



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo



Documento de Trabajo

Serie CECOD

Número 10 / 2009

Fortalecimiento de la sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo

Gonzalo Delamaza

CEU Ediciones

Documento de Trabajo

Serie CECOD

Número 10 / 2009

**Fortalecimiento de la sociedad
civil para la acción pública y la
gobernanza democrática en
contextos de desarrollo**

Gonzalo Delamaza

CEU Ediciones

El Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) está formado por dos instituciones: la FUNDACIÓN CODESPA y el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. El CECOD cuenta con el patrocinio de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid.

El CECOD es un centro de referencia en materia de cooperación internacional para el desarrollo, que tiene como objetivo fomentar el debate y contribuir al conocimiento e investigación en estos temas. Su actividad se basa en un modelo de colaboración entre diversas esferas de actuación social, como son la comunidad universitaria, la administración pública, las ONGD y el ámbito empresarial.

Serie CECOD de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

Fortalecimiento de la sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2009, Gonzalo Delamaza

© 2009, Fundación Universitaria San Pablo CEU

© 2009, Fundación Codespa

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

www.ceu.es

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

www.cecod.net

ISBN: 978-84-92456-84-0

Depósito legal: M-43236-2009

Maquetación: Servicios Gráficos Kenaf s.l.

Impresión: Imedisa

Índice

1. RESUMEN EJECUTIVO	5
2. INTRODUCCIÓN	5
3. GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO: LA ACCIÓN PÚBLICA DE LA SOCIEDAD CIVIL.	7
4. LA CONCERTACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL Y SUS DILEMAS RESPECTIVOS.	12
4.1. El Estado y sus dilemas	12
4.2. Los dilemas de la sociedad civil.	14
5. DIFERENTES ALCANCES DE LA CONCERTACIÓN PÚBLICA.	15
6. CONCERTACIÓN Y EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA.	19
7. LOS PARTICIPANTES DE LA CONCERTACIÓN Y LA CO-RESPONSABILIDAD	23
8. LA CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO EN ESPACIOS LOCALES: ALGUNAS VARIABLES CLAVE ..	25
9. CONDICIONES Y REQUERIMIENTOS DE UNA MEJOR CONCERTACIÓN PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN CONTEXTOS DE DESARROLLO	28
9.1. Una cuestión de confianza	28
9.2. Una cuestión de poder	29
9.3. Construyendo un “proyecto común”	29
9.4. El cambio institucional	29
9.5. El trabajo en red	30
9.6. Incluir los intereses no representados	30
9.7. Formar capacidades pertinentes	30
9.8. Monitorear la efectividad de la participación	31
9.9. Mejorar la conectividad y la coherencia de los esfuerzos.	31
9.10. Construir la representatividad participativa	31
9.11. Incrementar el impacto sin rigidizar	32
10. ¿QUÉ PUEDE HACER LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO?	32
10.1. Invertir en el entendimiento de la historia local; el contexto y la economía política e institucional importan	33

10.2. Reconocer y trabajar sobre el contexto político-económico	34
10.3. Vincular el desarrollo de base con el desarrollo local.....	34
10.4. Apoyar propuestas basadas en prioridades definidas en procesos de concertación local y no proyectos aislados	34
10.5. Apoyar agentes e instituciones externas orientadas a facilitar el desarrollo de las capacidades de las organizaciones para participar en instancias de concertación, así como también en la formación de estructuras de coordinación entre organizaciones.....	35
10.6. Apoyar procesos que se orienten a contrarrestar las asimetrías de poder e información existentes en espacios de concertación local.....	35
10.7. Apoyar programas y proyectos del poder público o dirigidos hacia este sector que favorezcan específicamente la concertación local	35
10.8. Prestar atención a los diseños institucionales	36
11. DESAFÍOS DE FORTALECIMIENTO SEGÚN ETAPAS DE LA POLÍTICA Y MODALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN	36
BIBLIOGRAFÍA	38

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-

nos estatales de representación política, campo donde se expresa la diversidad de los partidos y se toman las decisiones. Una vez que el poder establece las prioridades y la distribución de los beneficios sociales, entran en acción las *public policies*, en donde los actores principales serían los técnicos encargados de implementar (programar, financiar, evaluar) esas decisiones, ajustándose a los criterios de racionalidad administrativa (burocracia regida por reglas objetivas) y, crecientemente, por exigencias de eficiencia y productividad en la gestión pública.

