
A. Bebbington, G. Delamaza, R. Villar
EL DESARROLLO DE BASE Y
LOS ESPACIOS PÚBLICOS DE
CONCERTACIÓN LOCAL EN
AMÉRICA LATINA*

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 señalar los retos presentes en la institucionalización de prácticas deliberativas que faciliten la participación de comunidades pobres en la concertación pública. Son ejemplos de ello los presupuestos participativos, las mesas de concertación, la planeación local participativa, la nueva gestión territorial, entre otras experiencias. A pesar de que el interés investigativo por estos temas en la región está creciendo, aún es muy limitado el conocimiento sobre los efectos de los diseños institucionales participativos en la vida asociativa y poco lo que se sabe sobre el papel de las organizaciones de base en espacios públicos de concertación local que benefician a las comunidades pobres.

Tales procesos de concertación local también impactan sobre la vida asociativa de las comunidades pobres, de manera que resulta necesario profundizar en el conocimiento de las condiciones en que contribuyen al desarrollo de base, de las capacidades específicas de concertación que requieren las organizaciones de base para actuar en los espacios públicos locales y para relacionarse con las instituciones de interés público. Con este aprendizaje se podrá entender mejor las implicaciones de esta área de trabajo para

* Este artículo será publicado también en México, en el libro *Participación, sociedad civil y desarrollo local*, respaldado y coeditado por la Universidad Michoacana (México), la International Society for Third-Sector Research (ISTR) y por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), y coordinado por Andrés Solari Vicente y Anabel Cruz Santacroce.

las propias organizaciones de base, para las agencias de desarrollo nacional e internacional, así como para el conjunto de instituciones intermediarias que apoyan el desarrollo de base.

Con estas preocupaciones en mente, este artículo presenta las conclusiones de un programa de investigación que intentó entender las condiciones bajo las cuales tales experimentos y espacios de concertación han surgido, los efectos de estos procesos de concertación en la relación entre la democracia y el desarrollo local y los factores que parecen determinar tanto las dinámicas de estos espacios cuanto sus efectos. Caracterizando estos experimentos como Espacios Públicos de Concertación Local (EPCL), la investigación también propuso entender el vínculo entre las diferentes estrategias para facilitar la eficacia de estos espacios en la democratización local y en el desarrollo de base. Nos referimos sobre todo a la relación entre dos estrategias: 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.¹ A pesar del vínculo entre estas dos estrategias, la investigación y la acción sobre el desarrollo de base se han 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 programa de investigación aquí discutido se basó en un documento de reflexión conceptual, una serie de estudios temáticos y otro grupo de trabajos de caso.² Los estudios temáticos analizaron los siguientes asuntos: las principales ventajas y riesgos de los diseños participativos en políticas públicas;³ las experiencias de concertación entre actores sociales y Estado en el ámbito municipal, relacionadas con decisiones presupuestarias, y la influencia de la gestión pública en determinar la calidad de estas experiencias;⁴ la relación entre concertación, participación y clientelismo en pro-

¹ Villar, Rodrigo: *Niveles de intervención en el desarrollo de base*. Cuadernillo 1: *Construir Juntos: Una propuesta para hacer desarrollo de base*. Arlington: Programa de Construcción de Capacidades Institucionales/RedEAmérica, 2005, p. 9.

² Agradecemos a la Fundación Inter-Americana su apoyo financiero a esta iniciativa. De manera específica, queremos reconocer el compromiso directo de su vicepresidente de Programas, Ramón Daubón, y de la encargada de diseminación, Heidi Smith.

³ Canto, Manuel: "Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local", 2005. En: <www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica>.

⁴ Filgueiras, Cristina: "Los excluidos y los procesos de concertación pública local: El caso de Belho Horizonte, Brasil", 2005. En: <www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica>.

gramas de desarrollo rural en Chile;⁵ y los factores que puedan explicar los resultados muy desiguales entre experiencias de concertación municipal y local en Colombia que tenían diseños parecidos.⁶ Los casos analizados en mayor profundidad abarcaron experiencias de: planeación zonal en Medellín;⁷ participación y concertación en programas de superación de la pobreza en Cerro Navia, Chile,⁸ y Puno, Perú;⁹ presupuestos participativos y la inclusión de grupos históricamente excluidos en Belho Horizonte;¹⁰ y procesos concertados en Guamote, un municipio indígena en el Ecuador.¹¹ Este artículo presenta un esquema conceptual para el análisis de los EPCL, y utiliza estos distintos estudios temáticos y de caso para ilustrar elementos de este esquema. Los tres artículos que siguen analizan casos de concertación en el medio rural.¹²

El artículo está dividido de la siguiente manera. En una primera sección se hace una breve descripción de la unidad de análisis de la investigación, los EPCL, y se explican las razones que nos motivaron a asumir su estudio. La segunda sección está dedicada a explicar el surgimiento y las condiciones para su desarrollo. La tercera se detiene en la dinámica y procesos de los EPCL. La cuarta está dedicada a los resultados que producen estos espacios de concertación.

