades de Guamote aún no se ha adueñado de los dos espacios. No obstante los esfuerzos por parte de ONG que habían apoyado al modelo por promover la educación ciudadana en las comunidades, el nivel de entendimiento del modelo y de la función del Parlamento Indígena y el Comité de Desarrollo Local sigue bajo, y desigual. Cuando están ausentes tales presiones desde una ciudadanía aún no formada en sentido real, la concertación que se da en los espacios sigue siendo una concertación entre dirigentes y cúpulas en la cual factores personales y partidarios pesan mucho. Aquí la debilidad de las organizaciones de segundo grado es otra vez un factor importante, porque en la medida en que se han debilitado, el nivel de interés de su membresía también se ha debilitado. En consecuencia, hay poco control social sobre el comportamiento de sus dirigentes. La concertación, entonces, es muchas veces (en el mejor de los casos) una concertación entre dirigentes sin vínculos orgánicos o de control social con sus respectivas bases".
(Bebbington, A. Estudio de caso, 2005: 13)

El diseño institucional del EPCL juega también un importante peso en la democratización del poder y en la posibilidad de contrarrestar la formación de las élites participativas. Por ejemplo, el conjunto de espacios de deliberación en el caso del presupuesto participativo en Belo Horizonte (la elección de representante en asambleas, la distribución de recursos combinando criterios de participación y de pobreza, la participación ciudadana en la evaluación y recreación de las reglas del juego, etc), han contribuido para garantizar la apertura del proceso y la participación ampliada de la ciudadanía. Por el contrario, la dependencia de las instituciones participativas de la alcaldia - en el caso de Guamote (Parlamento Indígena y el Comité de Desarrollo Local) - ha limitado la democratización del poder. En el caso de Cerro Navia, su dependencia del liderazgo de la alcaldesa y lo poco institucionalizado de sus reglas, disminuyeron también el potencial democratizador.

"La dependencia del gobierno local hacia las modalidades de acceso a recursos de las agencias centrales, para reforzar sus propios instrumentos y dotaciones de profesionales destinados a la gestión social, base de su apoyo electoral, le plantea el pie forzado de hacer "calzar" su base social de apoyo con los "grupos-meta" centralmente definidos: niños, mujeres, jóvenes, discapacitados, adultos mayores, microempresarios. Ello genera dinámicas de exclusión, rivalidad y desafección en los sectores de la comunidad, reforzado por la modalidad de fondos de mini-proyectos que colocan a la población en una situación de competencia por los mismos recursos escasos y obliga en los hechos a superponer y multiplicar iniciativas y beneficiarios puntuales (clientelismo). Lo anterior, sumado a la discrecionalidad o la opacidad técnica en los mecanismos de selección de los proyectos, no sólo fragmenta el tejido social comunitario sino también aumenta la dificultad de manejar los vínculos de cooperación entre alcalde y base social, poniendo en riesgo la legitimidad de la iniciativa y a sus conductores en el territorio. Las dificultades anotadas han tratado de ser enfrentadas perfeccionado los mecanismos de asignación mediante la introducción de la llamada "nueva gestión territorial" participativa (NGT)".
(C. Ochsenius, Estudio de Caso: 17)

Como nos recuerda Velásquez y González, el peso del diseño institucional o de otros factores en el ámbito de la estructura de oportunidades políticas y de participación, está mediado por la capacidad de movilización ciudadana y no determina linealmente la dinámica de los EPCL. Al respecto, los autores nos comentan: "*A medida que esos escenarios se fueron agotando o que las autoridades locales los fueron suprimiendo, las organizaciones fueron creando otros (mesas de trabajo, redes sociales, foros públicos, la escuela de liderazgo) que les han permitido mantener viva su interacción y, además, proyectarse hacia el escenario mayor de la ciudad en su conjunto. En ese sentido, la Red de Planes Zonales debe ser vista como una iniciativa importante, no ya de planeación, sino de movilización ciudadana en torno a temas, discusiones y propuestas de ciudad en las que se pretende que la voz ciudadana tenga cabida en los debates públicos e incidencia en las políticas gubernamentales. Escenarios como este y otros permiten el encuentro, la confrontación y la generación de iniciativas y, por tanto, aseguran una cierta sostenibilidad de la participación ciudadana"* (Estudio de caso: 33).

4.1.5 Cambios en la cultura política. De la transacción privada clientelista a la negociación pública. Leonardo Avritzer en sus trabajos sobre el presupuesto participativo (PP) en Porto Alegre y Belo Horizonte aporta interesantes datos para analizar algunos impactos a nivel de las prácticas políticas. El porcentaje de participantes en el PP que previamente a su existencia utilizaban la mediación de políticos para conseguir recursos públicos era de 41% en Porto Alegre y 60% en Belo Horizonte. Con el PP, los que reportan acceder a los bienes públicos a través de ese mecanismo de concertación son 89.6% en Porto Alegre y 60.3% en Belo Horizonte (Avritzer, 2002:10).

La metodología del Presupuesto Participativo, como otras, han contribuido a la transformación de la transacción privada típica del clientelismo en negociaciones públicas. Como dice un autor citado por Filgueiras: "*La participación popular en el Presupuesto Participativo "retiró de los concejales la principal moneda de cambio con los electores, traducida en la política clásica de clientela, que era la atención personalizada de demandas políticas"* (Dias, citado en Filgueiras, C., Documento de Trabajo: 28). Ahora bien, la misma Filgueiras señala que no hay evidencia suficiente para sostener que el Presupuesto Participativo cambió definitivamente la relación clientelista y que se podría recaer en esas prácticas si no se mantienen los suficientes cuidados e incentivos para evitarla (Filgueiras, C. Documento de trabajo: 28)

Por su lado, Bebbington, en su análisis de Guamote, muestra el peso que los nuevos clientelismos pueden tener en la dinámica de los EPCL y señala el peso que tiene el contexto de pobreza y la limitada "ciudadanización" de los EPCL en el mantenimiento de estos clientelismos. En sus palabras: "*En un contexto de pobreza, el clientelismo no es costoso. Cuando se da una situación – como aquella reciente en Guamote – donde existen dos ó más dirigentes indígenas con distintas bases de clientes y distintas identificaciones partidarias, los mismos EPCL se convierten en otro campo de batalla entre estos bloques de poder. Si los EPCL no son fuertes (y no eran), y si la población no insiste en defender estos espacios para defender la ciudadanía (y no lo hacían), los EPCL son muy vulnerables. El problema del clientelismo en Guamote no es solo un problema inter-étnico o entre indígenas e instituciones dominantes.En tal contexto, la densidad de la sociedad civil (Fox, 1996) depende de mucho más que de la existencia de las organizaciones de segundo grado. Depende de la identidad de ciudadanía"* (A. Bebbington: Estudio de Caso: 17).

Atrás, hemos señalado algunos elementos de la democratización de la sociedad en relación al fortalecimiento de las organizaciones y de la ciudadanía misma. En el próximo apartado, analizaremos algunas contribuciones de los EPCL en la democratización de la gestión pública. La transformación de la cultura política requiere tanto la democratización de la sociedad como la democratización del estado y parece existir un círculo virtuoso entre los dos procesos.

4.2. Democratizando la gestión de lo público

La democracia se construye desde abajo pero está inscrita en contextos institucionales y políticos más amplios. Como se ha mencionado en páginas anteriores, si la democracia no tiene una contraparte social y una dinámica cívica que la sustente, no es posible profundizar en ella. Pero a su vez, la construcción de la democracia local requiere de procesos de cambio institucional al nivel del gobierno local que expresen la democratización del poder y amplien la gobernabilidad democrática.

4.2.1. La vida asociativa y los gobiernos locales o la articulación vertical. La articulación entre voluntad política, liderazgo local, oferta institucional, existencia de recursos y dinámica social, es un buen predictor de éxito y eficacia de los EPCL. Pero no suele ocurrir que todos los factores estén alineados. Asi que buena parte del proceso para el desarrollo de los EPCL exitosos, consiste en alinear los diferentes factores y generar una buena articulación vertical.

Los casos de Medellín y Puno muestran los altibajos de ese proceso de alineación y de articulación vertical. En ambos casos, el entusiamo inicial de los gobiernos no se mantuvo igual durante las diferentes administraciones. Por el contrario, hubo administraciones opuestas a la planeación participativa en el caso de Medellín y tensiones entre las mesas regionales y la política nacional en el caso de Puno. En ambos casos, esto sucedía a pesar de la existencia de una normativa jurídica favorable. La falta de voluntad política en un momento del proceso, desestimuló algunas organizaciones de la sociedad civil en su participación en los EPCL, pero no al punto de terminar con el proceso. En ambos casos también, se buscaron alternativas para mantener los espacios ganados y la concertación entre actores, pues el proceso habia demostrado la validez del diálogo entre sociedad civil y gobierno para buscar soluciones colectivas a problemas sociales. La nueva administración en Medellín ha retomado el interés por la participación, lo que ha dado un nuevo dinamismo al proceso, mientras que en Puno la mesa regional está actualmente en un proceso de relegitimación de sus liderazgos y renovación de su agenda.

En el caso de Belo Horizonte la voluntad política se ha mantenido durante todo el proceso del presupuesto participativo pues es parte de un proyecto político mayor. Dado el nivel de institucionalización en el que se encuentra y la percepción de efectividad que tiene en la población, se generarían altos costos políticos si no le diera continuidad al proceso. En el caso de Cerro Navia, la participación ha contribuido a generar réditos políticos y eso contribuye para mantener el apoyo a los EPCL. Parecería entonces, que para lograr un círculo virtuoso donde se mantenga la voluntad política, se debería lograr que el apoyo a los mismos tenga consecuencias electorales positivas.

El nivel de confianza para el trabajo coordinado con la administración local o el capital social vertical es un activo de gran importancia para la acción colectiva, pero es un activo vulnerable que se desgasta si no se hace un uso positivo del mismo. Como lo muestran Velásquez y González, en el caso de Medellín: *"El plan zonal fue una oportunidad para que muchos líderes y organizaciones cambiaran su mirada sobre la administración municipal y estuvieran dispuestos a entablar un diálogo que enriqueciera la formulación del plan. Se crearon niveles de confianza que anteriormente no existían e, incluso, aumentó la credibilidad en las entidades estatales por parte de sectores hasta ese momento resistentes a una relación de diálogo con las autoridades municipales. Cuando vino el distanciamiento entre unos y otros, esa confianza y esa credulidad se redujeron sensiblemente. En la actualidad una buena parte de los líderes tienen muy bajas expectativas con respecto a la planeación zonal y al presupuesto participativo que la actual administración ha propuesto como nuevo escenario de concertación* (F. Velásquez y E. González: Estudio de caso: 35).

Por otro lado, la confianza en el diálogo institucional y en la participación en los EPCL no significa que los actores sociales no acudan a estrategias diferentes a la deliberación para el logro de sus propósitos. La participación en espacios públicos no descarta la acción directa de las organizaciones. La combinación de prácticas de movilización social y deliberación estuvo presente en varios de los casos y se deriva de la dificultad de resolver el conjunto de problemas sociales via la concertación. Como lo muestra el caso de Puno, el estrechamiento de un espacio que inicialmente fuera evaluado como abierto, puede llevar a confrontaciones fuertes para resolver los intereses en juego.

"La confrontación no ha perdido su legitimidad social como mecanismo de reivindicación política en Puno, todo lo contrario; frente a la desidia del gobierno central y el estado nacional, existe el convencimiento entre los ciudadanos de que solo rompiendo la ley se pueden hacer escuchar. No se trata de que la Mesa de Concertación de Lucha conta la Pobreza anule los conflictos y los reclamos ciudadanos, más aún en una región con una historia de luchas sociales tan intensas como Puno. Creemos, sin embargo, que la Mesa no alcanza a canalizar suficientemente las demandas de la población, y se perfila más como un agente de solidaridad y de educación ciudadana para los más pobres antes que el espacio donde debatir las estrategias concretas de lucha contra la pobreza. Esta situación se torna más dramática con las escasas atribuciones presupuestales y legales que le da el gobierno central y los partidos en el Congreso. Dicho de otra forma, la Mesa de Concertación no tiene el poder suficiente para hacer que el Estado cumpla y ejecute lo acordado con la sociedad organizada. Más aún, la Mesa no tiene siquiera el poder suficiente para garantizar que el Estado se siente a concertar, ya que esto depende de presiones y de la voluntad política de las

autoridades, no de un mandato legal."
(Panfichi, A. Estudio de caso: 29)

4.2.2. La construcción del "nosotros": Coproducción de un futuro compartido, aprendizaje social y confianza en la acción colectiva.

Los EPCL no son espacios autónomos o autárquicos. Se inscriben en el entramado institucional presente en la localidad y, en muchos casos, son la expresión de las adaptaciones o innovaciones locales de políticas nacionales. En todos los casos que estudiamos, encontramos una dinámica de coproducción local que produce reglas del juego con algún nivel de estabilidad; espacios institucionales con cierta formalidad y en algunos casos, nuevas normativas legales. Lo común en todos los casos, es que las nuevas reglas y la institucionalización modifican las formas de relación entre los actores sociales y el Estado, a través de su inserción progresiva en la escena pública, en la deliberación política y en la toma de decisiones (Velásquez, F., Documento de Trabajo: 7).

Esta coproducción y el proceso de institucionalización de los EPCL puede tener varios caminos, sin que podamos concluir que el origen mismo del proceso de institucionalización determina el efecto del EPCL en la democratización de la vida pública y la estabilidad institucional. A veces en este proceso de institucionalización, una política nacional tiene un efecto catalizador. Este es el caso de Puno, donde la dinámica previa de concertación en mesas distritales promovidas por actores de la sociedad civil, se conjuga con una política nacional que promueve las Mesas de concertación contra la pobreza. En otros casos, como en Medellín, la Constitución Nacional de 1991 abrió una ventana de oportunidad para la planeación participativa que la concretan las dinámicas sociales promovidas por diversas ONG en la planeación zonal de la ciudad. En Belo Horizonte, la voluntad política más que la legislación o la presión de los movimientos sociales, están en el origen de la institucionalización del presupuesto participativo. En Guamote, una dinámica social de reestructuración del poder y el peso del movimiento social indígena son los factores que conducen a la institucionalización.

Es gracias a esta coproducción y ampliación de la institucionalidad pública donde se generan las condiciones propicias para una mayor gobernabilidad democrática. La ampliación de lo público, presente en este proceso de institucionalización, amplía la visión territorial del conjunto de los actores sociales, crea conciencia de la interdependencia entre sujetos sociales y las agencias gubernamentales, hace más clara la necesidad de negociar con otros para avanzar en las causas propias y, permite ir más alla del particularismo de la demanda ampliando asi, la percepción positiva de la acción colectiva.

Los planes participativos del nivel local, las prioridades establecidas colectivamente y la elaboración de presupuestos participativos, permiten no solamente incorporar las preferencias ciudadanas a la gestión pública, sino ampliar la conciencia social de interpendencia, superar las intervenciones puntuales aisladas y ubicar os proyectos y demandas particulares en contextos más amplios. En estos procesos se crean identidades colectivas, se forman visiones compartidas del territorio o, como dicen Velásquez y González, se construye el "nosotros" entre los diferentes actores participantes (Estudio de caso, 2005:4).

4.2.3. Las necesarias adecuaciones de la gestión pública en el proceso de institucionalización. El proceso de institucionalización de la participación requiere de su contraparte en la gestión pública. La capacidad de gestionar las decisiones surgidas en los EPCL es fundamental para la continuidad y profundización de estos experimentos. Para lograr esa capacidad de gestión, se requieren importantes adecuaciones en las agencias gubernamentales, como bien lo muestra Cristina Filgueiras para el caso de Brasil.

"La participación de los ciudadanos y vecinos en instancias coordinadas por el poder público, tiene fuertes repercusiones sobre el aparato administrativo, en la forma como los individuos y grupos pasaron a hacer sus demandas al Estado y en la restricción de la acción de los políticos como mediadores. (…) Las transformaciones internas incluyen en general muchos componentes, entre ellos: creación de nuevas instancias en la estructura del poder municipal; necesaria coordinación entre las estructuras existentes; designación de personal y recursos; mejora de las instancias de planificación; perfeccionamiento de la información para monitoreo de las inversiones, producción de información técnica, ejecución de las obras decididas; capacidad para alterar rutinas administrativas, modernizar los sectores, formar a los funcionarios en la lógica democrática y participativa, adopción de nuevos instrumentos de gestión y planificación; adquisición de capacidad del ejecutivo de administrar conflictos, establecer negociación entre partes, hacer la articulación entre planificación y presupuesto".
(Filgueiras, C., Documento de Trabajo: 29)

La falta de voluntad política en los casos en que estos procesos no están institucionalizados, limitan de manera importante la acción coordinada de las diferentes dependencias públicas, el flujo adecuado de información y la movilización de los recursos humanos y financieros necesarios para el buen desarrollo de los EPCL.

"Desde el punto de vista de las condiciones socio-políticas, la experiencia del plan zonal muestra, en primer lugar, la importancia de que la institucionalidad municipal adquiera un compromiso explícito y decidido con el plan, en el sentido de que se abra al diálogo con la ciudadanía, asigne recursos de diversa índole (humanos, económicos, de infraestructura, de información) que faciliten el proceso, defina una estrategia de acción coordinada de las distintas dependencias vinculadas al plan y esté dispuesta a construir acuerdos que tengan incidencia en el contenido y en la ejecución efectiva de las políticas públicas. La experiencia de la ZCO muestra que no todas esas condiciones se dieron a lo largo de todo el proceso, en tanto el compromiso de la administración municipal fue muy variable: en un comienzo se articuló a la dinámica del plan, luego los nexos fueron más débiles hasta abandonarlo y actualmente plantea nuevas reglas de juego que no necesariamente son acogidas por todos los actores interesados. Esta "volatilidad" en el comportamiento de la administración municipal tuvo efectos negativos sobre el proceso, en particular sobre su capacidad para llenar las expectativas de la población en la zona, centradas en la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida y tener una voz en las decisiones públicas. Como bien lo señaló una de las personas entrevistadas, cuando las organizaciones sociales se quedaron solas con el plan "era como remar contra la corriente", es decir, desplegar un gran esfuerzo de organización y movilización sin obtener resultados efectivos. Actualmente, la administración del Alcalde Fajardo hace un importante esfuerzo por recuperar los espacios de diálogo con la comunidad y por reconstruir confianzas perdidas; habrá que ver en el futuro si ese intento resulta exitoso.
(Velásquez, F y González, E. Estudio de caso: 39)

4.3. Pobreza y cambios en la calidad de vida.

Esta última sección la dedicaremos al análisis de las relaciones entre los procesos de concertación y los cambios en la calidad de vida. La democratización de la vida local es un fin en si mismo y como lo hemos visto en las secciones anteriores, un importante resultado de los EPCL, pero el éxito de estos espacios está también relacionado con su capacidad de afectar la calidad de vida de la población. Incluso, es posible afirmar que la legimitidad misma de los EPCL en el mediano y largo plazo, depende del impacto que tengan en la disminución de la pobreza y en el mejoramiento de los niveles de vida de la localidad (Bebbington, A. Estudio de caso: 2).