En toda esta cadena no existe rol alguno para las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Éstas no participan en la cadena de decisión y gestión pública, pues por su naturaleza son portadoras sólo de intereses privados y corporativos. Incapaces de agregarlos y generalizarlos, se inhabilitan para la política (y cuando participan en ella desnaturalizan su rol y distorsionan el proceso) y conviene mantenerlas lejos de las políticas, por cuanto su presencia sólo reflejaría desviaciones de la racionalidad pública y la eventual captura del estado por intereses particulares¹. Sólo al final de la cadena, en la etapa de implementación, les cabría algún papel, en la medida en que contaran con alguna ventaja comparativa respecto de otras entidades: mayor eficiencia operativa, disminución de costos, cofinanciamiento, etc. Pero no cabe en ese caso hablar de coordinación, o concertación, pues no se trata de un proceso intrínseco de la gestión pública, sino sólo de una decisión operativa de implementación.

Cuando se conceptualiza la gobernabilidad democrática en un sentido más amplio de *gobernanza*, comienza a aparecer la necesidad de la concertación: la participación en la toma de decisiones, la búsqueda de sinergias, la generación de reglas pro-cooperación, etc. Esta ampliación conceptual tiene variadas consecuencias políticas, tanto en el campo de la deliberación y adopción de las decisiones sociales como en el de la gestión y *public policies*. La crítica de la democracia elitista y la introducción de los conceptos de democracia participativa involucran a nuevos actores con su propia legitimidad, también contribuyentes a la construcción del espacio público. Ello redefine los desafíos tanto para la política como para la propia sociedad civil organizada (Avritzer, 2002 y Olivera, 2003). Sus expresiones y posibilidades de rediseño institucional han sido formuladas a través del concepto de “Interfaces Socio Estatales” (Isunza, 2005), entre otros². Las Interfaces Socio Estatales son aquellos espacios de gestión pública compuestos de manera mixta por representantes del poder público y de la sociedad civil. Son un lugar institucionalizado de encuentro entre ambas esferas, encuentro que puede verificarse de diferentes maneras. En algunos de ellos la sociedad controla al Estado, en otros planifica en colaboración, etc. En el campo de las *public policies* podemos destacar la conceptualización de la *gobernanza* de proximidad y las redes multinivel, desarrollada y experimentada en Cataluña (Blanco y Gomá, 2002; Font, 2000; Ibarra, 2002). En un terreno más operativo, induciendo aprendizajes desde las experiencias concretas están los trabajos sobre *partnerships* (Fizstein y Lowden, 1999; Levinger y McLeod, 2002) y el concepto de Espacios Públicos de Concertación Local (Bebbington, Delamaza y Villar, 2005).

Lo que está en juego es la ampliación de lo público y no meramente una diversificación de actores, en la perspectiva de redefinición deliberativa de un “nuevo contrato social”. Tal como plantea Inés González, se encuentra fuertemente interpelada la noción contractualista original que primero se expresó en el ámbito político y que más tarde se amplió parcialmente hacia la “cuestión social”. Por ello, de acuerdo a esta autora, surgen ahora múltiples expresiones de la sociedad civil, que pasan a cumplir un papel fundamental en el funcionamiento de la sociedad. Surgen nuevos modos de:

¹ “Como planteó sin tapujos Schumpeter, el pueblo actúa correctamente cuando vota y deja gobernar a sus representantes sin estar molestándolos con cartas o peticiones (efecto suegra en el asiento de atrás) y después de su mandato, juzga como lo ha realizado” (Abal Medina, 2004: 25)