Como un punto final de esta breve introducción, vale notar que al enfatizar la concertación no descartamos el rol potencialmente productivo que

⁵ Durston, John: “Los espacios locales rurales de concertación, los campesinos y los proyectos de desarrollo rural integrado”. En: <www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica>, 2005.

⁶ Velásquez, Fabio: “Los diseños de planeación y participación, las organizaciones de base y la construcción de Espacios Públicos de Concertación Local: Una mirada a partir del caso colombiano”, 2005. En: <<http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/espacios.asp>>.

⁷ Velásquez, Fabio y Esperanza González: “La planeación zonal como espacio público de concertación local: El Plan de Desarrollo de la Zona Centrorientada de Medellín, Colombia”, 2005. En: <www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica>.

⁸ Ochsenius, Carlos: “Estrategias focalizadas y participativas de superación de la pobreza y desarrollo de la concertación pública local: El caso de Cerro Navia, Chile”, 2005. En: <www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica>.

⁹ Panfichi, Aldo 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”, 2005. En: <www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica>. (Se publica, también, en esta edición de *Debate Agrario*.)

¹⁰ Filgueiras, *op. cit.*, 2005.

¹¹ Bebbington, Anthony: “Comunidades indígenas: Desarrollo local y concertación pública: El caso de Guamote, Ecuador”, 2005. En: <www.innovacionciudadana.c/latinoamerica>. (Se publica, también, en esta edición de *Debate Agrario*.)

¹² Los documentos de trabajo con los resultados de los distintos estudios se encuentran disponibles en: <<http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/espacios.asp>>.

puede jugar la confrontación en los procesos de desarrollo y democratización. De hecho, varios de los casos demuestran que varios experimentos con la concertación han nacido de momentos anteriores de confrontación. Además, los estudios identifican ciertos factores políticos y económicos que la concertación no logra resolver, y que quizá solo serán cambiados por medio de procesos de confrontación y conflicto. De todas maneras, el énfasis aquí está en las posibilidades que son inherentes en procesos de concertación. En el contexto actual de la región, esta nos parece una preocupación y una apuesta válidas e importantes.

UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS EPCL

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 que 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 artículo.

La principal unidad de este análisis fueron los EPCL en los que participan efectivamente las 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 en los que las formas de movilización social habían traspasado la reivindicación y la resistencia, o aquellos en los que las iniciativas de la administración pública habían ido más allá de simples consultas con los sectores populares y estrategias de incorporación. Nuestro interés estuvo puesto en los casos en los que, superando 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 interesaron los casos en los que estos procesos se habían dado en espacios públicos, o sea, aquellos en los que los procesos eran visibles, estaban sujetos al monitoreo social y hasta cierto punto se habían institucionalizado. 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 propia calidad de ‘cerrados’ refleja una falta de institucionalización. Siendo

no-institucionalizadas, tales experiencias quedan débiles, sujetas a cambios de actitud o estrategia de los actores involucrados. También la palabra ‘pública’ adquirió otra resonancia: tuvimos interés en los procesos y espacios en los que, 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 en los que habían participado organizaciones de base que representan a poblaciones pobres 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 en los que participan 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 texto, el estudio tuvo mucho interés en los procesos por los cuales los EPCL habían sido construidos. Torres¹³ nota que las experiencias de innovación municipal en el Ecuador siempre han sido antecedidas por intervenciones importantes de la Iglesia, las ONG, organizaciones de segundo grado, etcétera. El estudio compartió esta interpretación y partió de la propuesta de que los EPCL no se construyen de un día para el otro y que más bien ha habido importantes procesos sociales que los antecedieron y que han influido tanto en la posibilidad de su surgimiento cuanto en la calidad de su funcionamiento.