Los EPCL pueden afectar la calidad vida de las poblaciones de bajos recursos, en dos formas. Por un lado, es posible que la distribución de recursos públicos se oriente a inversiones sociales en bienes colectivos que beneficien a las poblaciones pobres. Por otro lado, los procesos de concertación pueden conducir a orientar procesos de desarrollo local inclusivos que contribuyen a la disminución de la pobreza y la inequidad. A continuación analizaremos los resultados sobre el impacto de los EPCL en estas dos vias de la justicia redistributiva.

4.3.1. Distribución de los recursos públicos. ¿Es suficiente que los EPCL sean inclusivos para que tengan algún tipo de efecto de justicia redistributiva? La información con la que contamos no nos permite conclusiones muy fuertes al respecto, pero sí nos dan algunas pistas.

En el caso del presupuesto participativo en Belo Horizonte, es claro el efecto positivo de los procesos de concertación en la redistribución equitativa de recursos públicos. El uso de herramientas como el indice de calidad de vida urbana (IQVU) y la elaboración de un mapa de exclusión, como parte de las reglas de distribución, sumado al establecimiento participativo de prioridades, permitió distribuír los recursos municipales con criterios de equidad y reorientar las inversiones teniendo en cuenta parámetros de vulnerabilidad social (Filgueiras, C. Estudio de caso, 2005: 8). Sin embargo, como lo señala Filgueiras, a pesar del impacto positivo del prespuesto participativo en el acceso a bienes colectivos y el equipamiento de servicios públicos urbanos para poblaciones que carecian previamente de ellos, el cuadro de inequidad social no se ha alterado de manera sustancial (Filgueiras, C. Estudio de caso: 20-21).

En el caso de Guamote, como lo señala Bebbington, los cambios en la inversión pública fueron significativos: *"El EPCL produjo importantes inversiones públicas en el cantón. Ramirez (2001) estima que en los últimos años de los 90 se manejaron 25 mil millones de sucres*[13] *- un monto impresionante cuando se compara con los 180 millones de sucres por año manejado por el municipio antes de 1992. Además, el balance de la inversión municipal cambió sustancialmente, y los antiguos sesgos pro-urbanos y pro-mestizos fueron remplazados con sesgos rurales é indígenas. Fue un periodo de nuevas iniciativas – aunque los indicadores de pobreza no parecen haber mejorado"* (Bebbington, A. Estudio de caso: 14).

En los otros casos estudiados, los EPCL no tuvieron mayor efecto en la distribución de los recursos públicos. En Medellín, Puno y Cerro Navia, a pesar de que la participación ha tenido efectos muy importantes en diversos aspectos de la vida local (mayor solidaridad, generación de capacidades, mayores niveles de convivencia), los resultados a nivel de la distribución del presupuesto son muy precarios.

Factores como la voluntad política y las características del diseño institucional, han limitado la efectividad del ejercicio participativo en la distribución de los recursos públicos. La capacidad ciudadana no siempre tiene la fuerza y eficacia para contrarrestar las dinámicas de poder existentes o el cálculo político presente en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos públicos. Y esa eficacia es aún menor cuando las decisiones de los EPCL no son vinculantes.

Ahora bien, el hecho que los EPCL no tengan impacto en la distribución de los recursos públicos, no significa que no tengan impacto en la calidad de vida. Por ejemplo, en el caso de Medellin, dado que el proceso se realizó en un ambiente de inseguridad y violencia fruto de la presencia de diversos actores armados en conflicto por el control territorial, el EPCL contribuyó a la creación de condiciones para la convivencia pacífica, lo cual fue altamente valorado por la población. Al decir de Velásquez y González: *"A partir de la información acopiada es muy difícil precisar el impacto que tuvo el proceso de planeación zonal sobre las cifras de violencia homicida que se estaba viviendo en estas comunas y en toda la ciudad, pues ellas dependen de una gran cantidad de factores sobre los cuales la planeación zonal no posee influencia. Sin embargo, el hecho de propiciar escenarios de discusión, conocimiento y debate frente al flagelo de la violencia fue un avance significativo y logró concitar voluntades frente a la necesidad de frenar este tipo de actuación y de fortalecer a la comunidad para enfrentar, de manera pacífica, las acciones de los diferentes grupos violentos y de cimentar formas alternativas de resolver los conflictos en los diferentes grupos. Adicionalmente, se logró que los actores armados respetarán las actividades que se pusieron en marcha alrededor del plan zonal"* (Velásquez, F y González, E. Estudio de caso: 31-32).

[13] Un cálculo hecho antes de la dolarización.

4.3.2. La pobreza y los cambios en la calidad de vida. La capacidad de afectar los presupuestos públicos a favor de las comunidades pobres es importante pero insuficiente para disminuír la pobreza de forma sostenida. La concertación y la redistribución de recursos públicos requieren estar acompañadas de formas de inversión que dinamicen la economía local si se quiere revertir los contextos de pobreza. Y en este proceso de dinamización de la economía local, los casos que analizamos no muestran resultados prometedores. Incluso en casos como el de Guamote, donde la concertación condujo a cambios importantes en las relaciones de poder, el cantón sigue siendo uno de los más pobres del país. En palabras de Bebbington: *"A la vez de ser un centro de experimentación con nuevas formas de administración local y nuevos nexos entre la sociedad civil y el estado local, Guamote es también un centro de pobreza. Ha sido, y sigue siendo, uno de los cantones más pobres del país. Según varias fuentes, 90% de la población es pobre (Rocha, 2004 citando Larrea et al., 1996 y INFOPLAN, varias) y es el quinto cantón más pobre del país (Ramirez, 2001). La desnutrición crónica de los niños menores de 5 años llega a 86% (Ramirez, 2001). Dicho de otra manera, los experimentos con formas de concertación pública local aún no han tenido mayor impacto en los niveles de pobreza y las estrategias de vida de sus moradores. Este limitado impacto en la economía local, junto con aparentes retrocesos en el proceso de democratización local durante los últimos años, exigen una mirada algo más cauta que aquella que ha caracterizado otras interpretaciones de lo que ha pasado desde 1992, el año en que se eligió el primer alcalde indígena del cantón"* (Bebbington, A. Estudio de caso).

5. RECOMENDACIONES PARA AGENCIAS DE DESARROLLO

Al comienzo de este paper comentamos que, aunque los EPCL puedan tener un rol importante en la construcción de una relación estado-sociedad más abierta e incluyente, es igualmente importante no ser románticos de los mismos. Esta misma tensión – entre esperanza y realismo – también debe formar cualquier estrategia de las agencias de desarrollo frente a los EPCL. Sin embargo, el realismo frente a las prácticas clientelares locales y las relaciones político-económicas muchas veces poco alentadoras en las cuales los EPCL están imersas, no debería ocultar el hecho que apoyar procesos que promuevan y fortalecezcan los EPCL tiene mucha relevancia para las agencias interesadas en el desarrollo de base, en tanto estos espacios ofrecen un alto potencial para generar una dinámica demócratica en el desarrollo local, fortalecer la vida asociativa y ampliar las posibilidades de acción colectiva articulada, entre actores locales y agencias gubernamentales.

Los desafíos de plantearse la creación o fomento de espacios públicos en el nivel local con consecuencias positivas para el desarrollo de base son más complejos que estrategias previas de fortalecimiento de organizaciones de base o movimientos sociales esencialmente autónomos (o lo que actualmente se plantea como fortalecimiento de la sociedad civil o desarrollo del tercer sector). Esto, en virtud de la importancia que adquieren factores extra-locales respecto de las posibilidades reales de que estos EPCL tengan impactos en el desarrollo. En primer término, se advierten las durísimas consecuencias de la evolución económico social de la mayor parte de los países de América Latina, que ha profundizado la exclusión de importantes sectores de la población como campesinos, pobladores de la periferia urbana, grupos étnicos, jóvenes, etc. Por otra parte, en la medida que se buscan impactos institucionales y perdurables en el tiempo, obliga a considerar factores del funcionamiento político administrativo, así como los avances y retrocesos del proceso de descentralización. De muchas maneras, estos macro-procesos condicionan las posibilidades reales de impacto.

A pesar de las condiciones adversas, las experiencias de concertación local están desarrollándose y ganando en importancia. Sus expresiones son muy diversas, pero están presentes en múltiples iniciativas de distinto origen. La concertación parece ser hoy una metodología de acción social de vasta aplicación y los desafíos se concentran en convertirla en una concertación verdaderamente pública y donde los grupos excluidos tengan peso real. Gestionar concertadamente, sin embargo, no es igual que hacerlo de modo sectorial o en base a definiciones puramente jerárquicas al interior de una institución. El desarrollo de

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

Las conclusiones no son unívocas en cuanto a los impactos obtenidos y se aprecia que éste depende de combinaciones de factores –locales y extra-locales- obedeciendo más a una "química" entre estos factores que a diseños de formato rígido o uniforme. En tal sentido, las recomendaciones pueden asimilarse mejor a un "arte de la concertación" que a un recetario de fórmulas que quizás nunca lleguen a establecerse. En el apoyo a esos procesos de fortalecimiento son varios los criterios a tener en cuenta. Entre ellos, los siguientes:

Invertir en el entendimiento de la historia local. El contexto y la economía política e institucional importan. Una lección recurrente en los estudios de caso es que las dinámicas del desarrollo local están inscritas en procesos históricos, incrustadas en contextos institucionales y en la economía política local y nacional, que no se pueden desconocer. Estos contextos e historias no son determinantes, pero estructuran el espacio de oportunidades y definen actores, identidades, capacidades y potencialidades. Invertir en el entendimiento de esa historia y de esos contextos es - entonces - esencial para establecer lineamientos de proyectos viables y acordes a las localidades. Además, invertir en este entendimiento no debería limitarse sólo al inicio de cualquier relación con estos espacios, más bien debe ser un proceso continuo. Dicho esto, se reconoce que invertir en tal conocimiento matizado es más factible cuando la agencia trabaja en unos cuantos espacios locales, pues resulta más difícil cuando se trata de programas más extendidos o nacionales. Sin embargo, sigue siendo importante que estos programas nacionales también partan de un proceso importante de aprendizaje anterior, para que los que trabajen en ellos estén sensibilizados a los *tipos de relación* y desafíos que probablemente encontrarán en el curso de su trabajo.

Una manera importante de facilitar este aprendizaje continuo es trabajar con – y apoyar a – entidades de investigación locales-nacionales que puedan servir como centros de reflexión, depósitos de conocimiento y actores propios en estos procesos.

Reconocer y trabajar sobre el contexto político-económico en los cuales los EPCL están imersos. Este punto va en conjunto con el anterior, pero con especificaciones importantes. Implica que la agencia debería ser siempre sensible a las relaciones que existen entre los intereses económicos y las prácticas politicas dentro de los EPCL, y que influirán mucho en la viabilidad de estos espacios. Pero sobre todo implica, reconocer la importancia de apoyar procesos de cambio no sólo en las esferas político-institucionales, sino también en las relaciones económicas locales. Este cambio en las dinámicas de la economía local es un complemento esencial en la creación y sostenibilidad de espacios de mayor inclusión y legitimidad. El apoyo a la democratización no puede separarse de un apoyo al desarrollo local.

Vincular el desarrollo de base con el desarrollo local. De hecho, los EPCL son un espacio privilegiado para vincular el desarrollo de base con el desarrollo local. Son espacios de formación y fortalecimiento de las capacidades necesarias para negociar y concertar proyectos entre organizaciones y autoridades locales, así como para generar transparencia de los gobiernos locales en la distribución de los recursos. A su vez, las organizaciones de base se benefician enormemente de la existencia de instituciones locales abiertas a las diferentes voces de la comunidad, así como de espacios públicos y ambientes locales propicios para la participación de las organizaciones de base en la vida pública.

En la búsqueda de legitimidad y efectividad de estos espacios, es importante que la concertación sobre el desarrollo local facilite líneas de inversión que dinamicen un tipo de economía local incluyente, que fortalezca la democracia local y reduzca la pobreza.

Apoyar propuestas basadas en prioridades definidas en procesos de concertación local y no proyectos aislados. Una de las virtudes de los EPCL es producir entre los diferentes participantes, visiones más completas de la localidad de las que cada actor manejaba previamente, así como un sentido de interdependencia entre sus participantes. La construcción de un "nosotros" o de una comunidad ampliada, es parte de este proceso de concertación. Asi mismo, el establecimiento de prioridades y de soluciones colectivas a problemas comunes, hace referencia a esta lógica de la localidad, la cual supera la visión fragmentada de los actores particulares.

En ese sentido, apoyar los proyectos definidos en este tipo de concertación no sólo fortalece los espacios públicos, sino que evita romper las dinámicas comunitarias orientadas pública y democráticamente.

Apoyar agentes e instituciones externas orientadas a facilitar el desarrollo de las capacidades de las organizaciones para participar en EPCL y la formación de estructuras de coordinación entre organizaciones. En los diferentes casos analizados, encontramos agentes externos, ya sean ONG o agencias gubernamentales, jugando un papel destacado en el desarrollo de los EPCL. Es indispensable apoyar estos agentes en sus funciones de creación de puentes, apoyo a liderazgos, sensibilización y movilización de comunidades, promoción de ciudadanía y fortalecimiento de las capacidades de los participantes para concertar. Los casos también demuestran que es necesario que tal apoyo se sostenga en el tiempo: ser efectivo en la formación de ciudadania requiere tanto de una relación de confianza entre el agente externo y la población, como de un conocimiento matizado por parte del agente externo. Tal confianza y conocimiento sólo se crean en el transcurso del tiempo, via interacciones sostenidas. No pueden crearse a traves de intervenciones externas puntuales y limitadas en el tiempo[14].

Apoyar procesos que se orienten a contrabalancear las asimetrías de poder e información existentes en espacios de concertación local. Dadas las asimetrías de información, poder y capacidad existentes, es importante apoyar procesos que ayuden equilibrar el campo de acción. Esto involucra potenciar capacidades de las organizaciones, fortalecer nuevos tipos de liderazgos, desarrollar proyectos que amplíen el acceso y utilización de información relevante para procesos locales concertados, entre otros. La provisión de información a todos los actores locales, y vía espacios públicos, tiene dos efectos importantes: sirve para reducir desigualdades de poder que se basan en el control desigual de la información y; facilita el control ciudadano de las entidades públicas y privadas locales. En su conjunto, va creando una esfera pública, cuyo fortalecimiento constituye un complemento muy importante a los EPCL. Los casos sugieren varios mecanismos de provisión de información. Dos que pueden tener importancia especial son: la creación de sistemas de monitoreo público del desempeño y uso de recursos por parte de las entidades estatales locales y; el apoyo al periodismo local. Cualquiera sea el o los instrumentos preferidos, la "ciudadanización" de los procesos de concertación y el control a la formación de élites participativas, son criterios centrales que deberían orientar el apoyo de los EPCL.

Apoyar programas y proyectos del poder público o dirigidos hacia este sector que favorezcan específicamente la concertación local. La concertación se aprende, y en gran medida depende de una cierta predisposición por concertar. Es importante reconocer que, dadas las prácticas tradicionales de la política local, muchos funcionarios locales carecen de este tipo de experiencia previa. Dada la centralidad de los gobiernos locales en el desarrollo de los EPCL, es importante apoyar proyectos que contribuyan para que sus funcionarios tengan la capacidad técnica y sensibilidad social para interactuar con los diferentes actores sociales y especialmente con la población de escasos recursos. De igual manera, es importante que la población (sobre todo de escasos recursos) también reciba formación en cómo interactuar con los funcionarios y políticos locales.

[14] Además de ser una observación sociológica, los economistas que analizan la construcción de la confianza y el capital social a través de la teória de los juegos, llegan a conclusiones parecidas.

Prestar atención a los diseños institucionales. El diseño institucional y las reglas del juego institucional hacen diferencia en las dinámicas de los EPCL. En el apoyo a procesos de concertación, no es suficiente con promover las capacidades de acción colectiva de las organizaciones participantes. Se requiere prestar atención al diseño institucional, a los incentivos y a las reglas del juego que orientan la acción de los actores, de manera que sean eficaces, inclusivos, profundicen la democracia y limiten la formación de élites participativas.

REFERENCIAS

Abers, Rebecca. 2000. *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, London.

Avritzer, Leonardo. 2002. *New Public Spheres in Brasil. Local Democracy and Deliberative Politics*. Tomado de http://www.democraciaparticipativa.org/English/Arquivos/Avritzer_newpspheres.htm

Avritzer, Leonardo. 2003. Sociedad civil, espacio público y poder local: Un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre. En Dagnino, Evelina (Coordinadora). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. Universidad Estadual de Campinas y Fondo de Cultura Económica.

Blanco, Ismael, 2003: *Presupuestos Participativos y Democracia Local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas.* Biblioteca Virtual Top, www.top.ar

Blanco, Ismael y Gomá, Ricard, 2003: *Gobiernos Locales y Redes Participativas: retos e innovaciones*. En: Reforma y Democracia N° 26. CLAD, Caracas.

Carroll, Thomas. (Editor). 2002. *Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas-indígenas en la Sierra Ecuatoriana*. Rispergraf. Quito-Ecuador

Dagnino, Evelina (Coordinadora). 2003. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. Universidad Estadual de Campinas y Fondo de Cultura Económica.

Daubón, Ramón. 2001. Todas las Voces. En *Construyendo la Democracia desde las Bases*. Organización de Estados Americanos y Fundación Interamericana.

Daubón, Ramón and Saunders, Harold. 2002. Operationalizing Social Capital: A Strategy to Enhance Communities "Capacity to Concert". En *International Studies Perspectives, 2002, 3.*

Delamaza, Gonzalo. 2002. *Tercer Sector y Capital Social en América Latina. ¿Hacia donde va la investigación?* En POLIS Volumen 1 Nº 1.