² Los “diseños discursivos” de Dryzek, el concepto de “Co-governance” de Ackerman, los “interfaces de rendición de cuentas” de Isunza, los “públicos participativos” de Avritzer y el modelo de “*Empowered Participatory Democracy*” de Fung y Wright, entre otros, ilustran distintas formas de conceptualizar las experiencias innovadoras en materia de gobernanza, participación y rendición de cuentas”. (Monsiváis, 2005: 14)

“preservar el lazo social, asegurar la integración, promover el sentido de la pertenencia, resguardar ese umbral mínimo de derechos que nos permite reconocernos mutuamente como ciudadanos de una misma comunidad política ... El contrato social es un acuerdo sobre reglas y normas que nos indica desde donde se juzga en una sociedad lo que está bien y lo que está mal, lo admisible de lo inadmisible, lo justo de lo injusto el sentido común de la gente común, que se siente parte de algo común.” (González, 1998: 24)

Sin embargo la emergencia de una nueva fuerza de la sociedad civil, incluso en el terreno internacional, no anula la necesidad de instrumentos institucionales, jurídicos y programáticos que garanticen, promuevan y desarrollen la ciudadanía de acuerdo a los nuevos cánones. Antes bien, esa necesidad se acrecienta después de un prolongado período de debilitamiento del vínculo social, impactado por el predominio de las dinámicas más desreguladas e inciertas de la mundialización, los cambios en las relaciones de trabajo y el abandono del Estado de sus funciones tradicionales. Es en la búsqueda de nuevas relaciones entre sociedad civil y Estado donde está surgiendo la “nueva ciudadanía”, con el horizonte de reconstrucción de un “contrato social”, en el que la sociedad civil cumple nuevos y mayores roles.

Se ha destacado con mayor frecuencia la emergencia de la sociedad civil. No puede interpretarse este desarrollo como algo previsto de un sentido político específico. Las iniciativas de la sociedad civil, aunque enfrentan problemas del orden social, no responden a la pregunta por el orden social y los valores que deben inspirarlo con un proyecto global, ni con una ideología, sino con prácticas que intervienen la realidad social y cultural. Innovan, inventan y también copian; articulan y vinculan actores que, hasta ayer, estaban separados.

La acción de la sociedad civil es diversa y plural, se trata de un espacio de acción política, no de un proyecto político propiamente como tal. Es una acción situada en las antípodas de las “dinámicas globales”, pues normalmente nace de la necesidad y la urgencia por abordar problemas. Son dinámicas diversas que amplían el espacio público de acción de los ciudadanos, adelantando el reconocimiento de derechos económicos y sociales no consagrados institucionalmente y proyectándolos en programas públicos de nivel local o fortaleciendo el papel de la ciudadanía organizada (Abers, 2000). Expresan la diversidad de lo local y cuentan con el protagonismo directo de los involucrados, reduciendo –no suprimiendo– la dinámica de la representación y la delegación. Su enfoque tiende a integrar realidades diversas y a sustentarse en la búsqueda de los cambios posibles en los niveles locales. Combinan los niveles de acción, cruzando fronteras entre lo local y lo nacional o internacional, así como mezclando enfoques “modernizadores” con la “defensa de la identidad”. Los modelos organizacionales y políticos que emergen difieren de los preexistentes y no siempre se atienen a las distinciones clásicas que dividen al Estado de la sociedad civil, o a la sociedad en “sectores” (primero, segundo y tercero). Es el espacio de “lo público no estatal”, lo social/empresarial, lo estatal/ciudadano y otras combinaciones.