LOS EPCL Y EL CONTEXTO

Es importante no tener una definición romántica de los EPCL. De hecho, cualquier caracterización de los EPCL debe captar el sentido en que ellos están siempre incrustados (*embed*) 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 cuya función consiste en reproducir las relaciones de poder que derivan de —y subyacen a— esta economía política. Pero sí significa que debemos tener muy presente la noción de que los procesos que se dan en 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

¹³ Torres, V. H.: “¿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, editores: *El capital social en los Andes*. Quito: Abya Yala, 2001.

mercados (las estructuras de precios, los valores de diferentes productos, etcétera) que vienen definidas por la economía política. Las políticas nacionales e internacionales, sobre las cuales los participantes en los EPCL tienen poca influencia inmediata, influyen mucho en los efectos que estos pueden tener. Nos interesa lo local, pero reconociendo que debe ser entendido siempre 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 en los que se discuten políticas o programas sociales relevantes para la localidad; y en otros incluso se busca crear una normativa que les dé permanencia. De hecho, su propio surgimiento y difusión están ligados al impulso a los procesos descentralizadores en América Latina a partir de la década de 1980. 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 una noción de la esfera pública cuenta con pocos referentes espaciales. En cambio, los EPCL son espacios que en algún momento tienen una manifestación física (aunque no son solo físicos). Son espacios territorialmente definidos en los que actores con diversas identidades e intereses se encuentran para discutir sus diferencias y buscar cómo concertar esfuerzos. No necesariamente conciertan en todo, y de hecho en muchos casos pueden concertar en un solo tema y discrepar mucho en otros. Pero conciertan por lo menos en algo.

Aunque son espacios definidos para buscar la concertación, los EPCL también se caracterizan por asimetrías de información, poder, conflicto, etcétera:

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 [...].¹⁴

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

¹⁴ Vieira, pp. 249 y 250, citado en Canto, *op. cit.*, 2005, p. 26.

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 del EPCL es que los participantes buscan concertar un poco más en algo.

La noción de lo “local” también tiene implicaciones para la definición de estos espacios. Lo “local” puede ser un término muy vago, pero quizá 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). En efecto, las innovaciones democratizantes en el ámbito 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 cuando los EPCL están vinculados al Municipio hay mayor posibilidad de que el proceso pueda volverse más 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. Esta no tiene que ser una institucionalización formal, basada en reglas, decretos de alguna instancia del Gobierno o una formalización por el Municipio. La institucionalización se refiere más bien 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.

¿POR QUÉ EL INTERÉS EN LOS EPCL?

Hemos dicho, *grosso modo*, que nuestra atención a 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 que podemos dividir en tres 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. Es este interés normativo el que da norte a la investigación. En su trasfondo, la pregunta clave de la investigación era siempre la siguiente: ¿cómo pueden los EPCL volverse vehículos para la construcción de un Estado más humano, abierto y justo?

En cierto sentido (el de *policy*), los intereses políticos 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,¹⁵ cambiar estas relaciones de poder local es quizá 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 reforzados cuando existen espacios de deliberación y concertación pública, así como alianzas con actores gubernamentales y empresariales que permiten a los ciudadanos pobres ser parte activa de la búsqueda de soluciones colectivas a sus problemas y necesidades.¹⁶

Un modo de vincular los dos temas anteriores consiste en 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. Como resulta evidente, en la medida en que los espacios locales están vinculados a dinámicas mayores que los determinan, se debe reconocer sus

¹⁵ Torres, *op. cit.*, 2001.

¹⁶ Daubón, Ramón: “Todas las voces”, en *Construyendo la democracia desde las bases*. México: Organización de Estados Americanos y Fundación Interamericana, 2001. Daubón, Ramón y Harold Saunders: “Operationalizing Social Capital: a Strategy to Enhance Communities 'Capacity to Concert'”, en *International Studies Perspectives*, 2002, 3, pp. 176-191.

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, este programa de investigación tenía como hipótesis que la participación de las “voces de los pobres” en los 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 democráticas de gobernabilidad.¹⁷

La participación de organizaciones de base en procesos de concertación amplios es prerequisite 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 la 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.¹⁸ Así, explorar los resultados concretos de los EPCL puede contribuir también al debate sobre la calidad de la democracia.¹⁹ Este se asocia normalmente a las reglas del sistema político (normas de la representación, partidos políticos, sistemas electorales, etcétera). Sin embargo, se reconoce cada vez más la importancia de las dinámicas de participación sobre la adhesión a la democracia, la confianza y la vitalidad de las instituciones.²⁰

La relevancia 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, y ha alcanzado diferentes grados de reconocimiento legal y constitucional. Los diseños institucionales difieren y pueden compararse entre sí,²¹ mientras los entornos legales registran diversa presencia de lo

¹⁷ Abers, Rebecca: *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2000, pp. 149-151.

¹⁸ Warren, Mark: *Democracy and Association*. Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2001, pp. 2-16. Abers, *op. cit.*, 2000, pp. 5-8.

¹⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, 2004. En: <<http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>>.

²⁰ Delamaza, Gonzalo: “Sociedad civil, iniciativas locales y desafíos para las políticas públicas”, en *Colección Ideas* n.º 34, 2005. <www.chile21.cl>.