Delamaza, Gonzalo, 2005: *Sociedad Civil, Iniciativas Locales y Desafíos para las Políticas Públicas*. En: Colección Ideas N° 34. www.chile21.cl

Diaz-Albertini, Javier. 2003. Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de sociabilidad. En *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Michigan State University. Santiago de Chile.

Durston, John. 2003. Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina. En *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Michigan State University. Santiago de Chile.

Escobar, A. 1995. *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*. Princeton. Princeton University Press.

Ferguson, J. y Gupta, A. 2002. Spatializing status: towards an ethnography of neoliberal governmentality. *American Ethnologist* 29(4): 981-1002

Filgueira, Cristina, 2002. Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil. En: Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela: *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Instituto de Asuntos Públicos / LOM Ediciones, Santiago de Chile

Font, Joan et al 2000. *Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica.* Tercer Premio del XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Caracas. www.clad.ve.org

Fox, J. 1996. How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico, *World Development*, 24(6): 1089-1103.

Fung, Archon and Wrigth, Erik Olin. 2003. *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Democracy*. The Real Utopias Project. Verso. London, New York

Hevia, Felipe, 2004. *Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina.* CIESAS, inédito.

Houtzager, Peter P., Gurza Lavalle, Adrián, and Acharya, Arnab. 2003. *Who Participates. Civil Society and the New Democratic Politics in Sao Paulo, Brazil.* Institute of Development Studies. University of Sussex. Brigthon.

Joseph, G. and Nugent, D. 1994 *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham. Duke University Press.

Mansbridge, Jane. 2003. Practice-Thougght-Practice. En Fung, Archon and Wrigth, Erik Olin. 2003. *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Democracy*. The Real Utopias Project. Verso. London, New York

Murillo Castaño, Gabriel y Pizano Rojas, Lariza. 2003. *Deliberación y construcción de ciudadanía. Una apuesta a la progresión democrática del nuevo milenio.* Universidad de los Andes. Bogotá

Narayan, Deepa et al, 2000. *Voices of the poor. Can Anyone Hear Us.* The World Bank. Oxford University Press.

PNUD, 2004 La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. En http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1

Torres, V.H. 2001 ¿Los municipios son agentes del cambio social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador. en A. Bebbington y V.H. Torres (eds.) *El capital social en los Andes*. Quito. Abya Yala.

Seele, Andrew, 2004: Exploring the Link between *Decentralization and Democratic Governance.* En: Tulchin, J. And Seele, A.: Decentralizacion and Democratic Governance in Latin America. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Velazquez, Fabio y González, Esperanza. 2003. Qué ha pasado con la participación *ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. Bogotá

Villar, Rodrigo. 2005. *Niveles de intervención en el desarrollo de base.* Cuadernillo 1. Construír Juntos. Una propuesta para hacer desarrollo de base. Programa de Construccción de Capacidades Institucionales. RedEAmérica

Warren, Mark. 2001.*Democracy and Association*. Princeton University Press. Princeton and Oxford

World Bank, 2001. *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Oxford University Press

ANEXO N° 1 Las Experiencias consideradas en este estudio

1. El Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil.
   - Asambleas abiertas por barrio, región y zona.
   - Foro de Delegados
   - Consejo Municipal de PP

2. El Presupuesto Participativo en Belo Horizonte, Brasil
   - Asambleas abiertas por barrio, región y zona.
   - Foro de prioridades regionales
   - Comisión de acompañamiento y fiscalización del PP
   - Caravanas de prioridades

3. El Presupuesto Participativo de Villa El Salvador, Perú
   - Mesas temáticas
   - Comités de desarrollo territorial

4. Gobierno descentralizado y presupuesto municipal en Montevideo, Uruguay
   - Centro comunal zonal
   - Junta Local
   - Concejo vecinal

5. Proyectos de Desarrollo Rural Integral**:** PROZACHI, Guatemala.
   - Consejos de de desarrollo municipal

6. Proyectos de Desarrollo Rural Integral: PRODECOP IV, de Chile
   - Consejos de desarrollo local

7. El Cantón de Guamote
   - Comité de Desarrollo Local (CDL)
   - Parlamento Indígena y Popular de Guamote (PI)

8. El distrito de Puno
   - Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
   - Mesas de Concertación Interinstitucional (MCI),
   - Comité Ejecutivo de la MCLCP

9. Plan de Desarrollo de la Zona Centro Oriental de Medellín
   - Consejo de Planeación Municipal
   - Consejos Consultivos Comunales
   - Comités Comunitarios de Desarrollo Integral
   - Asamblea Zonal
   - Consejo Asesor
   - Comité de comunicaciones
   - Mesas de trabajo

10. La Nueva Gestión territorial y el presupuesto participativo de Cerro Navia, Chile.
    - Mesas territoriales
    - Diálogos ciudadanos
    - Comisión de delegados para el presupuesto Participativo.

11. La Planeación participativa local, Bogotá.
    - Consejo de Planeación Local
    - Encuentro Ciudadano

12. El presupuesto participativo de Pasto, Colombia:
    - Consejo Territorial de Planeación
    - las Juntas Administradoras Locales
    - Cabildos
    - Precabildos

13. Las asambleas para la construcción de planes de vida, en Toribío. Colombia
    - Asambleas para la formulación de los planes de vida
    - Cabildos sectoriales (gobierno, salud, medio ambiente, mujer y familia)

14. Los Consejos de Cultura, en Bogotá

15. Consejos Gestores de Políticas Públicas en el estado de Curitiba, Brasil.

16. Consejos de salud del municipio de Cuquío en México

17. Congresos de Ciudad en Belem du Pará.

18. Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México

ANEXO N° 2 La Capacidad de Concertación, el Desarrollo desde las Bases y las Instituciones Públicas: Documentos de Trabajo y Estudios de Caso

Documentos de Trabajo – Septiembre 2004

John Durston
Los Espacios Locales Rurales de Concertación, los Campesinos y los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado

Cristina Filgueiras
Instituciones Públicas Deliberativas y Concertación Local en Experiencias de Participación Ciudadana en la Decisión Presupuestaria

Manuel Canto
Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local

Fabio Velásquez
Los Diseños de Planeación y Participación, las Organizaciones de Base y la cosntrucción de Espacios Públicos de Concertación Local. Una mirada a partir de caso colombiano.

Estudios de Caso – Marzo 2005

Carlos Ochsenius
Estrategias Focalizadas y Participativas de Superación de la Pobreza y Desarrollo de la Concertación Pública Local. El caso de Cerro Navia, Chile.

Aldo Panfichi y Juan Luis Dammert
Participación Política, Concertación y Confrontación en Espacios Locales. El caso de la Mesa de concertación para la Lucha contra la Pobreza del Departamento de Puno, Perú.

Cristina Filgueiras
Los Excluidos y los Procesos de Concertación Pública Local. El caso de Belo Horizonte, Brasil.

Fabio Velásquez y Esperanza González
La Planeación Zonal como Espacio Público de Concertación Local. El Plan de Desarrollo de la Zona Centroriental de Medellín, Colombia.

Anthony Bebbington
Comunidades Indígenas, Desarrollo Local y Concertación Pública. El caso de Guamote, Ecuador

RESUMEN

Estrategias focalizadas y participativas de superación de la pobreza y desarrollo de la concertación pública local. El caso de Cerro Navia, Chile

Carlos Ochsenius

Antecedentes

Cerro Navia[1] ha sido construida a medida de la fuerza, astucia, y persistente presión de los inmigrantes pobres que, sin techo, educación ni trabajo estable, abandonaron masivamente los hacinados conventillos del antiguo centro-poniente de la ciudad, las poblaciones "callampas" en los márgenes del río y las carreteras, el campo y las reducciones indígenas para hacer ocupación extensiva de la ciudad-capital. Desde fines de los años 60 y principios del 70, estos "pobres de la ciudad y del campo" se vieron alentados en sus esfuerzos por conquistar una "vivienda digna" por las emergentes políticas sociales del gobierno reformista de la época (Frei Montalva, 1964-70). Las sucesivas demoras en la construcción y adjudicación de viviendas, sumado a la fuerte movilización social de la época – alentada por el mismo gobierno – generó la ola más grande de "toma de terrenos" que se ha conocido en Chile. A ellos se unían otros tantos miles de beneficiarios de "operaciones sitio", esto es, entrega de sitios semi-urbanizados, con construcción de casetas sanitarias, como núcleo de futuros programas de vivienda "progresiva" o derechamente, de apoyo a la auto-construcción privada.

De modo que, sin ser necesariamente la más emblemática, Cerro Navia, es parte de la "ciudad simbólica" creada por el llamado "movimiento de pobladores" entre 1967 y 1973 con el apoyo decidido de los partidos de centro (DC) e izquierda histórica (PC y PS) y extraparlamentaria (MIR), y una Iglesia Católica empeñada en su renovación interna y un acercamiento a los sectores populares disputados tanto por el secularismo socialista como por un creciente protestantismo pentecostal.

Se trata sin duda, de los mismos pobladores que en las elecciones presidenciales de 1964 y 1970 hicieron triunfar en las urnas a los grandes proyectos nacionales de cambios estructurales impulsados tanto por el centro demócratacristiano como por la izquierda unida (Unidad Popular). Son los mismos que defendieron el gobierno de la Unidad Popular y que protagonizaron las más grandes manifestaciones de protesta (1983-86) durante la dictadura militar (1973 – 1990) iniciando así el cambio del régimen autoritario al democrático ahora vigente. Pero en este cambio, no obtuvieron representación en el reparto de poder que sancionaron los acuerdos de la transición establecidos a fines de los ochenta entre la recompuesta cúpula opositora (Concertación de Partidos por la Democracia) y las Fuerzas Armadas en el poder. Para algunos autores, las protestas de los años 80 señalaron el fin del movimiento poblacional.

Con el cambio de escenario político en los años 90 y siguientes, los pobladores intentarían continuar sus prácticas y organizaciones de solidaridad y autoayuda en un contexto que ya no contaba con el apoyo de la Iglesia Católica, los partidos de centro e izquierda, las ONGs y la cooperación internacional de años atrás. Al mismo tiempo, su empeño por democratizar las organizaciones comunitarias y barriales intervenidas y dominadas hasta entonces por la dictadura, en la expectativa de transformarse en activos interlocutores del estado, se encontró con nuevas formas de vinculación y discursos desde el Estado, a través de las políticas y programas sociales. En ellos, los pobladores ya no eran interpelados como actor colectivo ni a nivel nacional ni local, sino que como "pobres".

La política social a partir de los 90 se ha caracterizado por la proliferación de múltiples agencias y programas descentralizados de bajo presupuesto que cuentan con Municipios, ONGs, consultoras y empresas privadas externalizadas, como ejecutoras intermedias. Dichas agencias y programas "de innovación" se han

[1] La comuna de Cerro Navia fue creada en 1981, por el Gobierno Militar, como subdivisión de la antigua Barancas. Está ubicada en la Región Metropolitana, tiene 11 kilómetros cuadrados y 160 mil habitantes

especializado en una extrema focalización de sus destinatarios y territorios-meta. De este modo, las personas encuentran algún "nicho" de atención en las diversas agencias o programas ministeriales *adhoc*, desdobladas en las "oficinas" respectivas de dependencia municipal. Son estas agencias y programas las que han originado pequeños programas participativos de auto-promoción social, la mayoría de ellos administrados bajo la modalidad de asignación de "fondos concursables" competitivos y contando con un municipio reforzado institucionalmente como distribuidor de recursos centrales en la base social.

La extrema focalización e invertebración de dichas agencias y programas las hace vincularse con segmentos acotados de la población, organizados en función de una demanda y asociatividad inducida desde el estado. Esto resulta funcional para el acceso a beneficios estatales o para la mejor ejecución de la política pública respectiva, pero no para los fines propios de las organizaciones. Por ello, no se ha podido aminorar los efectos del debilitamiento de la cohesión de los lazos colectivos y comunitarios, desafiliación social y política, desconfianza en las instituciones e, instrumentalización de las relaciones entre sociedad civil y estado.

A nivel local, el grueso de las políticas sociales correspondientes a los sectores "históricos" de salud, previsión social, educación y vivienda, responden a los lineamientos y recursos de las agencias sectoriales centrales. Algo no demasiado distinto ocurre con las llamadas agencias de "innovación" de política social, creadas con posterioridad a 1990, que responden a áreas nuevas de la agenda social gubernamental (pobreza, juventud, discapacidad, pueblos indígenas, adultos mayores, fomento a la microempresa, etc.). En esos casos, el Municipio es considerado no sólo un intermediario sino también crecientemente contraparte y aliado para desarrollar sus objetivos programáticos. De modo que el Municipio, especialmente los situados en localidades pobres como Cerro Navia, depende casi exclusivamente de los recursos y modelos de las agencias sectoriales centrales y de los programas unitarios autónomos, para sostener una mínima agenda social en sus respectivos territorios.

En Cerro Navia, así como en otras comunas de fuerte presencia del movimiento poblador, la gestión municipal post 90 se ha caracterizado por intentar métodos *participativos* en la gestión de los programas sociales, traspasados a la entidad local por agencias sectoriales centrales y generalmente con la colaboración de algunas ONGs en calidad de organismos asesores o ejecutores directos. Estos espacios no institucionalizados de interacción con la sociedad local, impulsados por los municipios, son, sin embargo, metodológicamente participativos pero no estratégicamente "ciudadanizadores". Ello en la medida que no sancionan un reacomodo de las relaciones de poder entre ciudadanía y sistema de decisiones y deliberación pública, de modo de garantizar fines y resultados consensuados, evaluables y controlables. Han promovido en cambio una participación sucedánea de la población, sumando a su carácter de beneficiaria pasiva de beneficios focalizados, la condición de coadyuvante activo en la implementación de pequeñas iniciativas asociativas, acotadas en el tiempo y destinatarios, discontinuas en su financiamiento y diseño e, inciertos resultados. Con ello, la participación ha quedado sujeta a la necesidad de eficiencia en el gasto de la política pública respectiva.

La experiencia de Cerro Navia: La Nueva Gestión Territorial (NGT) y el Presupuesto Participativo (PP)

En el contexto descrito, esto es, sin dejar de aplicar las asignaciones de política social vía fondos concursables y programas de co-financiamiento de iniciativas sociales, en Cerro Navia se ha introducido lo que se ha denominado una "*nueva gestión territorial*" (NGT) asociada a una estrategia de participación ciudadana en los asuntos públicos locales en base a *mesas territoriales de coordinación / negociación* en temas sectoriales (vivienda social) y comunales (desarrollo urbano), *consultas* no vinculantes, *diálogos ciudadanos* y un incipiente *presupuesto participativo* que compromete los escasos fondos de libre disposición del Municipio (aprox. 500 mil dólares).

En primer lugar, Cerro Navia crea dos fondos: FOCAL (Fondo Comunitario de Adelanto Local, 1996); y FODEC (Fondo de Decisión Ciudadana, 1999). Ambos serían reabsorbidos posteriormente en el Fondo de

Inversión Participativa surgido de la operación del experimento de Presupuesto participativo (PP), el 2003-2004. Estos fondos reúnen recursos propios de la Municipalidad destinado a pequeñas obras de mejoramiento de infraestructura urbana, sumados a los que canaliza de distintas agencias sectoriales centrales.

En segundo lugar, excluye al Concejo Municipal, cámara política local, como intermediario entre los recursos provenientes del municipio y de los programas sociales de administración local y los destinatarios (pobladores), reemplazándolo de hecho por la Dirección de Desarrollo Comunitario del Municipio (DIDECO) y sus encargados territoriales, que son los que operan la NGT. Lo cual ha traído como consecuencia no pocos conflictos con liderazgos sociales consolidados de la comuna, ante esta pérdida de influencia directa sobre la acción municipal.

El FOCAL se destina a las organizaciones sociales para que construyan y/o reparen sedes comunitarias y financien sus actividades (talleres de capacitación, eventos), las iniciativas de los vecinos se deben enmarcar en los temas y agenda de los programas gubernamentales de cultura, deportes y recreación, promoción de la salud, mujeres, adultos mayores, infancia y juventud que administra la Municipalidad. El caso del segundo fondo – FODEC - dirigido a proveer financiamiento a pequeñas obras de mejoramiento de infraestructura urbana esto es: reparación de veredas y menores en las calles, luminarias, mini-canchas y camarines deportivos, juegos infantiles, plazoletas, etc. En ocasiones, y de acuerdo al consentimiento de los vecinos, se mejora la oferta y el menguado presupuesto municipal para estas materias, con contrapartidas de co.-financiamiento comunitario. Este segundo Fondo rompe con la asignación competitiva de principios de los 90 al basarse en diagnósticos y soluciones compartidas con los vecinos, transformándose en la base del posterior ensayo de PP.

Como resultado de la elaboración del segundo Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) en la comuna en 1997, se impone la idea que ya no se trata de uniformar prioridades y prestaciones únicas para toda la comuna, sino por territorios más acotados de acuerdo a las necesidades recogidas en "mesas" de contacto (reuniones periódicas) entre funcionarios públicos y organizaciones de base de cada territorio definido. La implementación en esa misma fecha de un proyecto de investigación-acción en pobreza "dura" de la ONG SUR Profesionales en un campamento informal de la comuna, inauguraba empíricamente una primera "mesa técnica" entre el municipio, la mencionada ONG y otras asociadas a la intervención. Su posterior ampliación a dos campamentos más, tuvo también su efecto en ampliar la "mesa", incluyendo formalmente a los pobladores en la interlocución con los nuevos actores del gobierno central y municipal que se agregaron para implementar el programa. Finalmente se ampliaron estas mesas a toda la comuna.

Conforme a la metodología propuesta, la NGT consiste en la sub-división de la comuna en 8 territorios, de acuerdo a la historia del poblamiento de la comuna. Cada territorio está a cargo no de un dirigente vecinal, sino de un agente municipal *ad hoc*, previamente capacitado por la ONG Impulsa, aliada en el diseño de este sistema[2].

En los territorios así redefinidos, DIDECO y sus encargados territoriales ponen a disposición de los vecinos asociados de base (organizaciones territoriales y funcionales formalizadas) reunidos en torno a una "mesa", los dos Fondos: FOCAL, que queda en manos de la asociaciones de base para implementar acciones coincidentes con los programas sociales centrales captados por el Municipio, y FODEC, destinado a intervenciones de infraestructura, con cargo al presupuesto central de la municipalidad y en manos de distintas unidades de gestión municipal (Obras, Aseo y Ornato, Tránsito, Planificación).

[2] Proyecto apoyado originalmente por la IAF y otras agencias nacionales.