La concertación entre Estado y SC puede darse a diferentes niveles y en función de distintos objetivos. Puede ser una modalidad para facilitar la adopción de decisiones de impacto social en ámbitos no adecuadamente representados por el sistema político. En tal sentido, las instancias de participación ciudadana incorporadas a la toma de decisiones pueden fortalecer y cualificar la política al menos en tres áreas:

- a) permite contar con mecanismos de generación de decisiones entre elección y elección, sea porque se trata de temas emergentes que no fueron incluidos en los debates electorales, o de decisiones que trascienden los períodos políticos;

- b) complementar la función de agregación de intereses de los partidos políticos, dada la complejidad de ciertos problemas, la incertidumbre y cambio constante de los escenarios, la diversidad de las opciones y la dificultad de alinearlas en proyectos coherentes y estables;
- c) generar una mayor inclusión social y eficacia en la generación, implementación y control de las políticas públicas, especialmente en los niveles subnacionales, al incorporar deliberadamente la expresión de intereses y demandas de sectores usualmente no representados u organizados (Delamaza, 2006). En este sentido, se trata de una práctica de especial importancia para las estrategias de desarrollo que buscan resolver los problemas sociales y fortalecer a los grupos excluidos.

La vinculación entre concertación participativa y adopción de decisiones puede estar institucionalizada o no y puede también tener un carácter vinculante para las decisiones o bien ser solamente un insumo que pretende mejorar la toma de decisiones por la rama ejecutiva o el debate parlamentario. En Chile, por ejemplo, en el año 2006, después de una importante movilización de estudiantes secundarios a favor del mejoramiento de la calidad de la educación, el gobierno convocó a una Comisión Asesora conformada por más de ochenta personas vinculadas a las diferentes instituciones relacionadas con el tema (académicas, gremiales, propietarios de establecimientos educacionales, etc.). Su misión se asemejaba a una Asamblea Nacional de Educación, en cuanto a que debía proponer una nueva política de alcance nacional, en un asunto que no había sido incluido en las propuestas programáticas de la contienda presidencial ocurrida apenas cinco meses antes. Sin embargo no se trató de una instancia permanente ni su articulación con la cadena de decisiones estaba claramente establecida lo que disminuyó sensiblemente su capacidad de incidir en el problema para la que fue convocada.

Por el contrario, en Colombia se ha identificado una gran cantidad de mecanismos institucionales de participación de la comunidad en las decisiones públicas, principalmente abocadas a la planeación y al control de ejecución. Mayoritariamente, son instituciones locales y no siempre de convocación obligatoria por parte de las autoridades (Velásquez y González, 2003: 98 y ss). Por último, en una comparación entre presupuestos participativos en América Latina y Europa, se concluye que en esta última “hay más informalidad, las reglas son menos claras (...), los procesos vienen desde arriba; no son procesos de inversión de las prioridades sociales” (Sintomer, 2005: 66).

Es plausible la hipótesis de que este tipo de concertación es más viable en los contextos locales dada la proximidad de actores sociales y las autoridades y la menor complejidad relativa de los temas a tratar. Por una parte, depende de la naturaleza de los problemas que se abordan, donde la experiencia muestra que, los que afectan intereses colectivos, derechos difusos y bienes públicos son objeto más apropiado para concertación amplia que aquellos relacionados con demandas de satisfacción individual o familiar. También, suponen la existencia de actores relativamente constituidos o legitimados para participar en la concertación. Sin embargo, el principal problema es quizás la falta de autonomía relativa de los sistemas locales y su inadecuado encadenamiento con las políticas del nivel central y las instancias de decisión nacional. Esto quiere decir que el ámbito local es proclive a la concertación y la hace más fácil, pero sus alcances están condicionados desde fuera y no siempre pueden ser definidos localmente. Debido a esto, en ocasiones se logran coaliciones locales para enfrentar a los niveles superiores, lo que es también una concertación efectiva³.

³ El debate reciente sobre democracia “representativa” y “participativa” ha abordado la problemática de introducir mecanismos de participación ciudadana directa en el sistema de decisiones nacionales con carácter vinculante u obligatorio. No se ha abordado suficientemente sin embargo la dimensión de concertación entre autoridades políticas y actores sociales organizados. (Payne *et al.*, 2003, PNUD, 2004)