²¹ Blanco, Ismael: *Presupuestos participativos y democracia local: Una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. Biblioteca Virtual Top, <www.top.ar>.

que se ha comenzado a llamar instituciones socioestatales, algunas de las cuales operan en el nivel local.²²

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 modalidades de tal complementariedad. Además, 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 Canto sistematiza varias de ellas de la siguiente manera a partir de diversos estudios recientes:²³

- 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 estos tienen dificultades para hacerse presentes en las instancias participativas;
- se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por las 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 institucionales participativas tienen como efecto la disminución de la confianza hacia las instituciones representativas.

2003. Font, Joan *et al.*: *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, 2000. En: <www.clad.ve.org>.

²² Hevia, Felipe: “Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: Análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina”. México D. F.: CIESAS, 2004 (inédito).

²³ Araujo, BID, Campero y Gray, Cavalcanti y Maia, Navarro C., Verdesoto, citados en Canto, *op. cit.*, 2005.

Finalmente, hay razones más teóricas que dan sustento al interés por los EPCL. Los EPCL son interesantes no porque satisfagan una fascinación populista con lo local y lo pequeño, sino más bien porque su análisis ofrece el potencial de entender los procesos por los cuales el Estado y la relación Estado-sociedad se construyen. Lo local es el espacio de la vida cotidiana, y es en la vida cotidiana en la que ocurren la mayoría de las interacciones entre el Estado y los ciudadanos. Esta cotidianidad tiene importancia teórica. Tanto la literatura sobre “las formas cotidianas de la formación del Estado”,²⁴ cuanto aquella sobre la llamada *governmentality* (un concepto de Foucault y elaborado para el tema del desarrollo por autores como Ferguson y Gupta²⁵ y Escobar²⁶), demuestran cómo el Estado y la sociedad se producen a través de las acciones cotidianas y rutinarias, tanto de burócratas y políticos cuanto de la población. De hecho, en cierto sentido estos conceptos grandes (Estado, sociedad, etcétera) 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 artículo pretende ofrecer elementos para caracterizar mejor los EPCL, analizar las condiciones bajo las cuales se han formado y han surgido, discutir cómo funcionan en la práctica, elucidar algunas de sus cualidades y discutir sus efectos en las esferas sociopolíticas y en los procesos de desarrollo local. En el transcurso de este tratamiento, el artículo también pretende responder a las hipótesis, o apuestas, que motivaron el inicio de este trabajo.

EL SURGIMIENTO DE LOS EPCL Y LAS CONDICIONES PARA SU DESARROLLO

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 y la falta de autonomía. También resultan una modalidad innovadora de partici-

²⁴ Joseph, G. y D. Nugent: *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham: Duke University Press, 1994.

²⁵ Ferguson, J. y A. Gupta: “Spatializing Status: Towards an Ethnography of Neoliberal Governmentality”. *American Ethnologist* 29(4), 2002, pp. 981-1002.

²⁶ Escobar, A.: *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

pación 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.

El desafío de los EPCL consiste en generar una dinámica continua de democratización en el nivel local, que aumente la incidencia relativa de los sectores tradicionalmente excluidos, así como en introducir instancias de transparencia y control públicos para los mecanismos de asignación de bienes y servicios públicos.

OPORTUNIDADES PARA EL SURGIMIENTO

El surgimiento de los EPCL puede verse favorecido tanto por las oportunidades políticas que se abren “desde arriba”, como la iniciativa institucional y la oferta participativa del Estado, cuanto por la dinámica impulsada “desde abajo”, como respuesta o expresión de la presión creciente de los sectores sociales, que buscan abrir instancias de diálogo por lo general sobre la base de propuestas de cambio político. La mayoría de las veces estos espacios requieren que ambas dinámicas —de arriba y de abajo— se encuentren en algún punto.

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 el Brasil), o como un intento para brindar mayor legitimidad social a un sistema político en crisis (como parece haber sido el caso de Colombia y Bolivia). Las acciones con un sentido político democratizador se convierten en espacios públicos solo si encuentran contrapartes y dinámicas locales adecuadas (o contribuyen a fortalecerlas).

En los casos en los 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, etcétera. 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 a una opción explícita por institucionalizar demandas e incidir en el cambio en los mecanismos de gestión pública.

¿QUÉ Y CUÁNTO SE CONCIERTA?

No es fácil trazar un estándar común respecto de los temas y alcances de la concertación. Estos temas van desde la organización para la provisión de

determinados servicios públicos hasta la formulación de las políticas públicas. 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 o la planeación participativa en Colombia.