El ciclo de la negociación es convocar a la mesa territorial, priorizar las necesidades del territorio, asignar las partidas de financiamiento de acuerdo a los fondos municipales ofrecidos y, finalmente, seleccionar tres prioridades de inversión en cada territorio y que luego son votadas por los vecinos de cada territorio.

Las votaciones son informadas previamente en las respectivas 8 comunidades. Los pobladores formados en las Escuelas de Líderes realizadas por la ONG Impulsa desde 1999 son contratados para animar esos procesos de información-deliberación. Sin embargo, lo anterior sólo es válido para el FODEC. Para el FOCAL, la "mesa" sólo define la línea de prioridades y la DIDECO selecciona los proyectos comunitarios presentados por las organizaciones, intentando conciliar dichas líneas con los propósitos de las agencias centrales donatarias y de las respectivas "oficinas" municipales. A partir del 2003, el FOCAL fue reabsorbido por el PP.

La nueva gestión territorial abordaba diversas etapas. La primera de ellas era recobrar los lazos de confianza comunidad – Gobierno local. Teniendo ello como base, la participación se ha buscado desarrollar en varias fases de tiempo, de menor a mayor dificultad y plazo temporal: consultiva, desarrollo de opinión comunitaria; incidencia de la opinión local; y finalmente, decisión sobre los recursos.

Así concebidos, los instrumentos de gestión de las tres primeras etapas son las Mesas Territoriales (espacios de diálogo social), las escuelas de líderes realizadas por la ONG Impulsa a funcionarios y dirigentes sociales (capacidades para el diálogo); los boletines barriales que dan información a la comunidad no organizada y la operación de los dos Fondos de inversión: infraestructura urbana y asociatividad de base. Con los años, 2001 en adelante, se agrega para el cuarto objetivo la realización de plebiscitos sub-comunales que sancionan las prioridades acordadas en las Mesas Territoriales; y el Presupuesto Participativo impulsado desde 2003 en adelante recoge el quinto objetivo.

La tercera gran innovación señalada para la evolución de la NGT en la comuna, es el Presupuesto Participativo (PP), que se da esta vez por iniciativa de la Municipalidad y su líder, la Alcaldesa Girardi, ya no estimulada externamente por agencias del gobierno central. Para sus actores, representa una continuación de la lógica participativa implícita en la NGT, aunque manejada con mayor rigurosidad metodológica.

El PP comienza el 2003, y con él se quiso ir más allá de la consulta en los barrios sobre tres proyectos preseleccionados por las "mesas territoriales", para tratar de consensuar criterios comunes de inversión social entre técnicos municipales y líderes sociales de base. Esto significó: aumentar el número de vecinos implicados en el proceso de información / deliberación (se aumentan los territorios a toda la comuna y la base electoral); adiestrar a un mayor número de funcionarios municipales; ampliar el ciclo temporal del proceso, incorporando más pasos intermedios como la realización de Diálogos Ciudadanos (asambleas) y la elección de comisiones de delegados para negociación del PP previo a su ratificación plebiscitaria, ayudar a planificar las propuestas más votadas y acompañar su ejecución.

Resultados, logros y dificultades

El primer gran logro de la experiencia es graficado por funcionarios municipales como: "*confianza del Municipio en las organizaciones de base*", aludiendo a la entrega de nuevas responsabilidades y atribuciones. La afirmación refleja la verticalidad con que se ha instalado el dispositivo de gestión participativa en la comuna, al menos en su fase de diseño, así como la lectura política que de ella se hace como estrategia para optimizar la gobernabilidad municipal (pues la NGT / PP ha redituado electoralmente en un gran apoyo a la alcaldesa, casi sin necesidad de hacer campaña).

En segundo lugar, hubo un aumento de la actividad e iniciativa barrial, especialmente en mujeres y jóvenes. Eso sí que siempre en función de aquellos temas de la gestión municipal que cuentan con fondos disponibles para intervenir.

En tercer lugar, se perciben nuevas prácticas de los grupos de base y atributos del vínculo social para con la Municipalidad: propositividad, capacidad de escucha, de tolerancia a las diferencias, de flexibilidad, de responsabilidad personal. Cuestión que podría estar en directa relación con las sucesivas 5 escuelas de Lideres Sociales que se han impulsado en la comuna y cuyos egresados se incorporan a la operación de mesas territoriales, comisiones y consejos de delegados de PP.

En cuarto lugar, la NGT/ PP ha debido crear capacidades en materias inéditas para los pobladores de menor experiencia pública como lo es decidir las partidas de libre disponibilidad del presupuesto municipal. Sin duda, se trata de una capacidad clave para la sociedad civil local, que antes era de exclusiva competencia de los "dirigentes" y base de su poder. En este sentido, contribuye a la transparencia de la gestión pública y al ejercicio de la democracia comunal.

Finalmente, se menciona que la NGT también ha tenido la virtud de transversalizar la gestión municipal y hacer que los funcionarios de distintas unidades, antiguos y nuevos, se sientan parte de un equipo, mejorando con ello la eficacia de su acción.

Por otra parte, la NGT / PP ha generado también otros resultados y procesos que no son vistos tan positivamente. Por un lado, La estrategia de permear con nuevos liderazgos las estructuras y formas tradicionales de hacer política se muestra aún insuficiente. Los denominados liderazgos tradicionales han sabido adaptarse y obtener renovado protagonismo en los procesos participativos innovadores y, los nuevos liderazgos tienen sus falencias al formar redes débiles, estar centradas en intereses muy concretos y de corto plazo, que una vez satisfechos, mueren. En este sentido, los nuevos liderazgos que se han formado en la escuela de líderes, son funcionales a la alcaldía, pues buscan un diálogo menos centrado en las visiones de país y del estado a nivel "macro", y más cooperadores a los esfuerzos modestos impulsados por la Alcaldía.

Respecto a la arquitectura democrática de la NGT/PP, ésta muestra algunas falencias: i) el diseño duplica algunas instancias, no sólo entre las tradicionales, sancionadas por Ley, y las innovadoras, sino al interior de estas últimas; ii) la capacitación que se entrega a los delegados para el PP es más que nada técnica y deja de lado temas de fondo como los problemas de la comuna, sus determinantes estructurales y cómo enfrentarlos, la adecuación de las políticas públicas para superar la pobreza, la innovación en la gestión pública, los modelos democratizadores de administración comunal, etc.; iii) la metodología utilizada no bloquea los rasgos clientelares de la relación vecinos - municipio. No solo porque no discrimina organizaciones según finalidades y trayectoria comprobada de interés público, sino porque reintroduce negociaciones paralelas no institucionalizadas entre organizaciones, partidos y funcionarios públicos (Al hacer depender los planes municipales del proceso participativo, muchos funcionarios temen quedar, y de hecho quedan, sin recursos para operar en sus respectivas funciones y unidades de gestión, por tanto, promueven entre los vecinos determinadas opciones). Por otro lado, organizaciones sociales numerosas, de muchos miembros, y tradicionalmente favorecidas por los fondos concursables, se distribuyen estratégicamente en los Diálogos, Comisiones y plebiscitos de modo de asegurar que determinadas iniciativas no pierdan financiamiento.

En síntesis, en Cerro Navia se ha generado una compleja estrategia y mecanismos precariamente institucionalizados de concertación social de nivel local, que prefigura una alianza entre alcaldía y segmentos de la base social desmovilizada, evadiendo la intermediación de partidos políticos, agrupaciones sociales de antigua trayectoria y espacios institucionales de representación política local, de modo de maximizar las necesidades de gobernabilidad y legitimidad del liderazgo municipal. En este sentido, el intento de la alcaldesa de Cerro Navia se emparienta con un neo-populismo de sello progresista que de modo vertical perfecciona el modelo de gestión social en territorios urbanos de pobreza que ha caracterizado a la política pública de la postdictatura.

Respecto al impacto que la NGT ha tenido en el desarrollo urbano de la comuna (principal tema de los fondos), el balance no es muy positivo. Los problemas urbanos de la comuna superan la capacidad de intervención del municipio y en aquellos casos en que se podrían generar grandes inversiones a través de negociaciones con mega proyectos que pasan por el territorio comunal (por ejemplo autopistas urbanas), el municipio no lo ha aprovechado, por estar demasiado concentrado en la participación y no visualizar más allá. En este sentido, la NGT se ha quedado encerrada en el municipio, precisamente por su empreño en validarla como forma de movilización social y de apoyo al gobierno local, antes que de gestión del desarrollo local.

A modo de conclusión, el modelo desarrollado, le propone participar a la población para acceder y distribuir pequeños recursos paliativos a la condición de la pobreza a cambio de incluirse en trabajos no remunerados que el propio escaso personal municipal no puede satisfacer y de aportar recursos frescos a un presupuesto escaso. Ello a cambio de una mayor incidencia en la asignación. Estos montos implican pequeñas mejoras en las condiciones del hábitat y especialmente, sustento a la sociabilidad popular, pero no resultan decisivos en el logro de impactos duraderos de integración social y territorial en los habitantes de la comuna.

La fragilidad del modelo radica, en que la arquitectura de la participación social local no está orientada a la *ciudadanización* sino más bien al fortalecimiento del municipio en su gestión programática y en su legitimación política. De ahí que sea un diseño que no resuelve el problema de la fragmentación de la sociedad local, y su clientelización política bajo formas encubiertas, así como consolida un déficit de incidencia en la solución de problemas integrales como los de desarrollo y segregación urbana, pobreza y desigualdad social.

RESUMEN

Participación, concertación y confrontación en espacios locales. el caso de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza del departamento de puno.

Aldo Panfichi
Juan Luis Dammert.

La Mesa de Concertación para la lucha contra la Pobreza (MCLCP) se origina en el Perú en el marco del proceso de transición a la democracia desarrollada a partir de la caída del régimen de Alberto Fujimori (1990-2000) y el establecimiento de la administración transitoria de Valentín Paniagua (2000-2001). Fue creada desde el Estado como una política pública que debía crear en todos los niveles de gobierno (departamental, provincial, y distrital), espacios institucionales de concertación entre funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y autoridades políticas, sobre las estrategias, prioridades, y la transparencia de los programas de lucha contra la pobreza. Luego de un largo periodo de violencia política (1980-1995) y autoritarismo (1992-2000), la vida social y política del país se encontraba bastante debilitada, con una sociedad civil densa pero fragmentada, un sistema de partidos prácticamente inexistente y una escasa credibilidad de las autoridades políticas. En estas circunstancias, el fomentar la participación ciudadana y la concertación entre la sociedad civil y el Estado aparecía como una forma de reforzar la institucionalidad del Estado y fortalecer el funcionamiento de la endeble democracia peruana.

La oportunidad política surge al ser convocados, por el Presidente Paniagua, para ocupar altos cargos de su administración, un conjunto de líderes y activistas civiles que tenían al menos dos características comunes. Primero, un origen social relativamente compartido al ser la mayor parte de ellos, pertenecientes a grupos y organizaciones vinculados a la izquierda cristiana y a corrientes de progresismo católico. Segundo, la adhesión a cierto proyecto político común que consistía en el impulso de mecanismos de concertación política como instrumentos para la superación de la pobreza y el fortalecimiento de la democracia peruana.

Posterior al gobierno de transición de Paniagua, la MCLCP fue refrendada en el año 2001 por el gobierno de Alejandro Toledo, el que, sin embargo, a través del tiempo no ha expresado un apoyo consistente con esta política. Prueba de ello, son los frecuentes cambios de orientación de sus políticas derivados de su precario apoyo electoral y el consiguiente corolario de falta de congruencia entre medidas.

Entre los logros de la MCLCP en Puno –considerada una de las Mesas "exitosas"- se cuenta su incidencia en el proceso de reconstrucción del tejido social en la región altamente afectada por la pobreza y la fragmentación y, al mismo tiempo, el establecimiento de mecanismos institucionales de tipo deliberativo y participativo destinados a perfeccionar la democracia delegativa. Ambos procesos guardan una importancia fundamental al momento de analizar las posibilidades de consolidar la democracia en una región duramente afectada por la violencia social, la pobreza y la falta de institucionalización de sus actores políticos.

Dificultades de diseño y apoyo político

Una primera dificultad que ha sufrido la MCLCP consiste, tal como se ha dicho, en el desorden y la escasa voluntad del gobierno de Toledo para apoyar esta política, fenómeno manifestado a través de su incapacidad para desarrollar un eficaz proceso de modernización del Estado y de articulación en la elaboración e implementación de políticas publicas. En esta materia, cabe mencionar el alejamiento del Gobierno Regional del trabajo desarrollado por la Mesa de Puno, expresado en la negativa para implementar el Plan Concertado de Desarrollo y asumir el llamado Acuerdo de Gobernabilidad. Ambos hechos parecen estar vinculados al conflicto entre la concepción de liderazgo y democracia operante en el Gobierno Regional (representativa / delegativa) y la existente en los espacios institucionales de concertación social implementados por la MCLCP (deliberativa / participativa).

Un segundo obstáculo ha consistido en ciertos problemas específicos del diseño de las Mesas como, por ejemplo, su eventual carácter antidemocrático a partir de los mecanismos de designación para los coordinadores departamentales que erosionan las bases de su legitimidad. El hecho de que los cargos directivos de las Mesas sean designados, ha generado dos clases de problemas. Por una parte, la desconfianza y el rechazo en aquellos espacios donde existe una sociedad civil organizada y politizada. Por otra parte, y dado que las Mesas de Concertación constituyen una importante plataforma para liderazgos emergentes, han sido interpretadas por los alcaldes - en su condición de principales actores en provincias y distritos - como amenazas a un poder local distanciado de la participación y la rendición de cuentas.

En tercer lugar, han intervenido factores propios del proceso político peruano como es el efecto no deseado de pérdida de coordinación con las directrices del gobierno central, a partir del impulso dado por Toledo al proceso de descentralización administrativa. Mediante la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002 y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades del 2003, fueron creados los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL), instancias definidas como espacios consultivos de coordinación entre los gobiernos locales (municipales y regionales) y la sociedad civil. Dichos espacios institucionales tendrían por objetivos la elaboración de planes de desarrollo y la concertación de proyectos de inversión prioritarios. No queda claro sin embargo, si estas iniciativas son congruentes o antagónicas con el sentido final de las Mesas de Concertación. Para unos, con la creación de los CCR y CCL, la MCLCP había perdido su razón de ser, debido a que duplicaba las funciones de organismos más regulados y oficiales. Para otros, la creación de los Consejos representaba uno de los principales logros de la MCLCP, esto es, como un resultado de sus presiones para el fortalecimiento de la participación y la descentralización del país.

El caso de Puno

El departamento de Puno está situado en el sur andino peruano, y limita y comparte el Lago Titicaca con el vecino país de Bolivia. La información disponible señala que Puno tiene una población aproximada de 1 200 000 habitantes, de los cuales el 60.8% reside en las zonas rurales, contraviniendo la tendencia hacia la urbanización acelerada de la sociedad peruana. Del total de la población el 62% tiene sus necesidades básicas insatisfechas, y el porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición crónica es de 6,1%, mientras que 31,1% de los niños menores de cinco años sufre de desnutrición severa. Asimismo, el 22,9% de la población mayor de 15 años es analfabeta, llegando esta cifra al 32, 9% en el caso de las mujeres.

La característica fundamental de la historia social de Puno es el conflicto entre haciendas y comunidades. Durante los siglos XIX y XX los grandes propietarios dominaron la tierra y la vida pública, y los conflictos con los campesinos se sucedieron unos tras otros. Debido a la debilidad del Estado, el gamonalismo expresaba poderes locales con alto grado de autonomía. A pesar del aparentemente ilimitado poder gamonal, Puno ha sido tierra de numerosas rebeliones indígenas. El periodo histórico en que éstas se han desarrollado es de larga duración, abarca cerca de setenta años; desde la década de 1860 hasta la década de 1940. Como contrapeso al poder gamonal, aparecieron en la segunda década del siglo XX otros actores sociales y religiosos que tendrían papeles importantes en apoyo al campesinado: el indigenismo puneño y la iglesia del sur andino.

El proceso de reforma agraria de los 70 originó grandes empresas estatales, una suerte de latifundios estatales. Los partidos de la llamada “nueva izquierda” y los nuevos gremios campesinos crearon un frente “pro-comunero” planteando la necesidad de efectuar una segunda reforma agraria, basada en la “reestructuración” de las Empresas Asociativas. La izquierda marxista ha sido sin duda la tendencia política más importante de las últimas décadas en Puno. Sendero Luminoso, la guerrilla maoísta de los ochenta, también participó en el conflicto, ofreciendo a los campesinos tomar las tierras con las armas en la mano. No obstante las duras condiciones de la guerra, el frente pro-comunero derrotó a Sendero, e incluso los campesinos se enfrentaron con las columnas senderistas expulsándolos de sus terrenos, y también

mantuvieron el control de las tierras tomadas. A pesar de ello la mayoría de comunidades debió parcelar la tierra obtenida.

Los continuos cambios ocurridos en el campo generaron la presencia de nuevos actores sociales y económicos y, con ello, una mayor densidad de la sociedad civil local. Junto a las comunidades y gremios campesinos ahora se encuentran diversas asociaciones de pequeños y medianos productores agrícolas, de ganaderos, comerciantes, artesanos, rondas campesinas y ONG. Todos muestran capacidad de movilización, de tomar iniciativa y voluntad por crear convergencias con otros actores civiles y estatales.

Durante estos años la acción política en los gobiernos locales se caracterizó por la gran dispersión. Numerosas listas, movimientos y candidatos independientes se presentaron en los procesos electorales municipales, buscando llenar el vacío producido por el debilitamiento y la virtual desaparición de los partidos políticos más establecidos en la región. Con el declive de los partidos tradicionales un número importante de experimentados militantes y activistas quedaron libres de toda estructura de centralización política partidaria, pero aún en condiciones de seguir operando en la sociedad civil y municipios. Las ONG, por su parte, reestructuraron sus actividades en la primera mitad de los noventa, dejando de lado temas de educación popular y de formación de liderazgos civiles, para enfatizar una perspectiva de desarrollo integral que combinara proyectos económicos productivos con intervenciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población.

La concertación

En Puno, durante la segunda mitad de los años noventa, se desarrollaron una serie de experiencias de concertación para el desarrollo local impulsadas indistintamente por municipios, ONG, y organizaciones de sociedad civil. Con estas experiencias se buscaba recomponer el fragmentado tejido de la sociedad civil, fortalecer los gobiernos municipales, y construir una mejor relación entre Estado y sociedad civil, herencia de la violencia política y autoritarismo fujimorista Las primeras experiencias de concertación responden a dos iniciativas que se desarrollaron en distintas áreas geográficas del departamento y que fueron impulsadas por instituciones vinculadas a la Iglesia del Sur Andino y por la ONG CARE: ambas convergen en la MCLCP.

