

# 1. Resumen Ejecutivo

Este trabajo aborda los requerimientos, dilemas y desafíos de la concertación entre organizaciones de la sociedad civil y autoridad pública en contextos de desarrollo, para la obtención de metas de profundización democrática, superación de la pobreza y mayor inclusión social. Se conceptualiza a la sociedad civil como un actor de “lo público no estatal”, se revisan experiencias y ejemplos de acción concertada para la superación de problemas sociales y se establecen condiciones para la efectividad de este tipo de experiencias. El trabajo finaliza formulando un conjunto de condiciones y requerimientos de una mejor concertación para la gobernanza democrática en contextos de desarrollo; diversas recomendaciones para la cooperación al desarrollo y otras distinciones necesarias según el objetivo de la participación de la sociedad civil en espacios de concertación.

## 2. Introducción

La democracia enfrenta problemas como la escasa participación directa de los ciudadanos, el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales en términos de su capacidad de involucrarlos, la complejidad y tecnificación del proceso de toma de decisiones, y el predominio de las concepciones elitistas y solo delegativas de la democracia (Avritzer, 2002; O'Donnell, 1993). Todos ellos son factores que han impulsado la reflexión sobre cómo fortalecer la “dimensión participativa de la democracia”, en la perspectiva de una “democracia de ciudadanas y ciudadanos” según la expresión del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (PNUD, 2004). Por otra parte, en el contexto de los llamados países “en desarrollo” el problema no se reduce a la dimensión política solamente, sino que remite a la persistencia de la pobreza, la exclusión social y, especialmente en América Latina, a la enorme desigualdad social y económica que fragmenta las sociedades. La exclusión social no sólo afecta la cohesión, sino que priva de significado sustantivo al propio proceso político democrático (Nun, 2002).

Las propuestas de gobernanza democrática participativa en contextos de desarrollo tienen como supuesto una reformulación en las relaciones entre Estado y sociedad civil, brindando un espacio diferente a ésta en el abordaje de los asuntos públicos. Pero la sociedad civil es un espacio heterogéneo, de tal manera que se trata del reconocimiento y fortalecimiento de los sectores sociales tradicionalmente excluidos y marginados para cumplir un papel en la definición y gestión de los asuntos públicos, en especial de los problemas de pobreza e inequidad que les afectan. Mientras en el pasado se identificaba lo “público” con lo “estatal”, hoy se admite la existencia de un espacio “público no estatal” (Cunill, 1997) y de diferentes formas de coordinación y concertación entre ambos. ¿Cómo potenciar dichas formas? ¿Qué requerimientos se plantean para fortalecerlas y hacerlas sostenibles? ¿De qué manera se puede cooperar para ella? ¿Qué papel le cabe a los grupos subalternos y carenciados? Esas son algunas de las preguntas que se abordan en este trabajo.

El terreno de la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos no deja de ser controversial y disputado. A pesar de que en diferentes contextos surgen ejemplos prácticos de nuevas vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil, que están dando cuenta de los avances “desde abajo” de nuevas instituciones y formas de participación ciudadana, éstas coexisten con las críticas a este enfoque. Las principales vertientes de crítica pueden sistematizarse en tres:

- a) Las referidas a las limitaciones propias de los espacios de participación. Se cuestiona la formación de “elites participativas, las que hacen predominar finalmente los intereses de los grupos organizados sobre los no organizados, creando situaciones de “captura de los espacios públicos”,
- b) Las que aluden a que las exigencias de racionalidad de las políticas públicas serían incompatibles frente a la “racionalidad limitada” de la ciudadanía. Se cuestiona la falta de conocimiento técnico de los ciudadanos/as, la dispersión de sus demandas, las dificultades de gestión, y la pérdida de eficiencia y mayor gasto de recursos en la obtención de soluciones, y
- c) Las críticas que previenen sobre el posible debilitamiento de la democracia representativa al introducir mecanismos de participación. Se cuestiona que la participación ciudadana directa pueda provocar un proceso de informatización de la política, al establecer canales alternos no institucionalizados de mediación, con el consecuente debilitamiento de los partidos políticos y conflictos con las instancias surgidas desde elecciones populares (Canto, 2006; Bebbington et. al., 2005; Delamaza y Lauzán, 2008).

Desde el Estado y las políticas públicas, tampoco se advierte una posición homogénea frente al tema de la participación. Diferentes “capas geológicas” del Estado y centros de iniciativa política pertenecientes a él, expresan distintas orientaciones, programas, objetivos y estrategias, que muchas veces se contraponen entre sí (Delamaza, 2005; Dowbor, 2000). Es frecuente que los “núcleos estratégicos del Estado” permanezcan al margen de las corrientes participativas, mientras estas se desarrollan en el marco de los programas sociales y las administraciones locales.