Un nivel más avanzado se produce cuando las reglas de la concertación han sido previamente concordadas entre los actores participantes y cuando se renegocia de manera concertada 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. 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 institucionales mayores como la descentralización, la evolución de las políticas públicas, la modernización del Estado y el vínculo que los EPCL establezcan con ellos.

DINÁMICA Y PROCESOS DE LOS EPCL

¿QUIÉNES PARTICIPAN?

La participación puede darse de forma directa e individual —como en el caso de los presupuestos participativos—, o por medio de la representación de una amplia variedad de organizaciones sociales, como las mesas de concertación. 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 de los líderes tradicionales.

Cuando se generan instancias de concertación no siempre se excluye la movilización reivindicativa y confrontacional, pero la articulación entre ambas no es fácil para los movimientos populares. En particular aquellos sectores de mayor exclusión, cuyas demandas rebasan claramente las posibilidades presupuestarias y de gestión política del Municipio, se ven requeridos a articular estrategias complejas que amplíen su espacio de negociación más allá de las posibilidades de la administración local, lo que a veces redundo 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 élites que controlan estas relaciones. Ello también ocurre en los espa-

cios 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 élites a abrir los espacios, estableciéndose así los equilibrios a través de rediseños institucionales incluyentes.²⁷

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 es posible 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. 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 específico entre autoridades y ciudadanos. Un tercer nivel se refiere directamente a la toma de decisiones sobre proyectos e iniciativas específicas.

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 importante de maduración. Finalmente, podemos mencionar el surgimiento de nuevas agencias mixtas en las que 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.

CONCERTACIÓN Y GESTIÓN LOCAL EFECTIVA

Al ser los EPCL también instrumentos de gestión —y no solo 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 que depende

²⁷ Canto, *op. cit.*, 2005.

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 y un financiamiento adecuado.

El problema de la efectividad para lograr cambios concretos también se relaciona con el alcance de la concertación. En el caso de comunas pobres o marginales, se plantea 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, etcétera), así como de concertar con actores económicos extralocales que influyen en la inversión urbana, la creación de empleo, etcétera.

Otro aspecto importante es la capacitación de los funcionarios públicos, relacionada no tanto con materias técnicas cuanto con habilidades de diálogo, negociación de prioridades, manejo de conflictos, etcétera. 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 decisonal, en diversos momentos. Son instrumentos relevantes para la administración, en la medida en 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.

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 lo que concierne 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. 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.

LOS RESULTADOS DE LOS EPCL

Para analizar los resultados se buscó contestar las siguientes preguntas:

- a) ¿Contribuye la participación de las “voces de los pobres” en los EPCL a fortalecer la vida asociativa y a la “democratización del poder”?
- b) ¿Contribuyen los EPCL a generar confianza en la acción colectiva pública y a desarrollar formas de gobernabilidad democrática?
- c) ¿Contribuye la participación de las “voces de los pobres” para afectar la distribución de recursos públicos en favor de los pobres y mejorar su calidad de vida?

Las respuestas a las preguntas anteriores hay que valorarlas en el contexto en que se desarrollan los procesos de concertación, pues los resultados no dependen solo de factores internos a ellos. Estos procesos están incrustados en historias de larga duración y en entramados institucionales particulares; y 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.

FORTALECIMIENTO DE LA VIDA ASOCIATIVA Y DEMOCRATIZACIÓN DEL PODER

Dado que hicimos un esfuerzo explícito por encontrar casos en los que participaran grupos de población pobre y previamente excluidos en espacios de concertación, lo que podemos constatar es la posibilidad de su existencia; pero para que la inclusión se dé se requiere de estrategias deliberadas y dinámicas sociales previas que faciliten la participación de estas poblaciones, existencia de dinámicas sociales anteriores que faciliten tal participación, así como reglas e incentivos claros para la inclusión.

La articulación horizontal entre organizaciones y el papel de los agentes externos

En todos los casos analizados encontramos estructuras y redes de coordinación entre organizaciones que fortalecieron la vida asociativa. Estas juegan 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 el proceso de coordinación y de fortalecimiento de las organizaciones locales hubo agentes externos que jugaron un papel catalítico y formativo de primer orden. Este tipo de agentes pueden ser ONG, iglesias, organi-

zaciones asociadas o federadas, o entidades del Gobierno Municipal. Entre las estrategias para el fortalecimiento de la vida asociativa utilizadas por estos agentes externos encontramos: formación de líderes, generación de capacidades institucionales, apoyo técnico e informativo para el desarrollo de los distintos espacios de encuentro y deliberación, sensibilización de los ciudadanos con el proceso de deliberación, facilitamiento en el establecimiento de puentes entre organizaciones y las instituciones, e interlocución directa con los gobiernos municipales.