Los municipios involucrados, poco a poco asumieron la conducción de este proceso. La elección de los comités ejecutivos de estas mesas se realizó de manera democrática, y los cargos se asumían en representación de una institución, no de manera personal. No obstante sus logros, estas experiencias iniciales de concertación se enfrentaron a condiciones en las que resultaba difícil operar: la sociedad civil estaba desarticulada y en transformación, los municipios provinciales y distritales eran institucionalmente débiles y carentes de recursos. A esto hay que agregar que la mayor parte de las autoridades y funcionarios del Estado tenían una concepción instrumental y clientelista de la política. La constitución de la MCLP Puno, luego de la caída del régimen autoritario de Fujimori e iniciada la transición, generó la difusión de las experiencias de concertación a lo largo del departamento.

La MCLCP de Puno fue instalada el 16 de febrero del 2001 por el Padre Gastón Garatea, presidente de la mesa nacional designado por el gobierno de transición de Valentín Paniagua y ratificado por el gobierno de Alejandro Toledo. Ese día, en una asamblea de representantes de la sociedad civil realizada en el local de la CTAR, el padre Garatea nombró como coordinador departamental al abogado Juan Casazola, Secretario General de Cáritas Juli, vinculado a la Iglesia progresista en Puno. Luego se realizaron una serie de reuniones bilaterales con actores de la sociedad civil para informarles de lo sucedido, pedirles su participación, y el nombramiento de sus representantes ante la mesa. En este esfuerzo de legitimación la Iglesia Sur Andina, a través de su red de equipos de promotores e instituciones, asumió el reto de impulsar con fuerza las mesas de concertación y, para ello, convocaron a las instituciones y buscaron “animar a la gente”. Junto con el proceso de legitimación, la Mesa recién instalada buscó responder a los problemas sociales y humanitarios producidos por las inundaciones que atravesaba la región durante febrero del 2001.

Luego de esta primera experiencia, el Comité Ejecutivo de la MCLCP Puno dedicó todos sus esfuerzos a sensibilizar a la población sobre las bondades de la concertación y a instalar mesas de nivel provincial y distrital. Se pensaba en un proceso gradual y consecutivo bien arraigado en la sociedad civil. De acuerdo con esta idea, primero debería haber una campaña de difusión y sensibilización de la población y la sociedad civil local, y luego pasar a constituir las mesas en los espacios locales. Sin embargo, primó la necesidad política de avanzar con rapidez en las instalaciones de mesas en todo el territorio nacional, de manera de darle concreción al esfuerzo y hacer más difícil cualquier contrarreforma. Por ello, en Puno se hicieron casi simultáneamente los dos procesos. A inicios del 2003 se habían instalado mesas de concertación de nivel provincial en 12 de las 13 provincias, y en 88 de los 108 distritos del departamento de Puno.

En términos de funcionamiento el Comité Ejecutivo Regional es la instancia más activa, siendo sus relaciones mas fluidas con las mesas provinciales y no tanto con las distritales. El Comité Ejecutivo se reúne en promedio una vez por mes, y las principales decisiones se toman por consenso, evitando llegar a dirimir mediante los votos de sus miembros. Este mecanismo del consenso, no obstante sus beneficios, aleja de la Mesa a las posiciones ajenas a la línea del núcleo impulsor, y contribuye a la homogeneización de los miembros activos de la Mesa, que terminan alineándose en un determinado proyecto político.

La MCLCP de Puno, en sus cuatro primeros años de existencia, ha logrado convocar a numerosas instituciones y organizaciones existentes en el departamento, aunque se observan diferentes ritmos en la frecuencia e intensidad de la participación. Los picos más altos en la participación están vinculados con el inicio de la experiencia el 2001 y el activismo esperanzado del 2002, habiendo un mayor repliegue y debilitamiento el 2003, y cierta recuperación en la participación el 2004. La hipótesis que tenemos es que conforme el gobierno central va perdiendo capacidad o interés en la participación y concertación como un mecanismo de gobernabilidad, algunos actores de la sociedad civil y de la sociedad política bajan su participación en la mesa y buscan otros espacios de actividad, incluyendo la confrontación en las calles o la negociación clientelista,.entonces las Mesas de Concertación van adquiriendo mayor homogeneidad ideológica entre sus miembros.

La relación entre la Mesa de Puno y la Mesa Nacional es fluida y complementaria. La Mesa de Puno aporta, según sus representantes, experiencias que pueden ser recogidas por otras mesas, y afirma además, que la Mesa Nacional, a través de los espacios de encuentro entre mesas y sus contactos con las altas esferas del gobierno es de gran ayuda para lograr una concertación efectiva con el Estado. En el ámbito local, de las doce mesas provinciales existentes ocho son dirigidas por representantes del Estado; y las cuatro mesas restantes por entidades de la Iglesia. El impacto de estos espacios es bastante diferenciado. Las Mesas de Concertación Interinstitucional (MCI), que se fueron formando desde 1999, funcionan como una red desde el 2001. En noviembre del 2004 esta red contaba con 3 mesas provinciales y 27 distritales y realizaba encuentros entre sus mesas cada seis meses. En los casos provinciales, los impulsores señalan que se ha llegado a un equilibrio entre las autoridades y las instituciones de sociedad civil, mientras que en los espacios distritales la participación es principalmente de la sociedad civil.

En los inicios de su gestión, la MCLCP de Puno depositó altas expectativas en dos actividades: la elaboración de planes concertados de desarrollo de nivel departamental, provincial, y distrital; y la firma del acuerdo de gobernabilidad entre los candidatos a las elecciones municipales y regionales del 2002. Los planes concertados deberían ser el marco para la priorización del gasto social del Estado, la inversión pública en obras de infraestructura, y parte del presupuesto de los gobiernos locales y regionales. Y el acuerdo de gobernabilidad la garantía de que sin importar quién fuera el ganador de las elecciones, se respetaría el plan concertado de desarrollo y se continuaría con la concertación como un instrumento de gobernabilidad. Sin embargo estas apuestas no tuvieron el impacto esperado, sus efectos democratizadores fueron en parte mediatizados, y la experiencia de la MCLCP tuvo que buscar estrategias alternativas que desarrollar.

Los planes se realizaron de acuerdo a las normativas emanadas desde los niveles centrales, siendo considerados entre los más destacados del país. Pero en el cambio de autoridades distritales, fue elegido un candidato menos ligado a las redes presentes en la Mesa. A pesar de que éste participó de reuniones y debates promovidos por la Mesa e incluso firmó el acta de gobernabilidad, luego simplemente lo ignoró para todo fin práctico. Frente a la negativa, varias municipalidades provinciales y distritales, organizaciones de sociedad civil, e Iglesia solicitaron reiteradas veces que se cumpla con el plan concertado pero todo fue en vano. La negativa parece estar vinculada a una concepción delegativa de la democracia y del liderazgo político. No obstante ser elegido con solo el 21% de los votos, la autoridad siente que tiene el mandato de llevar adelante su propia agenda y no tiene porque consultar con la sociedad civil sobre las acciones de gobierno y el uso del presupuesto regional.

Frente a esta situación de dificultades, la MCLCP de Puno ha buscado nuevas estrategias para reimpulsar las prácticas de concertación para la lucha contra la pobreza, como son: la formación de nuevos liderazgos, la apertura hacia nuevos actores sociales, la elección democrática en algunas mesas departamentales de los cargos de dirección y, finalmente, la renovación de su agenda de trabajo.

Para la formación política, la Mesa de Puno ha elaborado folletos de difusión popular sobre las ventajas de la concertación, la democracia y la ciudadanía y cuenta con un programa radial auspiciado por Cáritas Juli. Entre noviembre de 2004 y enero de 2005, se realizaron dos asambleas generales de la MCLCP de Puno, cuyos principales objetivos eran hacer una balance de la gestión realizada hasta entonces y elegir un nuevo coordinador para la mesa regional. Respecto de la agenda de trabajo, cabe consignar que desde el año 2004 se ha buscado desde la Mesa Nacional establecer líneas de acción específicas para la lucha contra la pobreza. De este modo, la acción estratégica de la MCLCP a nivel nacional quedó definida por dos ejes programáticos: la situación de la infancia y de las poblaciones afectadas por la violencia. En el ámbito local se desarrolló un proceso de fortalecimiento de mesas temáticas que permitía la inclusión de problemas específicos de las regiones dentro de los grandes lineamientos u orientaciones nacionales.

Conclusiones y perspectivas

La experiencia de la MCLCP Puno ha alcanzado una serie de logros importantes, pero al mismo tiempo enfrenta una serie de dificultades. Entre sus logros encontramos su valioso aporte a la reconstrucción del tejido social de la región. Los años de violencia, crisis económica, y autoritarismo fueron devastadores tanto para la sociedad política como para la sociedad civil. La Mesa al constituirse como un espacio de encuentro, deliberación, y concertación entre el Estado y la sociedad civil, contribuye no solo a la mejor relación entre ambas esferas sino también a la recomposición interna de ambas. De la fragmentación pasamos a la posibilidad de diálogo entre actores distintos, de esfuerzos conjuntos y de superación concertada de los problemas comunes. Es este el aporte más valioso de la Mesa de Concertación.

La Mesa tiene una gran acogida entre las organizaciones sociales de base, en particular con la Federación Departamental de Campesinos de Puno, y las asociaciones de sectores tradicionalmente excluidos, como los discapacitados, las mujeres comuneras, y los jóvenes. A las actividades y encuentros regionales que promueve la Mesa asiste una gran cantidad de personas, por lo que se les considera eventos masivos y con mucha participación del público. Junto con estos eventos la Mesa promueve innumerables talleres, capacitaciones y charlas como parte de su labor de promoción social y fomento de la ciudadanía entre los pobres de la región.

No obstante su carácter inclusivo, la Mesa cuenta con una participación relativamente homogénea de actores. Tanto el núcleo impulsor como la mayor parte de sus activistas y participantes provienen de la experiencia de la Iglesia progresista y del denominado “bloque pro comunero” de los años ochenta, aquel que peleó por los derechos campesinos y derrotó a Sendero Luminoso en la región. Durante los años noventa el impacto combinado de violencia política, fraccionalismo, y autoritarismo neoliberal desarticuló este bloque, más aun

cuando en el 2000 el nuevo Obispo Carrión no quiso incluir a la Diócesis de Puno en la estructura de la Iglesia del Sur Andino. En esas circunstancias la Mesa se presentó como una oportunidad para el grupo de activistas católicos progresistas que comparten un proyecto político participativo aspiren a llenar el vacío dejado por los partidos y recuperar el terreno perdido en el espacio público puneño.

A pesar de su apuesta por los pobres, con el paso de los años la Mesa ha ido perdiendo representatividad sobre el conjunto de la sociedad civil puneña. No es posible considerar a la sociedad civil como un todo homogéneo, y menos aún como un bloque despolitizado. Dentro de ella coexisten proyectos políticos (partidarios y no partidarios), redes clientelistas, pugnas, recelos y solidaridades, y los distintos actores tendrán distintas actitudes y formas de participación política de acuerdo a los proyectos desde donde vienen. La Mesa de Concertación fue copada por el bloque de sociedad civil que podríamos denominar la herencia del frente pro comunero, con la red de activistas católicos progresistas en los puestos de dirección. A pesar de esta homogeneización de la Mesa, no vemos qué otro actor diferente a la Iglesia hubiera podido liderar este proceso de manera más eficiente e inclusiva en esta región.

La homogeneización del espacio de concertación conduce a que algunos actores y conflictos se canalicen hacia fuera de la mesa, y tomen formas de acción colectiva de confrontación e incluso de violencia. La confrontación no ha perdido su legitimidad social como mecanismo de reivindicación política en Puno, todo lo contrario; frente a la desidia del gobierno central y el estado nacional, existe el convencimiento entre los ciudadanos de que solo rompiendo la ley se pueden hacer escuchar. No se trata de que la MCLCP anule los conflictos y los reclamos ciudadanos, más aun en una región con una historia de luchas sociales tan intensas como Puno. Creemos, sin embargo, que la Mesa no alcanza a canalizar suficientemente las demandas de la población, y se perfila más como un agente de solidaridad y de educación ciudadana para los más pobres antes que el espacio donde debatir las estrategias concretas de lucha contra la pobreza. Esta situación se torna más dramática con las escasas atribuciones presupuestales y legales que le da el gobierno central y los partidos en el Congreso. Dicho de otra forma, la Mesa de Concertación no tiene el poder suficiente para hacer que el Estado cumpla y ejecute lo acordado con la sociedad organizada. Más aún, la Mesa no tiene siquiera el poder suficiente para garantizar que el Estado se siente a concertar, ya que esto depende de presiones y de la voluntad política de las autoridades, no de un mandato legal.

No obstante las dificultades, la Mesa de Puno busca superar los entrampamientos mediante el desarrollo de estrategias alternativas y la incorporación de nuevas temas en su agenda de trabajo. Tiene a su favor una gran capacidad de convocatoria con importantes actores y organizaciones de la sociedad civil local, pero los desafíos mayores provienen de un escenario social agitado y donde la confrontación y las protestas sociales callejeras parecen ganar mayor legitimidad que la confrontación. La participación ciudadana y la descentralización no implican necesariamente la democratización del poder local, ni mucho menos la solución de los conflictos. Si bien la Mesa de Puno ha tenido un impacto democratizador en la sociedad civil local, no ha podido producir un cambio significativo en la distribución de los recursos estatales en la lucha contra la pobreza, ni en el balance de poderes en la región. Sin embargo, estas tareas no podrán ser abordadas en el futuro sin la activa participación de la Mesa. De la forma como supere los entrampamientos y las limitaciones que bloquean su consolidación, dependerá buena parte del futuro de la democracia en la región.

RESUMEN
Los excluidos y los procesos de concertación pública local
Estudio de caso de Belo Horizonte, Brasil

Cristina Almeida Cunha Filgueiras

El estudio analiza la incorporación de sectores socialmente vulnerables y actores excluidos a los mecanismos de concertación local y, especialmente, al proceso de toma de decisiones en política urbana en la ciudad de Belo Horizonte en Brasil. En este trabajo interesa conocer cómo, en el marco del presupuesto participativo, la Municipalidad de Belo Horizonte se ha relacionado con la población en condición de vulnerabilidad: aquella de escasos recursos que reside en barrios sin infraestructura y servicios urbanos adecuados, la que vive en los campamentos y la *población* de la calle (personas sin casa, o con domicilios precarios y que viven de la venta de desechos reciclables recolectados en las calles).

Las principales interrogantes que el estudio busca responder son: ¿cuáles son los efectos del resupuesto participativo en las condiciones de vida de los sectores mencionados?, ¿cuáles son los aspectos institucionales más importantes para que se incorpore la participación de estos sectores en los espacios de deliberación y decisión?, ¿cómo cambió la institucionalidad del poder municipal para gestionar la interacción con estos vecinos y sus organizaciones?.

Belo Horizonte fue la primera ciudad planificada de Brasil. Su plan surgió de la mesa de trabajo de urbanistas y arquitectos, siendo fundada en 1897 para reemplazar a Ouro Preto como capital del estado de Minas Gerais. La ciudad ya nació con campamentos y *favelas*. De hecho, las primeras *favelas* fueron formadas por parte de los obreros que construyeron Belo Horizonte y por personas venidas del campo atraídas por el potencial de la nueva ciudad.

La ciudad tiene actualmente una población de 2.238.526 personas. Cerca de 400.000 viven en 175 campamentos, de los cuales al menos 60.000 reside en áreas de riesgo (laderas, orilla de *córregos*). En el año 2000, el 14,1% de la población de la ciudad se encontraba "bajo la línea de pobreza". En ese año, el 20% más pobre percibía el 2,1% de la renta, mientras que los ingresos del 20% más rico equivalían al 66,1%.

Elementos estructurales del presupuesto participativo

El presupuesto participativo de la Ciudad de Belo Horizonte posee un conjunto de elementos estructurales básicos que lo identifican como instrumento que posibilita la concertación social a nivel local entre el gobierno municipal y la población socialmente vulnerable.

En primer término, la definición que hizo la municipalidad de destinar una parte del presupuesto anual para inversión en cada zona de la ciudad, cuya asignación será decidida con la participación de los vecinos en Asambleas, lo que contribuye a transformar la cultura tecnocrática y elitista que caracteriza las políticas públicas de áreas sensibles para el desarrollo como vivienda e infraestructura urbana.

En segundo lugar, la definición, en conjunto con las organizaciones y vecinos participantes, de las "reglas del juego" y los criterios de decisión para la elección de los proyectos. Tales criterios incorporan como prioridad las demandas de los sectores más carentes en bienes y servicios urbanos, contribuyendo a perfeccionar los mecanismos de focalización y legitimación social de las intervenciones.

Finalmente, el seguimiento y control social del presupuesto hasta el término de la ejecución de un proyecto por parte de la población, a través de sus representantes y de los mecanismos institucionales creados en el

proceso, lo que aumenta las posibilidades para formalizar accountability (a nivel comunitario) y la transparencia en la gestión de los recursos entregados.

Mecanismos específicos y funcionamiento del presupuesto participativo

Desde el punto de vista de los mecanismos específicos que hacen operativo el instrumento del presupuesto participativo en Belo Horizonte se cuenta la existencia de dos procesos simultáneos de asignación de los recursos, uno para las inversiones en vivienda (el OP Habitação - OPH) y otro para las demás inversiones en infraestructura (el OP regional). Resulta particularmente interesante, el desarrollo del presupuesto participativo en Vivienda (OPH), debido a que se ha transformado en el principal mecanismo de política pública de Vivienda en el municipio. En este sentido, la participación de la población en el OPH ocurre de tres formas: inserción de las familias inscritas en los "núcleos sin casa" reconocidos por el organismo municipal a cargo del tema vivienda, participación de los asociados a los núcleos en las reuniones realizadas en las subregiones, donde son elegidos los delegados y, la participación de los delegados en las reuniones del Forum Municipal de Vivienda donde se toman las decisiones sobre la asignación de las cuotas de vivienda.

Aunque para el período 1995-2000 existe una tendencia reconocida hacia una mayor participación de los "nucleos sin casa" en las reuniones del presupuesto participativo - lo que redunda en un creciente proceso de validación social de la participación en el OPH -, existen problemas que condicionan el resultado final de este mecanismo, principalmente, el favoritismo y la cultura clientelista que determina ciertas disfunciones en la selección de familias beneficiarias por parte de los coordinadores de los núcleos. No obstante, el OPH ha sido destacado por la creación de espacios de democracia directa en la deliberación de la política de vivienda y la diseminación de una cultura democrática que cuestiona las prácticas autoritarias y elitistas arraigadas en el ámbito de las políticas del sector.