Sin embargo, y más allá del debate teórico e histórico-cultural, ha surgido en América Latina y otras partes del mundo, una multitud de experiencias que permite realizar también un debate empírico sobre participación, democracia y desarrollo y sus posibilidades. Entre estas experiencias podemos contar con: diversas reformas legales y administrativas; diseños de políticas y de programas; presupuestos municipales participativos; consejos gestores; mesas de concertación, órganos de concertación social e instrumentos y normativas de planificación participativa. La mayor parte de ellos se ha orientado en la búsqueda de una mejor distribución de los recursos públicos hacia los grupos tradicionalmente excluidos y postergados de la sociedad. Así, el logro de las metas de participación se encuentra a la par que el de la reducción, aún parcial, de las brechas sociales, económicas y culturales y el impulso de un desarrollo social más inclusivo. Por otra parte, dada la tradición excluyente de los estados latinoamericanos, también los intentos de concertación con la sociedad civil apuntan a modificar la institucionalidad pública, haciéndola más permeable a los intereses y necesidades de las mayorías, ampliando tanto su legitimidad como la eficacia de su actuación.

Los diversos trabajos que sistematizan la experiencia latinoamericana arrojan varias conclusiones en común. En general coinciden en señalar que el éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas, no depende de la mera existencia de mecanismos participativos, sino fundamentalmente, de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad civil para hacerlos exigibles. Lo mismo ocurre por parte del sector público, ya que el éxito de la gestión pública participativa dependerá, en gran me-

dida, de la capacidad de los funcionarios públicos de aprender y generar compromisos con estos nuevos enfoques. Cabe destacar que la mera promulgación legal o instalación administrativa de la democracia participativa, no resulta en sí misma suficiente (Bebbington *et al.*, 2005; Canto, 2005; Velásquez y González, 2005; Remy, 2005).

En este trabajo se examinan formas recientes de concertación entre Estado y actores organizados de la sociedad civil (SC), especialmente organismos no gubernamentales (ONG) y organizaciones sociales de base, en pro de objetivos de desarrollo. ¿Cuáles son los factores que obstaculizan la coordinación entre estos dos conjuntos de actores? ¿Cuáles la facilitan? Por otra parte, ¿qué expresiones concretas muestran con mayor claridad los desafíos de la concertación, en términos del vínculo entre Estado y grupos organizados de la SC? ¿Cuáles parecen ser las mejores estrategias para enfrentar esos desafíos y lograr avances en el desarrollo? Nos parece que existen mayores avances en la formulación normativa -¿qué debe hacerse?-, en formulaciones como el desarrollo de base y los trabajos sobre fortalecimiento institucional (Daubón, 2008; Villar, 2008). Se requiere, entonces, examinar la evidencia empírica para extraer lecciones acerca del ¿cómo hacerlo?, a partir de los resultados obtenidos en la práctica. En este trabajo se expone alguna evidencia de dichos resultados, con el fin de establecer desafíos y estrategias posibles tanto para el Estado como para la SC, ya que se entiende que ambos deberán coevolucionar para hacer posible una real convergencia.

El enfoque general es el de *gobernanza* democrática, que supone un desplazamiento creciente de las funciones de gobierno hacia instancias más amplias y complejas, donde la coordinación con actores extraestatales es un rasgo permanente. Por ello, se pone énfasis en las instancias de coordinación de carácter público y participativo, más que en aquellas de carácter funcional, donde la presencia de los actores no gubernamentales es meramente subordinada o gestionada como un modo de ejecución privado. Se concluye con algunos desafíos y propuestas que fortalezcan las estrategias de concertación de esfuerzos de actores sociales y ONG con instancias estatales.

Por “coordinación” se entiende la sinergia entre acciones y recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de políticas públicas, asociado a temas estratégicos y a la construcción o redefinición de reglas formales o informales que generan incentivos para cooperar. Cuando este proceso alcanza a la relación con actores sociales y no gubernamentales, es decir no sometidos a las reglas internas de la administración pública, hablamos de “concertación”, para subrayar la necesidad de construir tanto el campo como la aplicación de las reglas y las acciones.

### 3. *Gobernanza* democrática y concertación para el desarrollo: la acción pública de la sociedad civil

¿Por qué coordinarse con la sociedad civil –organizada– para gobernar?, o, dicho de otro modo, ¿cuál es el rol público de la sociedad civil? La mera pregunta implica una reconceptualización de los supuestos tradicionales de la gobernabilidad democrática. En los términos de la teoría tradicional, la política democrática se ejerce a través de la elección popular de representantes. Éstos son a su vez seleccionados por los partidos políticos, quienes se encargan de agregar los intereses particulares en proyectos y propuestas y concursar con ellos a los puestos de poder. La dimensión deliberativa de la democracia queda cubierta por la acción de los órga-