El proceso de articulación y creación de vínculos entre las organizaciones no fue lineal en ninguno de los casos. Por lo contrario, estuvo lleno de altibajos, retos y dificultades derivadas de la asimetría entre las organizaciones en términos de poder, capacidades y recursos. Por otro lado, las diversas aproximaciones e intereses de las entidades externas también estuvieron presentes. Las diferentes “clientelas” que cada entidad intermediaria movilizó tuvieron un severo efecto en la dinámica de los EPCL.

La democratización del poder y las élites participativas

La formación de élites participativas es un tema recurrente en la literatura actual de la participación. En relación con los EPCL, la pregunta es si logran contrarrestar este fenómeno de las élites participativas y contribuir a la democratización del poder. Los casos nos ofrecieron 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, etcétera), 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, etcétera). El balance entre esa apertura al público y la delegación juega un papel central en la formación de las élites. La demanda interna de los miembros de una organización a su representante para que rinda cuentas, así como la demanda externa orientada a la rendición de cuentas e información continua a la ciudadanía, parece tener un peso determinante para 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 estas, así como la transparencia y publicidad, parecen ser factores importantes que contribuyen a disminuir las posibilidades de la formación de las élites participativas.

Para este proceso de democratización del poder y del proceso participativo, Bebbington llama la atención en su estudio sobre Guamote acerca de

la importancia de la “ciudadanización” de la población, y pone el 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:

El diseño institucional del EPCL tiene 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 Belho Horizonte (la elección de representantes 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, etcétera), han contribuido para garantizar la apertura del proceso y la participación ampliada de la ciudadanía. Por lo contrario, la dependencia de las instituciones participativas de la alcaldía —en el caso de Guamote, Ecuador (Parlamento Indígena y el Comité de Desarrollo Local)— ha limitado la democratización del poder. En el caso de Cerro Navia en Santiago de Chile, su dependencia del liderazgo de la Alcaldesa y lo poco institucionalizado de sus reglas, disminuyeron también el potencial democratizador.²⁸

Cambios en la cultura política: De la transacción privada clientelista a la negociación pública

La metodología del Presupuesto Participativo, como otras, ha contribuido a la transformación de la transacción privada típica del clientelismo en negociaciones públicas:

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.²⁹

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.³⁰

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 impacto del contexto de pobreza y la limitada “ciudadanización”

²⁸ Bebbington, *op. cit.*, 2005. Ochsenius, *op. cit.*, 2005.

²⁹ Dias, citado en Filgueiras, *op. cit.*, 2005, p. 28.

³⁰ *Ibid.*

en el mantenimiento de estos clientelismos. La transformación de la cultura política requiere la democratización de la sociedad y del Estado, y parece existir un círculo virtuoso entre los dos procesos.

DEMOCRATIZANDO LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO

La democracia se construye desde abajo pero está inscrita en contextos institucionales y políticos más amplios. 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 amplíen la gobernabilidad democrática.

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. Así 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 en Colombia y Puno en el Perú muestran los altibajos de ese proceso de alineación y de articulación vertical. En ambos casos, el entusiasmo inicial de los gobiernos no se mantuvo igual durante las diferentes administraciones. La 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 de él.³¹

En el caso de Belho 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 se le diera continuidad al proceso.³²

La confianza en el diálogo institucional y en la participación en los EPCL no significa que los actores sociales no acudan a estrategias diferentes de 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

³¹ Velásquez y González, *op. cit.*, 2005. Panfichi y Dammert, *op. cit.*, 2005.

³² Filgueiras, *op. cit.*, 2005.

varios de los casos y se deriva de la dificultad de resolver el conjunto de problemas sociales por medio de 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 construcción del “nosotros”: Coproducción de un futuro compartido, aprendizaje social y confianza en la acción colectiva

En todos los casos que estudiamos encontramos una dinámica de coproducción local que produce reglas de juego con algún nivel de estabilidad, espacios institucionales con cierta formalidad y, en algunos casos, nuevas normativas legales. Esta coproducción y el proceso de institucionalización pueden tomar varios caminos, sin que nos sea posible 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 concretada en las dinámicas sociales promovidas por diversas ONG en la planeación zonal de la ciudad. En Belho Horizonte, la voluntad política, más que la legislación o la presión de los movimientos sociales, está 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.