Otro mecanismo relevante fue la creación de un índice de calidad de vida urbana utilizado para la distribución del 50% de los recursos entre los territorios de la ciudad. Mediante la elaboración del Indice de Calidad de Vida Urbana (IQVU) y su adopción en 2001, se pretende focalizar los recursos y su distribución según criterios de vulnerabilidad social de las unidades territoriales. En consecuencia, los recursos presupuestarios pasaron a ser distribuidos dentro del territorio de la ciudad con base en la relación entre población e IQVU. Cuanto menor es el IQVU y más grande la población de un área, mayor es la cantidad de recursos que el territorio debe recibir en la distribución del presupuesto para inversión en infraestructura.

Junto a la creación del IQVU se ha elaborado el *Mapa de la Exclusao*, instrumento que permite localizar la carencia de servicios y equipamientos urbanos en cada área. Dicho instrumento contribuye a profundizar la equidad y justicia en la distribución de los recursos municipales.

Al mismo tiempo, en materia de estrategias de Focalización, se definieron mecanismos para la aprobación de obras en las siete áreas atendidas por el *Programa BH Cidadania* (2002), experiencia piloto que integra las acciones de política social dirigidas a familias en situación de riesgo social que viven en zonas urbanas deprivadas. Son comunes a las áreas de implantación del programa: falta de infraestructura (especialmente obras de drenaje, pavimento, espacios de recreación y deportes), viviendas precarias, ocupación de áreas inadecuadas y peligrosas, alto índice de violencia y de vulnerabilidad social.

En último lugar, la articulación práctica del presupuesto participativo ha significado el establecimiento de diversos cargos elegibles, representativos y responsables para el establecimiento de criterios de selección de proyectos y seguimiento de aquellos que se encuentran en ejecución. En este plano, la incorporación en el proceso de las *Caravanas de Prioridades*, esto es, delegados elegidos en asambleas y responsables de la selección de las obras, que tienen por objetivo realizar visitas en terreno, junto con los representantes del poder público municipal, para conocer las demandas de los proyectos pre seleccionados. Asimismo, la

existencia de las *Comforças*, comisiones de representantes de la población elegidos en las Asambleas, tiene por propósito último fiscalizar el seguimiento de los proyectos aprobados.

En términos de resultados, con el presupuesto participativo se logró la urbanización de muchas *favelas* y en ellas se construyeron diversos equipamientos colectivos. Los barrios de familias de escasos recursos también recibieron beneficios. La información sobre el perfil de jefes de hogares directamente beneficiados por las inversiones definidas en el presupuesto participativo señala que aproximadamente el 60% de estas personas tienen renta igual o inferior a tres sueldos mínimos, lo que es muy bajo. Por tal razón, muchos analistas (entre ellos B. Santos y L. Avritzer) opinan que efectivamente el presupuesto participativo ha producido una "inversión de prioridades" a favor de la población de escasos recursos de la ciudad.

Complejidades y Entrampamientos

Del análisis de la experiencia de Belo Horizonte en materia de concertación local, se pueden identificar un conjunto de dificultades en la tarea de implementar los distintos mecanismos del Presupuesto participativo que condicionan la apertura y el desempeño de los espacios democráticos destinados a orientar la focalización de recursos y el establecimiento de normas para la eficacia y la transparencia.

En materia de focalización, se destaca la paradoja del aumento de las intervenciones y el progresivo aumento de la demanda de grupos excluidos. El presupuesto participativo da cuenta, a través de una inversión progresiva, de la enorme demanda por obras no atendida en áreas de sectores populares. Pues, antes de esta iniciativa, el aparato municipal estaba volcado a grandes obras de infraestructura. Es decir, se ha aumentado la capacidad de intervención en la ciudad y se ha modificado la calidad de vida de la población en las áreas consideradas prioritarias por razones sociales. No obstante, este aumento de la demanda se debe, principalmente, a la falta de recursos frente a las expectativas generadas por el proceso (de cien demandas, los recursos disponibles permiten aprobar 15).

Otro tipo de dificultades de los procesos de concertación social en la ciudad, consiste en el riesgo de instrumentalización política. En este sentido, diversos dirigentes comunitarios han puesto énfasis en el carácter de "instrumento de lucha" que posee el presupuesto participativo para los barrios más pobres y favelas. Lo anterior supone dos capacidades por parte de los barrios al momento de gestionar nuevos recursos y bienes; la capacidad para movilizar a los vecinos a las asambleas donde se establecen las prioridades de inversión y, la capacidad de "integración horizontal" con otros barrios para negociar proyectos y obras.

Frente al problema de la instrumentalización o politización del proceso existe un riesgo asociado consistente en la participación episódica, utilitaria y clientelística, lo que compromete la legitimidad de las decisiones y la representatividad de los liderazgos en estos espacios de concertación. En algunos casos, los vecinos participan sólo en las asambleas regionales del Presupuesto participativo, para las cuales se los traslada masivamente en buses y así consiguen obtener más votos para realizar obras en el barrio. Pero en lo cotidiano, estas personas trasladadas no participan de la organización. Las organizaciones tienen dificultades de asistencia y participación, incluso para renovar la directiva.

Un último ámbito de dificultades consiste en la tendencia a la burocratización y tecnocratización de las decisiones del Presupuesto participativo y de los espacios de Concertación Local. En algunos casos, la burocracia y los aspectos técnicos inhiben el proceso de concertación al generar la sensación que las decisiones vienen casi listas desde la municipalidad.

Funcionamiento de presupuesto participativo e inclusión social.

Mas allá de las contradicciones descritas anteriormente y desde el punto de vista de los propios actores tradicionalmente excluidos, la experiencia de presupuesto participativo es destacada como un mecanismo que ha posibilitado el acceso a nuevos recursos y bienes de infraestructura urbana, así como acceso a lo que ocurre en la municipalidad.

En el caso de la "población de la calle" (recicladores, principalmente), sus organizaciones tuvieron durante todos los años noventa una intensa actividad en conjunto con el Municipio. Destaca la capacidad del movimiento para articular acciones en los espacios social y político-institucional. A través de su organización, apoyada en una fuerte identidad colectiva, ese sector se constituyó en actor estratégico y negoció hábilmente beneficios en el presupuesto participativo. Sin embargo, la combinación de prácticas de movilización social y acción en la esfera institucional no estuvo exenta de contradicciones. La organización de la población de la calle presentaba al mismo tiempo una dimensión "movimentista" -de acción directa de reivindicación y enfrentamiento al poder público- y una dimensión de asociación con el poder público. Estas dos caras entraron en contradicción en momentos posteriores. Los "sin casa" luchaban por vivienda y también por el derecho a ocupar espacios públicos que consideraban abandonados, enfrentándose así con la administración municipal.

A través de la participación en los espacios institucionales -el Forum y las asambleas del presupuesto participativo-, el proceso de organización de la población de la calle ganó visibilidad y reconocimiento social y político en Belo Horizonte. En el OPH la población de la calle eligió delegados tanto a miembros del movimiento como a representantes de la entidad externa que los asesoraba, lo que constituye una particularidad con relación a los demás sectores participantes.

Tanto en el contexto del presupuesto participativo como de otros programas municipales mencionados, las experiencias institucionales implementadas resultaron *inclusivas* para los vecinos de los barrios de escasos recursos, campamentos y población de la calle en Belo Horizonte. Por cierto, ellas no han alterado radicalmente el cuadro de inequidad en lo que se refiere al acceso a bienes, equipamientos y servicios públicos urbanos. Sin embargo, han tenido impacto en muchas zonas en la mejora en la calidad de vida y disminución de la segmentación social y urbana. Tales mejoras son fruto de la participación de esa población en la toma de decisiones sobre la inversión del gobierno municipal en infraestructura. Pasados los periodos de movilización, la concertación entre actores sociales y el poder público es indispensable para mantener lo conquistado, puesto que los equipamientos y servicios requieren inversiones para evitar el desgaste y su desfase.

El cambio en la calidad de vida de la población de escasos recursos de Belo Horizonte - en el periodo iniciado en 1993 hasta ahora - es evidente en los resultados de apertura de calles, construcción de equipamientos, urbanización de campamentos, elaboración de planes integrales de intervención en esas áreas, entre otros beneficios. Más modestos, pero no menos importantes, son los resultados de la intervención en el ámbito de la vivienda.

La mayor parte de las conquistas en términos de políticas públicas aún no están consolidadas (por ejemplo, las referidas a la población de la calle). Aunque se ha avanzado, no se puede afirmar un cambio que se refleje en la institucionalidad municipal respecto de programas consolidados. Por otra parte, hay que considerar que las debilidades de esa institucionalidad tienen orígenes más amplios que los desafíos enfrentados en la experiencia aquí analizada.

Persisten limitaciones para avanzar en el proceso, algunas de ellas relacionadas a las características de la movilización social: escasa renovación de liderazgos; las mismas personas participan en las diversas instancias. Eso no significa que no se han formado nuevos liderazgos a lo largo de los últimos años en los procesos analizados, muchos de los cuales han sido calificados para el trabajo de representación y de discusión con el poder público.

Por otra parte, existe un trabajo “que no aparece”, micro, del día a día, donde hay una presencia femenina importante, que no es tan visible como los grandes momentos del presupuesto participativo. En cierta manera esas personas participan en su desarrollo, dan continuidad a las decisiones en la comunidad, crean y sostienen las redes organizativas que hacen el trabajo de seguimiento y con las cuales, en definitiva, cuentan los organismos municipales en su labor. De todos modos, se debe reconocer que el presupuesto participativo, tal como otras experiencias, al mismo tiempo que se ha nutrido de tales redes, les ha dado otra dimensión, ha ampliado su horizonte y ha avanzado en la creación de capital social vertical.

De ahí se concluye en la necesidad de reforzar aquellos procesos locales que no son los inmediatamente políticos y deliberativos, pero que dan soporte a estos. El trabajo de organización, en actividades propias o apoyadas principalmente por ciertos agentes externos: organizaciones no gubernamentales, grupos de pastoral, educadores populares, prestadores de servicios en el ámbito social para la municipalidad, todos ellos actores importantes en la creación de redes de contactos y capacidades comunitarias, y en el aprovechamiento de las oportunidades para hacer elevar la calidad de los dirigentes vecinales.

RESUMEN

La planeación zonal como espacio público de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centroriental de Medellín

Fabio E. Velásquez C.
Esperanza González R.

La experiencia de planeación en la zona Centro oriental (ZCO) de Medellín, llevada a cabo entre 1996 y 1999, se entiende como un espacio público de concertación local para la construcción de acuerdos en torno a asuntos de interés colectivo, para los habitantes de dicho territorio.

La ZCO está formada por tres comunas (Villa Hermosa, Buenos Aires y La Candelaria) de Medellín y cuenta con 305.000 habitantes aprox. (en 1997), en su mayoría de estratos bajos y medios-bajos. La zona está marcada por agudos problemas de inseguridad, violencia, desempleo, deterioro ambiental y riesgos geológicos.

La organización y participación comunitaria ha sido una de las características sobresalientes en la zona. La configuración de algunos barrios de las tres comunas que la conforman, ha estado marcada por la pobreza y la marginalidad, lo que ha conducido a que los habitantes se organicen para demandar mejores condiciones de vida. Las Juntas de Acción Comunal (JAL)[1] han sido por excelencia las agrupaciones que más permanencia en el tiempo han tenido.

La planeación zonal en Medellín fue principalmente el resultado de la iniciativa de varias organizaciones sociales de la zona, apoyadas por algunas ONG, especialmente la Corporación Región, que no sólo impulsaron la discusión y aprobación del Acuerdo 043 de 1996 que creó y reglamentó el sistema municipal de planeación de Medellín, sino que, una vez aprobado, comprendieron su potencial como instrumento y escenario para la concertación de políticas públicas con las autoridades gubernamentales.

Durante el proceso, participaron más de cien organizaciones, cuya tarea no se agotó en la formulación y aprobación del plan, sino que prosiguió con la gestión técnica y política del mismo y, posteriormente, con la conformación de la Red de Planes Zonales, y la conformación de una red ciudadana para la deliberación y la formulación de iniciativas tendientes a fortalecer la planeación participativa en la ciudad.

La planeación zonal, permite mirar la zona a largo plazo analizando debilidades y potencialidades del territorio y construyendo miradas de futuro que trascienden las urgencias coyunturales, colocándolas en un contexto de ciudad y de apuestas colectivas de largo aliento. Permite concertar las políticas públicas con los intereses de la ciudadanía, en un esfuerzo por democratizar la gestión de lo público. Permite que un número mayor de ciudadanos se vinculen a la gestión del bienestar ciudadano para facilitar los ideales de justicia y equidad social como parte del proceso de democratización del Estado. Es también un proceso pedagógico que puede contribuir a la formación de nuevos liderazgos, a la promoción de una cultura de tolerancia y al fortalecimiento del debate público sobre asuntos de interés compartido.

[1] Las Juntas de Acción Comunal fueron creadas mediante ley de la República al finalizar la década del 50 del siglo pasado, como grupos representativos de los barrios y veredas encargados de colaborar con el gobierno en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente en aspectos de infraestructura, servicios públicos y, posteriormente, bienestar social. Constituyen hoy día el movimiento organizado más representativo en el país (más de 42.000 juntas) y de mayor tradición, muy ligadas a los partidos liberal y conservador. Las JAC se convirtieron con el tiempo en nichos de liderazgos tradicionales, generalmente ligados a prácticas clientelistas.

Algunos Antecedentes

Con la reforma política municipal, a finales de la década del 80, se inició en Colombia el proceso de instauración de canales y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. Esta apertura a la intervención ciudadana marcó un hito trascendental en el escenario político y social del país. Medellín, no estuvo ajena a este proceso de institucionalización. En el año 2002 la ciudadanía tenía la posibilidad de intervenir en 20 instancias creadas para tal efecto y en otras instancias no formales que han surgido de la iniciativa de organizaciones sociales, ONG, empresarios y de la administración municipal.

Es importante resaltar el papel preponderante que tienen los espacios relacionados con la planeación y el desarrollo, sustentado en la prioridad que se le otorga a la intervención ciudadana en la formulación de los planes municipales, locales, zonales y en la identificación y formulación de proyectos de desarrollo. En 1996 se expidió el Acuerdo 43, producto de la iniciativa de diferentes organizaciones sociales, comunitarias, gremiales y empresariales que le dieron un impulso importante a los procesos de participación en la planeación (respaldados por una Ley Orgánica de 1994). Este Acuerdo brinda en términos generales, las directrices para la construcción de un sistema local de planeación y define las normas para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes. De igual forma, precisa las autoridades e instancias que son parte del sistema. Entre estas últimas es importante resaltar la incorporación de las JAL, el Consejo de planeación municipal y el Concejo Municipal.

El Acuerdo es explícito en habilitar a la comunidad mediante procesos de capacitación para su intervención en las distintas etapas del proceso de planeación; además, crea escenarios y espacios de difusión, discusión, formulación de iniciativas y seguimiento de los planes de desarrollo, y estimula acciones encaminadas a capacitar a los funcionarios públicos y apoyar los procesos de planeación zonal. El acuerdo contempla la participación ciudadana a través del Consejo de Planeación Municipal. En él participan algunos funcionarios municipales y departamentales (sin voto), un concejal y varios representantes de distintos sectores económicos y sociales de la ciudad. En el artículo 40 se indica que las JAL "identificarán y priorizarán, de manera concertada con la comunidad, las necesidades y/o proyectos de sus respectivas comunas y corregimientos, para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones". El proceso de concertación se realizará con los Consejos Consultivos Comunales o de corregimientos (CCC), instancias mixtas en la que tienen asiento las JAL, un representante del Concejo Municipal, el Inspector de la Zona quien funge como coordinador, el Gerente Social de la Zona, un funcionario del Departamento de Análisis Social de Planeación Metropolitana, un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, los delegados de la entidades operativas requeridos para apoyar técnicamente las propuestas, representantes de la comuna o corregimiento en el Consejo Municipal de Planeación y hasta siete representantes de otras formas de organización existentes en la zona.

Los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (CCDI) son los encargados de identificar las necesidades, elaborar los diagnósticos de las respectivas zonas, elaborar los planes zonales, los planes de inversión, formular proyectos, presentar a la comunidad para su discusión el plan zonal y a las JAL el proyecto ajustado del Plan. En esta instancia intervienen actores gubernamentales, no gubernamentales, organizaciones comunitarias, JAL y representantes de formas de organización públicas y privadas. Los planes deberán ser aprobados por la mitad más uno del total de los miembros de las JAL que pertenezcan a la zona, en un plazo de diez días calendario; el seguimiento de dichos planes será realizado por las veedurías cívicas con el apoyo técnico del Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana.

Respecto a la situación de violencia y Pobreza de la ZCO, se puede afirmar que Medellín se fue conformando como una ciudad segregada socioespacialmente, producto del proceso de urbanización de Colombia en la década del 40 y 50, generada por la violencia en el campo. Paralelo al crecimiento desordenado y caótico de la ciudad, se observa un proceso de pérdida del sentido de lo público y lo colectivo, y un fenómeno de

repliegue hacia lo privado, agudizado por el control de territorios cada vez más pequeños por parte de actores armados en algunos sectores de la ciudad.

El panorama de violencia de la ciudad está cimentado principalmente en la acción de diversos agentes que provienen del crimen organizado, el narcotráfico, de grupos guerrilleros y de la delincuencia común. Las bandas, las milicias, las autodefensas han ejercido diversas formas de "autoridad y presión" en los barrios. El poder de estos grupos tiene su base en la utilización de métodos violentos y de atemorización a la población. La marginalidad, la pobreza –creciente en los noventa- y la ausencia del Estado coadyuvan para el arraigo de estos grupos en la comunidad. Pero también la ausencia de un *ethos* cultural democrático de la ciudadanía. En tal contexto, los procesos de concertación para la planeación fueron además un instrumento para la construcción de formas de convivencia pacífica y la reivindicación de los derechos humanos de la población, en especial del derecho a la vida.

La experiencia

El plan de desarrollo de la ZCO de Medellín fue elaborado en cinco fases:

a) *Sensibilización* (junio a diciembre de 1996), con el objeto de construir una opinión pública favorable a la iniciativa y convocar a los distintos actores a participar en el proceso. Además, se definieron los escenarios y los procedimientos para la toma de decisiones.
b) *Organización* (febrero a junio de 1997): En esta fase fue definida la estructura organizativa del plan, que posibilitó escenarios de reflexión, concertación y consenso. Dicha estructura comprende una Asamblea Zonal, máxima instancia de decisión, el Comité Comunitario de Desarrollo Integral (CCDI), integrado por líderes y representantes de organizaciones comunitarias, miembros de las JAL, ONGs y representantes de entidades gubernamentales del orden municipal, encargado de la dirección y coordinación zonal del Plan; tres Consejos Consultivos Comunales (uno por Comuna); un Consejo Asesor, conformado por integrantes del CCDI, cuya función fue precisar, agilizar y brindar coherencia técnica a las propuestas; un comité de comunicaciones y seis mesas de trabajo por cada eje temático. Desde el punto de vista territorial, la zona fue dividida en nueve sectores (tres por Comuna), con el objeto de facilitar la elaboración del diagnóstico participativo. La sectorización fue definida por los líderes participantes en el proceso, tomando en cuenta criterios como la continuidad territorial, las similitudes espaciales, sociales y culturales y los niveles de organización.
c) *Diagnóstico* (julio de 1997 a marzo de 1998): Se realizó a través de las mesas de trabajo en cada uno de los sectores e incorporó dos componentes: el diagnóstico técnico, y el diagnóstico participativo, realizado con la población de las tres comunas. La confrontación de esos dos componentes permitió el diálogo y el intercambio de opiniones entre los líderes comunitarios, las JAL, las ONG y los agentes gubernamentales.
d) *Definición de objetivos, líneas estratégicas y proyectos* (Abril a Agosto de 1998): en cada mesa de trabajo fueron agrupadas las propuestas, definidos los objetivos y consensuados los proyectos. De manera complementaria, los integrantes del CCDI realizaron conversatorios y reuniones con profesores universitarios, funcionarios municipales, trabajadores de ONG, líderes en cada Comuna y concejales del municipio, a fin de profundizar en el análisis de los ejes temáticos y recibir recomendaciones sobre la pertinencia y la viabilidad de los proyectos identificados en cada eje y sector territorial.
e) Aprobación del Plan (1999): Siguiendo los lineamientos del Acuerdo 43 de 1996, el plan fue aprobado por las JAL en mayo de 1999.

La Administración Municipal se comprometió en un principio con esta iniciativa (primera parte de la alcaldía de Juan Gómez, conservador), pero luego fue reduciendo su compromiso (segunda parte de esa Administración) y se volvió crítica del mismo (alcaldía de Luis Pérez, liberal). Actualmente (Administración de Sergio Fajardo, independiente de centro izquierda), se reconoce su valor y se la trata de articular a otras estrategias, especialmente la de presupuesto participativo. Estos vaivenes repercutieron fuertemente en la credibilidad y sustentabilidad del proceso.

Al comienzo era una experiencia considerada como novedosa y prometedora por la Alcaldía, desde el punto de vista de la planeación y de la participación; pero la Administración era consciente de que la iniciativa de las organizaciones sociales ya tenía su propio perfil y que sólo podía sumarse a ella, apoyarla y extraer aprendizajes que permitieran fortalecer otras iniciativas de planeación zonal en la ciudad, aún incipientes. Por otra parte, no todas las dependencias de la alcaldía tuvieron el mismo nivel de compromiso con la iniciativa, lo cual refleja que tampoco había una estrategia única desde el municipio para enfrentar el proceso y, adicionalmente, se desarrollaron desde el municipio otras instancias de participación en forma paralela a la planificación zonal (presupuesto participativo y plan de ordenamiento territorial), que desconocían el trabajo desarrollado por el plan zonal.

Cuando el plan fue aprobado, la alcaldía se alejó del proceso pues los recursos los había destinado a otros proyectos. Esto fue un golpe mortal para la movilización que se había generado. De esta actitud se desprende una noción y una estrategia de participación ciudadana que se puede resumir de la siguiente manera: la gente diagnostica, propone y fiscaliza y el gobierno municipal decide y ejecuta. Se desvirtúa así en alto grado la noción de concertación, pues ésta busca la construcción conjunta de acuerdos sobre metas, acciones y recursos para enfrentar las necesidades, demandas y aspiraciones de la población.

La Administración de Luis Pérez dio la estocada final y significó un retroceso en materia de planeación participativa: suprimió algunas organizaciones participativas creadas y algunas figuras claves en la planeación zonal y planteó un nuevo esquema de relaciones con la comunidad donde ocupaban un lugar preponderante las JAL. También planteó el debate sobre el alcance excesivo de la participación y la necesidad de ponerle límites, para hacerla compatible con el ejercicio de la democracia representativa.

Por otra parte, los líderes que integraron el CCDI no constituían un cuerpo homogéneo ni social ni culturalmente, ni por sus actitudes y motivaciones frente al proceso. Había gente que no creía en el plan por el hecho de que estuvieran participando en él agentes del gobierno municipal. Para ellos, el Estado, tenía la intención de manipular el proceso y controlarlo en función de sus propios objetivos. Algunos de estos líderes cambiaron de opinión durante el proceso, otros se ratificaron en su punto de vista. Pero también había líderes convencidos de la bondad de la participación y de la posibilidad de sacar adelante sus ideas y proyectos de manera concertada con los restantes actores sociales.

Hubo líderes que perfilaron una conducta calificada por otros como “egoísta”, es decir, personas que buscaban en el proceso exclusivamente un beneficio particular personal o para su comunidad, sin disposición para pensar en la Comuna o en la zona. Generalmente esta motivación utilitaria estaba asociada a otras variables: relaciones más directas con las redes clientelistas, pertenencia a las JAL, mayor experiencia en el manejo de asuntos comunitarios, capacidad de negociación con concejales y funcionarios, factores todos ellos asociados a lo que se ha denominado un liderazgo tradicional.

Pero, en contrapartida, también hubo líderes con otros planteamientos de mayor alcance. La planeación zonal dio lugar al nacimiento de nuevos estilos de ejercer el liderazgo, orientados básicamente por la idea de fortalecer la capacidad de las comunidades de negociar sus intereses con otros actores, especialmente con la administración municipal, y de actuar colectivamente en busca de objetivos compartidos. Esos líderes eran más resistentes a la oferta de prebendas políticas y a vincularse a redes de clientela. Promovían una cierta autonomía con respecto a los agentes políticos, en la mira de crear una base social capaz de negociar favorablemente las propuestas incluidas en el plan zonal. Esta segunda categoría de líderes fue la dominante, es decir, logró imprimir al proceso un sello de cooperación.

Otro tipo de tensión estuvo en la distancia que se generó entre una “élite de la participación” y la dirigencia comunitaria de base. En la medida en que el CCDI estaba integrado por una dirigencia con cierta experiencia que se fue consolidando en la conducción del proceso gracias a su relación permanente con los agentes gubernamentales, las ONG y representantes del sector privado, los líderes y las organizaciones que no eran

parte de ese grupo selecto fueron experimentando un sentimiento de marginalidad con respecto al manejo de la información y la toma de decisiones, que por momentos generó malestar.

En buena medida, los niveles de cooperación entre los distintos actores, logrados en la formulación del plan, se explican por el papel jugado por las ONG en el proceso y, muy especialmente, por la Corporación Región, entidad promotora de esta experiencia. La Corporación jugó un rol de primera línea como animadora del trabajo, aportó recursos financieros, capacidad técnica y orientación política; ayudó a disolver tensiones y a buscar fórmulas de conciliación cuando las posiciones de los participantes estaban enfrentadas; fue una promotora de la concertación y, en fin, fue un puente-bisagra entre los distintos actores, especialmente entre las organizaciones de base y los agentes gubernamentales. Sin embargo, el liderazgo de Región, totalmente alejado de cualquier afán de protagonismo, más bien inspirado en un proyecto democrático de ciudad, tuvo su cara problemática: la generación en buena parte de las organizaciones y de sus líderes, de lazos de dependencia con respecto a la institución. Lo que deja como lección la necesidad de que esos agentes se inserten en el proceso con un diseño previo –hasta donde es posible- de estrategias y mecanismos que permitan el fortalecimiento de las capacidades autónomas de la base social, de manera que ésta asuma poco a poco el manejo de la iniciativa y el agente facilitador pueda reducir su presencia paulatinamente.

La participación de los actores políticos fue en general marginal y demostrativa de un escaso interés en el escenario (el CCDI) y en el proceso (la formulación del Plan). Los partidos mayoritarios en el Consejo y en las JAL (liberal y conservador) nunca se involucraron con fuerza ni mostraron un compromiso con la iniciativa ciudadana. Eso es comprensible si se tiene en cuenta que, de alguna manera, el plan zonal y, en general, los escenarios de concertación pública, les restan poder de negociación y decisión sobre asuntos de interés colectivo y los hace colocarse en el mismo plano que los demás para construir conjuntamente acuerdos sobre temas específicos. Se mantuvieron alejados del proceso y sólo aparecieron cuando hubo que discutir la aprobación del plan. Actuaron bajo su lógica de acumulación electoral y de salvaguarda de su autonomía para la toma de decisiones, amparados en un principio de legitimidad política: su elección por sufragio universal.

Para las etapas posteriores al plan, se buscaba:

- reivindicar los planes zonales como un componente necesario de la gestión de la ciudad, que tenía no sólo una base legal, sino además una legitimidad social incuestionable.
- mantener la dinámica social que se había desatado durante el proceso de formulación del plan zonal, en torno a los principales escenarios (el CCDI, las mesas de trabajo, el Consejo Asesor, Asamblea zonal) y a otros que fuere necesario crear para mantener viva la iniciativa ciudadana.
- dar un salto cualitativo hacia la reflexión y la discusión sobre los problemas de la ciudad, no sólo de la zona. Se pretendía, en efecto, que los actores del plan zonal incidieran en la opinión pública y en la formulación de políticas municipales definiendo posiciones sobre temas claves de la ciudad.

El logro de esos tres objetivos llevó al diseño de cuatro estrategias:

a. *La Gestión Política del Plan*. Esta consistió en la presentación del plan en los escenarios políticos donde se toman decisiones para la ciudad. La incorporación de los proyectos a planes y programas públicos, privados y comunitarios es una de sus mayores aspiraciones.
b. *La Gestión Técnica del Plan*. Tiene que ver con la elaboración de fichas técnicas por cada proyecto, de acuerdo a la metodología del Banco de Proyectos de Inversión Nacional.
c. *La Movilización Ciudadana*. Esta fue probablemente la estrategia más importante. Varias actividades fueron desarrolladas en el marco de esta estrategia: la apertura de la Escuela de Liderazgo; el fortalecimiento de las redes y organizaciones sociales que fueron surgiendo a lo largo del proceso o que se articularon al mismo; la instalación de mesas de trabajo para la discusión de temas específicos de la ciudad y la generación de propuestas de política pública, la conformación de veedurías ciudadanas para hacer seguimiento al plan zonal y para hacer seguimiento al plan de desarrollo de Medellín desde el plan zonal, el desarrollo de Asambleas zonales y de cabildos abiertos, el fortalecimiento del CCDI y la organización de foros públicos de discusión sobre problemas de la ciudad.

d. *Comunicación e información.* Esta estrategia incluyó la publicación de boletines y comunicados de prensa, el diseño de una imagen institucional del plan zonal, la redacción de comunicaciones públicas y la presencia de representantes del CCDI en eventos públicos y en escenarios de diálogo con las autoridades locales.

Estas estrategias se desarrollaron en un ambiente cada vez más adverso, especialmente durante la administración de Luis Pérez, quien quiso restarle alcance e incidencia a la participación ciudadana, en general, y a la planeación zonal, en particular. El impacto inicial de esta arremetida fue el retiro de una parte de las organizaciones y las personas que habían participado en el proceso zonal. No obstante, se conservó un núcleo de líderes y organizaciones, significativo cuantitativa y cualitativamente, que siguió trabajando, convencidos de que la planeación zonal sigue siendo un instrumento fundamental de participación y de construcción de ciudad

Resultados

El proceso de planeación zonal en Medellín tuvo resultados importantes, tanto desde el punto de vista de los productos obtenidos (documento diagnóstico desde la comunidad y documento plan de desarrollo, con interesantes programas y proyectos en su interior), como de los impactos en materia de organización y participación comunitaria, en las formas de relación entre la administración municipal y la comunidad y en la intervención de entidades privadas y ONG en la definición de propuestas de desarrollo, pues la comunidad participó – bajo nuevas modalidades de operación – en nuevos planes para la zona.

No obstante, por la intervención de organismos privados y el apoyo desigual de las administraciones municipales, no se aplicó el plan, por lo que no tuvo los efectos esperados en la calidad de vida de la población. De esta forma, el esfuerzo y movilización desplegado para la formulación del plan no logró generar procesos institucionales de largo aliento, lo que posiciona como relevante la necesidad de contar con voluntad política y normas que vinculen a la administración con la ejecución del plan formulado.

Pero el proyecto produjo otros impactos:

- Se elaboró un diagnóstico mas preciso de los problemas asociados con la violencia, se formularon proyectos para promover la convivencia pacífica y, una mesa de trabajo sobre el tema que por discrepancias respecto a los actores armados, se disolvió.
- Hubo apropiación de conocimientos y herramientas para defender y exigir sus derechos, participar en la gestión local y demandar respuestas a sus necesidades.
- Robustecimiento de las organizaciones locales, fortalecimiento de lazos de cooperación, solidaridad y confianza.
- Se observó también el empoderamiento de los líderes y el surgimiento de nuevos dirigentes sociales que, de no haberse dado el proceso, no habrían tenido la oportunidad de mostrarse ni de actuar conjuntamente con las restantes organizaciones.
- El plan zonal fue una oportunidad para que muchos líderes y organizaciones cambiaran su mirada sobre la administración municipal y estuvieran dispuestos a entablar un diálogo que enriqueciera la formulación del plan. Se crearon niveles de confianza que anteriormente no existían e, incluso, aumentó la credibilidad en las entidades estatales por parte de sectores hasta ese momento resistentes a una relación de diálogo con las autoridades municipales. Esto, tuvo un impacto positivo sobre la propia administración, pues se vio obligada a construir un punto de vista y una estrategia con respecto al proceso, y a coordinar las acciones de sus distintas dependencias en la zona. Cuando vino el distanciamiento entre unos y otros, esa confianza y esa credibilidad se redujeron sensiblemente.

Hoy día las relaciones entre la administración municipal y los sectores organizados de la población están atravesadas por la existencia de nuevos escenarios y nuevos actores. Desde enero de 2004, desde que se inició su mandato, el nuevo Alcalde ha desarrollado una intensa actividad participativa en torno a la

formulación del plan de desarrollo municipal y del ejercicio de presupuesto participativo que adelantó en las Comunas y corregimientos de la ciudad una vez aprobado el plan de desarrollo.

Pero, hay dificultades no superadas para realizar procesos de concertación entre la administración municipal y las redes sociales. Ambos actores parecen hablar lenguajes diferentes y partir de argumentos que colocan en el centro de la discusión sus respectivos intereses. La Administración quiere innovar sin negar el pasado. La red reivindica el pasado como requisito *sine qua non* para enfrentar el futuro. Por eso plantea revivir los CERCA y reimplantar el CCDI como escenario de diálogo (eliminadas por la administración anterior). Esto explica las tensiones existentes entre ellos y los bajos niveles de expectativas que algunos líderes tienen con respecto a los resultados que pueda arrojar la actual administración en términos de apertura democrática y de modificación del modelo de gestión pública.

Por otra parte, las condiciones de pobreza y exclusión social constituyen un factor estructural que tiene efectos visibles sobre el proceso, particularmente sobre la manera como los sectores más pobres de la población se inscriben en él y le asignan un cierto perfil. La expectativa de estos sectores con respecto al plan zonal no era otra que la de resolver sus problemas particulares de subsistencia y acceso a bienes y servicios para tener una vida digna. Ese interés –legítimo y comprensible- se anteponía a cualquier otro, por ejemplo la deliberación sobre los problemas de la zona o de la ciudad o la formulación de propuestas de interés colectivo. En otras palabras, su motivación en el proceso era fundamentalmente –aunque no exclusivamente- utilitaria. Se articulaban al proceso de planeación para ver qué beneficio inmediato podían obtener. Esa actitud se complementaba, además, con una visión según la cual el Estado y los intermediarios políticos eran los responsables de brindarles los bienes y servicios necesarios para su subsistencia. De esa forma, las motivaciones utilitarias encajaban muy bien en las prácticas políticas tradicionales, marcadas por el asistencialismo, el autoritarismo y el clientelismo. Cómo lograr que estos sectores logren conciliar sus expectativas inmediatas con proyectos más colectivos constituye uno de los principales interrogantes que resulta del análisis de la planeación zonal.

Un último aspecto, es la capacidad de las organizaciones de ir creando y renovando los escenarios de participación. A medida que unos escenarios se fueron agotando o que las autoridades locales los fueron suprimiendo, las organizaciones fueron creando otros (mesas de trabajo, redes sociales, foros públicos, la escuela de liderazgo) que les han permitido mantener viva su interacción y, además, proyectarse hacia el escenario mayor de la ciudad en su conjunto. Esto permite el encuentro, la confrontación y la generación de iniciativas y, por tanto, asegura una cierta sostenibilidad de la participación ciudadana.