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 agencias gubernamentales, hace más clara la necesidad de negociar con otros para avanzar en las causas propias, y permite ir más allá del particularismo de la demanda ampliando así 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 solo incorporar las preferencias ciudadanas a la gestión pública, sino también ampliar la conciencia social de interdependencia, superar las intervenciones específicas aisladas y ubicar los proyectos y demandas particulares en contextos más amplios. En estos procesos se crean identidades colecti-

vas, se forman visiones compartidas del territorio o, como dicen Velásquez y González,³³ se construye el “nosotros” entre los diferentes actores participantes.

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 son necesarias importantes adecuaciones en las agencias gubernamentales.

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.³⁴

POBREZA Y CAMBIOS EN LA CALIDAD DE VIDA

La democratización de la vida local es un fin en sí mismo, y, como 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 propia legitimidad 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.³⁵

Los EPCL pueden afectar de dos formas la calidad de vida de las poblaciones de bajos recursos. Por un lado, es posible que la distribución de recursos públicos se oriente a inversiones sociales en bienes colectivos que

³³ Velásquez y González, *op. cit.*, 2005, p. 4.

³⁴ Filgueiras, *op. cit.*, 2005, p. 29.

³⁵ Bebbington, *op. cit.*, 2005, p. 2.

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.

Distribución de los recursos públicos

¿Es suficiente que los EPCL sean inclusivos y logren mejoras en la distribución de los presupuestos públicos para que tengan algún tipo de efecto de justicia redistributiva? La información con la que contamos no nos permite extraer conclusiones muy certeras al respecto.

En el caso del Presupuesto Participativo en Belho Horizonte, es claro el efecto positivo de los procesos de concertación en la redistribución equitativa de recursos públicos. El uso de herramientas como el índice 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 distribuir los recursos municipales con criterios de equidad y reorientar las inversiones teniendo en cuenta parámetros de vulnerabilidad social.³⁶ Sin embargo, a pesar del impacto positivo del Presupuesto Participativo en el acceso a bienes colectivos y el equipamiento de servicios públicos urbanos para poblaciones que carecían previamente de ellos, el cuadro de inequidad social no se ha alterado de manera sustancial.³⁷

En el caso de Guamate, los cambios en la inversión pública fueron significativos:

El EPCL produjo importantes inversiones públicas en el cantón. Ramírez (2001) estima que en los últimos años de los 90 se manejaron 25 mil millones de sucres³⁸ —un monto impresionante cuando se compara con los 180 millones de sucres por año manejados 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 e indígenas. Fue un periodo de nuevas iniciativas —aunque los indicadores de pobreza no parecen haber mejorado.³⁹

En los otros casos estudiados, los EPCL no tuvieron mayor efecto en la distribución de los recursos públicos. En Medellín, Puno y Cerro Navía, a pesar de que la participación ha tenido efectos muy importantes en diversos aspectos de la vida local (mayor solidaridad, generación de capacidades,

³⁶ Filgueiras, *op. cit.*, 2005, p. 8.

³⁷ *Ibid.*, pp. 20-21.

³⁸ Un cálculo hecho antes de la dolarización.

³⁹ Bebbington, *op. cit.*, 2005, p. 14.

mayores niveles de convivencia), los resultados en materia de distribución del presupuesto son muy precarios. Estos casos muestran cómo la capacidad ciudadana no siempre tiene la fuerza y eficacia para contrarrestar las dinámicas de poder existentes presentes en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos públicos. Y esa eficacia es aun menor cuando las decisiones de los EPCL no son vinculantes.

El limitado efecto en la distribución de los recursos públicos no significa necesariamente que no exista impacto en la calidad de vida. Por ejemplo, en el caso de Medellín, 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, la planificación local participativa contribuyó a la creación de condiciones para la convivencia pacífica, lo que fue altamente valorado por la población.

La pobreza y los cambios en la calidad de vida

La capacidad de incrementar los presupuestos públicos a favor de las comunidades pobres es importante pero insuficiente para disminuir la pobreza de forma sostenida. La concertación y la redistribución de recursos públicos deben estar acompañadas de formas de inversión que impulsen la economía local si se quiere revertir los contextos de pobreza.

En este proceso de dar mayor dinámica a la economía local, los casos que analizamos no muestran resultados prometedores. Incluso en casos como el de Guamate, 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, Guamate es también un centro de pobreza. Ha sido, y sigue siendo, uno de los cantones más pobres del país. [...] 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.⁴⁰

De hecho, parece que no hay por qué suponer que la concertación por sí misma revertirá la pobreza —para esto se requieren otros compromisos po-

⁴⁰ Bebbington, *op. cit.*, 2005, p. 3.

líticos e inversiones significativas, compromisos que quizá (y para volver a la introducción) solo nazcan a raíz de —y en respuesta a— procesos más confrontacionales.