Las anteriores consideraciones sobre la planeación zonal en Medellín permiten identificar un conjunto de acciones cuya ejecución ayudaría a que este tipo de experiencias de participación converjan en resultados altamente positivos:

- es importante que las administraciones municipales definan una política pública de participación ciudadana y de concertación de decisiones públicas, que no solo cree espacios sino que asegure su continuidad en el tiempo.
- en segundo lugar, es preciso mantener y fortalecer los escenarios públicos de concertación local existentes como nichos de construcción de consensos y como lugares en los cuales tanto la administración municipal como la ciudadanía encuentren socios adecuados para trabajar por la ciudad o por territorios específicos (barrio, comuna, zona).
- la necesidad de fortalecer los actores de la concertación, tanto las administraciones municipales, como los actores políticos y sociales. Los funcionarios públicos necesitan renovar sus lenguajes, incorporar valores ligados a la democratización de la gestión pública, superar temores generados por la necesidad de entablar relaciones con la comunidad y articular sus proyectos de intervención social en el territorio. los actores políticos, requieren incentivos para que se articulen a este tipo de procesos, entre los cuales uno muy importante es respetar sus atribuciones legales como tomadores de decisión en los procesos de planeación, complementadas por estímulos para el diálogo con la ciudadanía y la renovación de los

estilos de acción política. Respecto a la ciudadanía, se requiere incentivar las acciones de empoderamiento social, con el propósito de habilitar el liderazgo para que juegue un rol central en la formulación de propuestas, en la concertación y la toma de decisiones y en el seguimiento y evaluación a las acciones ejecutadas por las administraciones municipales. Los procesos de formación son instrumentos claves en esa dirección

RESUMEN

Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamote, Ecuador

Anthony Bebbington

El cantón de Guamote, ubicado en la Sierra Central del Ecuador y con una población en 1999 de 33.456, 90% indígena, fue – hasta los años 70 y aún los 80 – uno de los núcleos de mayor abuso de la población quichua en el país. También fue un centro de poder hacendatario sin igual, que dominaba tanto el territorio como la población cantonal. No obstante, a mediados de los 90 la hacienda había desaparecido, y durante la última década el cantón ha atraído mucha atención por ser ahora controlado por poderes indígenas y por haber sido un centro de experimentación con formas de democracia local mucho más directas e incluyentes que las antiguas formas de representación municipal. Ha sido celebrado no solo por ser un municipio indígena sino también por ser un "municipio alternativo". De hecho, en varios momentos ha jugado un rol clave en la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos del Ecuador. De tal manera constituye un caso importante de construcción de nuevos espacios públicos de concertación local porque permite trazar los orígenes históricos del surgimiento de tales espacios en un contexto que en sus inicios era sumamente adverso.

Hasta la mitad del siglo XX, Guamote estaba bajo la dominación del hacendado, el sacerdote y el representante local del Estado nacional. El hacendado se basaba en la explotación de la mano de obra sin uso de tecnología. En muchos casos, esta población fue ligada a la hacienda como *huasipungueros*, donde éste recibía tierra y trabajaba gratis en la hacienda, sufriendo una serie de abusos. A consecuencia de esta dominación hacendataria de la tierra y del poder local en Guamote, existían pocas comunidades independientes y libres.

Durante la segunda mitad del siglo XX, surgieron a nivel nacional organizaciones indígenas vinculadas a la izquierda socialista nacional, que promovían demandas indígenas sobre la tierra y; la iglesia católica de la zona estuvo muy influenciada por la teología de la liberación. Esto impulsó que la población local comenzara a tomarse las tierras, lo que junto con los cambios macroeconómicos, dificultó la sobrevivencia de la hacienda. En este contexto, se produjo la Reforma Agraria (en 1964 más suave y más fuerte en 1973), que puso especial énfasis en Guamote. Esto ha significado un cambio radical en el control de la tierra: En los 90, ya no queda ninguna hacienda y el 80% de la tierra es propiedad de los indígenas.

Esto generó que la población mestiza comenzara a irse del cantón y que aparecieran nuevos actores. Llegó a Guamote la iglesia indigenista, ONGs comprometidas con el desarrollo y la justicia social y, programas de gobierno pro pobres y desarrollistas. Todas intentaron promover la vía campesina al desarrollo rural.

Los programas de gobierno vigentes en los 80 eran el Fondo para el desarrollo rural marginal, FODERUMA y, Proyecto de desarrollo integral de Guamote, DRI. El primero fue implementado por la iglesia y la organización indígena que ella misma había promovido. Y el segundo, fue ejecutado por un equipo técnico totalmente campesinista y desarrolllista. Ambos programas invirtieron esfuerzos en la organización y formación de dirigentes. En ciertos momentos, las relaciones entre el DRI y la iglesia fueron difíciles, pues trabajaban en los mismos espacios y con los mismos “clientes”. Lo que significó que se distribuyeran el espacio de Guamote, a pesar de ser programas de cobertura cantonal.

En este contexto, surgen las organizaciones de segundo grado (OSGs) que son federaciones de organizaciones de base. La JAG (Jatun Ayllu Guamote) trabajó con la iglesia en la implementación de FODERUMA recibiendo ciertos recursos para ello. Cuando se terminó FODERUMA, la JAG recibió financiamiento de una ONG ligada a la iglesia (FEPP), pero como no tenía existencia legal, todos los recursos

(de FODERUMA y de FEPP) pasaban por el sacerdote. Esta situación ha marcado una cierta debilidad de dirigencia técnica y gerencial de la JAG hasta hoy.

El DRI, tuvo diversos intentos de crear OSGs de corte territorial para operar, pero no prosperaron. Cuando el DRI tuvo que retirarse de Guamote porque se terminaba el financiamiento, buscó una OSG para dejarle sus bienes y que continuara con la tarea de articular el desarrollo en el Cantón. De esta forma, se formó la unión de organizaciones campesinas indígenas de Guamote (UOCIG, que después cambió su nombre a UCIG), cuyos primeros dirigentes habían trabajado muy estrechamente con el DRI.

Hasta mediados de los 90, las dos OSG principales en Guamote eran entonces UCIG y JAG, y ambas tenían estructuras que reflejaban sus orígenes y la geografía de las entidades de las cuales habían nacido. De todas maneras, empezaron a jugar el papel de articular el desarrollo en el cantón, y los actores externos tenían que pasar por estas organizaciones. El UCIG captó programas de la FAO, el CIID Canadá, y Fundación Kellog. En general estas OSGs combinaban dos roles: por un lado implementaron (o por lo menos coordinaron) proyectos de desarrollo y la provisión de servicios; y, por otro lado representaban a sus miembros y tenían capacidad de convocatoria en momentos de protesta.

Finalmente – pero no de menor importancia – las OSG jugaban un rol simbólico importante porque ocupaban espacios públicos-estatales en el sentido tanto físico como político. Físicamente, UCIG había recibido como oficina la antigua oficina del DRI, la cual había sido antes de esto, la oficina de sucursal del Ministerio de Agricultura y Ganadería en Guamote. Y políticamente, como ya se ha notado, jugaban el rol político-funcional del estado: coordinaban el desarrollo, servían como el primer punto de contacto para actores externos quienes querían trabajar en el cantón, y eran mucho más capaces que el gobierno electo local (el alcalde y consejo municipal) en captar, articular y representar los intereses de la población mayoritaria del cantón: la población indígena rural.

En este sentido, y no obstante las imperfecciones de la participación interna del UCIG, se abrió una suerte de EPCL que antes no había existido y que permitía un nivel de participación ciudadana (indígena-campesina) en las discusiones sobre estrategias de desarrollo en el cantón. Sin embargo, quienes participaban más eran los dirigentes y los cabildos de las OSG donde se notaba una cierta (aunque no completa) concentración de los puestos en ciertas comunidades. A raíz del éxito de estas OSGs, y quizás de la sensación por parte de otros dirigentes de otros sectores que no lograban penetrar estas organizaciones, empezaron a nacer otras OSG.

El municipio indígena y alternativo

En 1992, guamote eligió su primer Alcalde Indígena (Curicama) que había sido un asesor de UCIG, dirigente de varias organizaciones y había trabajado con el DRI. UCIG y la izquierda democrática apoyaron a Curicama. En 1993, la relación entre Curicama y el UCIG se complicó, pues el Alcalde quería que los activos y proyectos de la UCIG pasaran al Municipio. UCIG se resistió, pero esto tensionó las relaciones entre dos liderazgos y entre la organización y el municipio. Esta situación dio inicio a una centralización de la autoridad, recursos y poder en el municipio indígena y el debilitamiento de las OSCs como actores independientes. Las fuentes de financiamiento preferían apoyar al municipio que a las OSCs, por lo que éstas empezaron a debilitarse.

En 1996, Curicama fue reelecto con el apoyo de JAG y el nuevo partido Pachakutik (aliado con el movimiento indígena nacional). Durante este mandato, Curicama creó la estructura que ha dado a Guamote la fama de municipio alternativo y que ha sido un esfuerzo importante de crear un EPCL. Este modelo tiene 3 pilares:

1. Un Comité de Desarrollo Local (CDL), compuesto por 12 OSG del cantón y un equipo técnico. Tiene varias funciones: Genera y revisa planes de desarrollo para el cantón; juega un rol importante en la implementación de estos planes; y coordina mesas de concertación entre concejales y grupos

interesados en proyectos específicos. El CDL tiene una oficina en el antiguo centro de operaciones del DRI con una ubicación céntrica en Guamote. Esto permite que diferentes personas puedan visitarlo para discutir cuestiones de desarrollo.

2. Un Parlamento Indígena y Popular de Guamote (PI), compuesto por los presidentes de cada una de las 133 comunidades rurales y urbanas del cantón y que funciona como un espacio para la representación de intereses comunales. Legisla, delinea políticas, y fiscaliza el trabajo del municipio y del CDL, y monitorea sus actividades. Además de ser un cuerpo parlamentario, el PI mantiene un equipo ejecutivo, con presidente y secretaria. Este equipo tiene una oficina (también en el antiguo centro del DRI), lo cual implica que los comuneros pueden visitarlo cuando quieran. Por su tamaño, no se reúne con gran frecuencia. Por lo tanto, cuando el PI comenta sobre planes específicos es, muchas veces, su presidente y unos representantes específicos quienes lo hacen.
3. El municipio. Éste coordina y autoriza toda actividad en el cantón, y es el cuerpo elegido. Articula los procesos de desarrollo rural y negocia fondos externos. Es la única entidad política local reconocida por el gobierno central.

El modelo tiene dos espacios de concertación (el PI y el CDL), que aunque son ocupados por representantes - no son espacios de democracia directa – éstos están más cerca de la población. Además deben rotar sus cargos, lo que disminuye la probabilidad de formación de elites participativas.

Este modelo tiene dos tipos de problemas: de diseño y de cultura política. Los problemas de diseño giran alrededor de la poca independencia que tienen estos espacios, del poder municipal y del Alcalde, pues el CDL es presidido por el alcalde y el PI no tiene existencia legal, por lo que no puede recibir financiamiento independiente, así todo pasa por el control del Alcalde y el Concejo municipal. De esta forma, el Alcalde tiene el poder de estructurar y cortar debates en ambos espacios, sea a través de instrumentos financieros o haciendo uso de su poder de decisión. El diseño se presta para prácticas caudillistas y clientelares, especialmente dada la creciente debilidad de las OSGs.

En cuanto a la cultura política, la población de Guamote, aún no se ha adueñado de estos dos espacios: el nivel de entendimiento del modelo y la función de cada uno de los pilares, es bajo y desigual. Esto significa, que la concertación que se da en estos espacios es una concertación entre dirigentes y cúpulas, en la que factores personales y partidarios pesan mucho. Por otra parte, hay poco control social, sobre el comportamiento de los dirigentes de las OSC, puesto que al haberse debilitado estas organizaciones, también se ha debilitado el interés de la ciudadanía en ellas, por lo tanto, quienes participan en el CDL y en el PI, no tienen mucho vínculo con sus bases.

Este experimento atrajo bastante inversión y apoyo de agencias externas a pesar de su diseño, pues era una experiencia que tenía importantes componentes políticos y simbólicos. Esto modificó fuertemente la capacidad de inversión municipal. En 1997, se hizo una versión guamoteña de presupuesto participativo, vinculado con la elaboración de un plan participativo de desarrollo del Cantón Guamote. Estos procesos fueron manejados por el CDL, el PI y el Municipio en conjunto. Luego se creó un Comité de Gestión del Plan, compuesto por delegados del PI, el CDL, el Municipio, las ONGs y mesas de concertación de cada una de las áreas el plan.

Estos espacios mayores y más amplios de concertación fueron impulsados por el PI y el CDL, pero además contaron con el apoyo – para darle mayor profundidad - de diversas ONG, que movilizaron recursos, dieron apoyo técnico y empujaron el proceso. No obstante, estas ONGs no siempre actuaron en la misma línea y algunos abogaban por darle mayor fuerza al alcalde y otros al PI o el CDL.

En el 2000, Curicama asumió un puesto en el gobierno nacional, y en Guamote se re eligió a un candidato nombrado por Curicama (José Delgado). Aquí tomaron relevancia los problemas de diseño del modelo. El manejo del municipio – en cuanto a las licitaciones de contratos - fue menos transparente y con algo de

nepotismo, las relaciones entre ONGs y municipio se complicaron (especialmente aquellas que comentaban sobre la transparencia o que tenían demasiada presencia en el Cantón) y, adicionalmente hubo un conflicto entre el Alcalde y el presidente del PI.

Los dos dirigentes (ambos quichuas) venían de diferentes sectores del cantón y de diferentes OSGs; tenían diferentes compromisos religiosos (el presidente del PI es evangélico), y tenían diferentes afiliaciones partidarias (el alcalde con Pachakutik, y el presidente del PI con el partido identificado con la federación indígena evangélica nacional, FEINE). Al final tenían ambiciones políticas incompatibles: ambos querían ser alcalde. De esta forma, Delgado no pudo sostener un ambiente en el cual UCIG y JAG pudieran colaborar y crear alianzas alrededor del desarrollo local.

El conflicto entre el PI y el alcalde se profundizó a tal punto que no se hablaban. En vez de concertar, entraron en una pelea donde cada cual lanzaba denuncias sobre el otro. No obstante, los proyectos del municipio continuaron, y la relación entre el municipio y el CDL fue mucho mejor (el equipo técnico del CDL tenía mas cercanía política y social con el alcalde). Sin embargo, el espacio para *concertar el desarrollo local* se había perdido. Solo quedaba el espacio para *implementar el desarrollo local*.

El conflicto entre el PI y el municipio se encarnó en las elecciones municipales del 2004, cuando los dos candidatos principales para la alcaldía de Guamote eran el presidente del PI y el alcalde. La campaña ocupó el espacio local, y la falta de concertación literalmente se pintó en las paredes del pueblo. Al final, el presidente del PI – Juan de Dios Roldán – ganó la alcaldía. Pocos días después de su entrada, aprovechando la presidencia del CDL, despidió a la totalidad de su equipo técnico e instaló su propio equipo. Mientras tanto, la presidencia del PI pasó a un dirigente de Pachakutik. La tensión entre el municipio y el Parlamento continúa, y el Parlamento sigue dependiente – tanto en términos legales como financieros – del municipio.

Conclusiones

A modo de conclusión, se puede decir que ha habido cambios profundos en las relaciones de poder local, en las relaciones de dominación étnica y en los simbolismos del ejercicio de poder local. Ha habido un cambio importante en la distribución de la tierra, y de otros activos también, y es un hecho que la calidad de vida y el sentido de dignidad y poder étnico hoy en día es mucho mejor que hace 30 años.

Pero también es un hecho que los Guamoteños – sobre todo la mayor parte de los Guamoteños indígenas - siguen siendo muy pobres. Ha habido una democratización del poder, pero las instituciones para la concertación no están consolidadas. Las OSGs son débiles por su historia, su relativa falta de participación interna y su relación dependiente con el municipio. De igual manera, El PI y el CDL dependen del poder y de los recursos del municipio, y por otro lado aún no existe suficiente demanda desde la sociedad civil guamoteña para protegerlos cuando el municipio decide ejercer este poder. No existen los flujos de información necesarios entre estos EPCL formales, los dirigentes comunales y los comuneros, para que estos últimos se identifiquen plenamente con estos espacios y los sientan suyos. Da la impresión que la ciudadanía sigue débil en el ámbito de las prácticas cotidianas. Además la población carece de la información necesaria – p.ej. sobre tendencias en los indicadores de pobreza y desarrollo en el cantón – para ejercer esta ciudadanía y exigir mayor desempeño del municipio.

Aquí pesa, de nuevo, la pobreza. Tanto el nivel de pobreza en Guamote, como las estrategias asumidas por la población para enfrentarla, ponen límites sobre el ejercicio de la ciudadanía. Se ha dicho repetidamente pero sigue siendo válida la observación de que a la gente pobre le falta tiempo para participar en los EPCL. Además – y no obstante los proyectos productivos del municipio de Guamote – los incentivos para participar siguen siendo limitados. Los problemas de sobrevivencia y de la acumulación básica ("petty accumulation") se resolverán en otros ámbitos. Además, dado el estancamiento de la economía regional de Guamote, estos ámbitos pueden estar lejos de Guamote: están en Guayaquil, en la zafra en la costa, en Quito, y cada vez

más, en España. El espacio de las estrategias de vida para mucha gente guamoteña no es el espacio de la concertación local. Sus "localidades vividas" no son locales.

No se puede pensar la concertación sin pensar la pobreza y la economía política al mismo tiempo. Guamote demuestra que las posibilidades de concertación están muy influidas por la distribución de activos, así como la productividad de estos activos. En Guamote no son muy productivos, tanto por la calidad inherente de los activos como por las dinámicas de la economía regional. En tal contexto, se da una concertación sin crecimiento. Esta falta de crecimiento termina limitando la posibilidad de que los ciudadanos puedan o quieran participar. Con el tiempo, va restando tanto legitimidad como sostenibilidad a la concertación y a los EPCL que han sido ganados.

Por otra parte, los clientelismos persisten. No es tanto, en el lenguaje de John Durston que el clientelismo contra-ataque (aunque hay algo de esto, sobre todo en las esferas del mercado local en Guamote). El punto más bien es que: (i) antiguos clientelismos dejaron sus huellas en las formas organizativas que surgieron en base a estos clientelismos. Estas huellas debilitan a las organizaciones y limitan su capacidad para asumir roles más protagónicos; y (ii) también existen clientelismos dentro de las poblaciones excluidas, en este caso la población quichua. Además, en un contexto de pobreza, el clientelismo no es costoso. Cuando se da una situación donde existen dos o más dirigentes indígenas con distintas bases de clientes y distintas identificaciones partidarias, los mismos EPCL se vuelven otro campo de batalla entre estos bloques de poder. Si los EPCL no son fuertes y si la población no defiende estos espacios para defender la ciudadanía , los EPCL son muy vulnerables. El problema del clientelismo en Guamote no es solo un problema inter-étnico o entre indígenas e instituciones dominantes. En tal contexto, la densidad de la sociedad civil depende de mucho más que de la existencia de las OSGs. Depende de la identidad de ciudadanía.

Por último, las dinámicas de los EPCL no se explican localmente. En Guamote su surgimiento fue una manifestación local de transformaciones y tendencias de la sociedad y la economía nacional. Además la potencialidad y la solidez de estos EPCL también dependen de factores no locales. Y finalmente, la historia pesa mucho. Entender las dinámicas de los EPCL en Guamote requiere cierto conocimiento de la historia local: la historia define actores, identidades, y capacidades. La historia no es determinante, pero estructura el espacio de posibilidades. La lección para las agencias – tampoco una lección nueva – es que vale invertir en entender estas historias antes de decidir como posicionarse en procesos de desarrollo y democratización local.