CONCLUSIONES

Apoyar procesos que promuevan y fortalezcan los EPCL tiene mucha relevancia para todos aquellos interesados en el desarrollo de base, en tanto estos espacios ofrecen un alto potencial para generar una dinámica democrática en el desarrollo local, fortalecer la vida asociativa y ampliar las posibilidades de acción colectiva articulada entre actores locales y agencias gubernamentales.

A pesar de las condiciones adversas, las experiencias de concertación local están desarrollándose y ganando 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 en la que los grupos excluidos tengan peso real.

El desarrollo de múltiples capacidades, actitudes y destrezas nuevas es 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 cuanto 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 estos dependen de combinaciones de factores —locales y extralocales— que obedecen más a una “química” entre estos factores que a diseños de formato rígido o uniforme. En tal sentido, el “arte de la concertación” no puede reducirse a un recetario de fórmulas que quizá nunca lleguen a establecerse, sino que requiere estar estrechamente vinculado y adaptarse a la historia local y pensarse en una perspectiva de desarrollo local de mediano plazo.

Por otro lado, como nos enseñan los casos analizados, 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 basta 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 los EPCL sean eficaces e inclusivos, profundicen la democracia y limiten la formación de élites participativas. Además, es importante asegurar la disponibilidad de fondos públicos (y privados) para implementar los acuerdos concertados, y la

existencia de mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía pueda insistir en la ejecución de tales acuerdos. Concertar sin ejecutar solo traería más confrontación y mayor deslegitimación de las instituciones públicas.

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, como son el clientelismo y el patrimonialismo políticos, las relaciones entre Estado y sociedad marcadas por la instrumentalización o directamente por la confrontación mutua, etcétera. El desarrollo y la potencialidad de estos espacios dependerán, en parte, del modo como logren transformar algunas de esas variables contextuales.

En relación con el clientelismo, por ejemplo, los EPCL intentan modificar una modalidad de relaciones asimétricas y no sometida al escrutinio público entre Estado y sociedad, particularmente presente en el caso de los sectores populares. Ello involucra modificar el particularismo, la falta de normativas aceptadas y permanentes, una apropiación privada —aún parcial— de bienes y recursos públicos. Sin embargo, el clientelismo 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, como el subsidio a la demanda, los concursos de proyectos, las 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.⁴¹ Así, la “publicación” 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 este en las situaciones concretas.

Asimismo, los EPCL resultan una modalidad innovadora de participación respecto de las pautas de confrontación entre Estado y grupos popula-

⁴¹ De acuerdo con el trabajo de John Durston (*op. cit.*, 2005, p. 15), el clientelismo muchas veces “ataca de nuevo” y no se erradica de una vez y para siempre. Por otra parte, no se trata de un término unívoco, sino de una cuestión de grados, de rasgos clientelistas mayores o menores, inscritos en las relaciones políticas, detrás de los cuales también existen negociación, compromisos y formas de participación no necesariamente subordinadas.

res, que también es una práctica bastante extendida, con momentos más o menos álgidos, dependiendo de las coyunturas políticas. En los últimos años pueden mencionarse los casos del área andina, como el Perú, el Ecuador y Bolivia, pero también el sur de México, el nordeste brasileño, etcétera. 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.

Alterar una pauta tradicional de confrontación para dar paso a la concertación entre el sector público y la sociedad civil en el nivel local es un proceso plagado de dificultades. Por una parte, los movimientos sociales desconfían de estas 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 van construyendo y evolucionando de acuerdo con la disponibilidad de los actores para participar o no en él. Por otra parte, como lo muestra el caso de las asociaciones populares en Belho 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 que es necesaria la combinación de diversas formas de acción.

Nuestra conclusión, por tanto, es que, como en el caso del clientelismo, la práctica de la concertación pública en el nivel local modifica parcialmente las formas anteriores de relación entre Estado y grupos sociales y coexiste —a veces con gran dificultad— con las confrontaciones que han marcado esta relación en muchas situaciones concretas. Lejos de representar una resolución integral de los problemas planteados, los EPCL indican un camino de transformación que debe profundizarse mucho más.

Finalmente, como una perspectiva para investigaciones futuras, creemos que debe profundizarse en el estudio sistemático de los lazos que existen entre las dinámicas locales y las determinaciones extralocales, tanto en el plano político cuanto en el económico. La potencialidad de transformación efectiva de las condiciones de vida de los sectores pobres y excluidos, así como el alcance que obtengan estos espacios de concertación, dependerán también del incremento de la escala de la concertación en el nivel de la sociedad en general, y no es razonable pensar que ella podrá desarrollarse de modo aislado solo en función de los actores locales de comunidades pobres.