Este trabajo hace referencia a la forma de concertación en relación al ámbito del desarrollo y políticas específicas. Aún así, como se verá más adelante, la evaluación de las posibilidades de participación que éstas abren y que definen los modos de concertación y su alcance, depende muchas veces del tipo de objetivos que se han fijado en el plano de la política y, por lo tanto, de la concepción de democracia y gobernabilidad de las que son portadoras. No es lo mismo evaluar un programa en función de la “innovación democrática”, que hacerlo sólo desde el punto de vista de la eficacia sectorial. En todo caso, creemos que se puede revisar un inventario amplio de situaciones, muchas de ellas documentadas en estudios de casos, que permiten formular los aspectos más relevantes para la discusión sobre coordinación con actores sociales. Sin embargo, es necesario referirse permanentemente a la tensión entre gestión y política que atraviesa todo el proceso⁴. Nos interesa especialmente la concertación entre las estructuras estatales con actores sociales que cuentan con sus propias orientaciones y estructuras y no estando dentro de un sistema institucional cuyas jerarquías están previamente definidas.

La relevancia de las políticas públicas radica en que, dada su amplitud y alcance, si se dotan de objetivos y contenidos democratizadores pueden, efectivamente, constituir herramientas estratégicas aptas para fortalecer el capital social, colaborar en la representación de intereses, trascender la diversidad y dispersión social y contribuir a elaborar los temas centrales de la agenda pública local, regional y nacional. Los actores de tales innovaciones son, desde el inicio, mixtos y no puede concebirse sólo como un problema “del gobierno”. En otras palabras, surgen nuevas formas de interacción que potencian a la vez la capacidad de acción ciudadana y el rol del Estado en la vida social. Desde una visión liberal y sus variantes pluralistas, se apunta al individuo racional que persigue sus propios intereses y requiere para ello un mercado libre y transparente, lo que se traduce en la promoción de la sociedad civil y la *accountability* del Estado, como ejes de la política. Para las teorías de la democracia participativa en cambio, los ciudadanos son capaces de identificar el interés público y en definitiva pueden actuar en función de éste. De tal modo que el rol de los ciudadanos no se limita a elegir y controlar ex post a sus gobernantes, sino que tienen un papel activo en las decisiones que les atañen (Schneider e Ingram, 2007: 331)⁵.

Un enfoque general que puede orientar esta discusión es el de la acción pública para el desarrollo. De acuerdo a la conceptualización desarrollada por Enrique Cabrero para el desarrollo urbano, éste dependería de un “motor de doble impulso”, compuesto de:

“dos configuraciones de actores: una de carácter gubernamental y otra de carácter no gubernamental, y ninguna de ellas aisladamente es capaz de activar el motor endógeno del desarrollo urbano. (...) Para que se de una acción pública de componente endógeno dominante se requiere una convergencia de *momentum* en ambas configuraciones. (...) Sin una convergencia de las configuraciones, tanto en su ritmo de evolución como en sus intereses internos, no parece posible arrancar un proyecto endógenamente construido de desarrollo local” (Cabrero, 2005: 356)

Creemos que lo que sirve para el desarrollo local puede servir también para otros campos de la acción en pro del desarrollo. Cabe destacar que los desafíos de la concertación entre organismos estatales y actores sociales implican también desafíos para cada uno de ellos. Por ello, el trabajo está organizado en torno al análisis de la concertación desde el punto de vista de la configuración gubernamental y los desafíos que para ésta

⁴ “La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política (...) Se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político” (Garnier, 1999)

⁵ Por su parte, en el debate sobre reforma y modernización del Estado, la corriente surgida de los enfoques de “nueva gestión pública” enfatiza los requerimientos de eficiencia de la gestión pública, admitiendo instancias de concertación con la sociedad civil en áreas de provisión de servicios; mientras que quienes asocian la reforma del Estado a los requerimientos de profundización democrática, le otorgan un alcance mayor a estos procesos y mecanismos.

plantea y más tarde, se hace lo mismo con las OSC. En ambos casos se trata de desafíos de innovación y cambio, pero lo que interesa resaltar aquí es precisamente que la coordinación buscada pone de relieve el elemento de convergencia entre ambos procesos, lo que la hace –o no– posible. Se formula en términos de dilemas que se plantean a uno y a otro sector. Finalmente, se conceptualiza algunos de los puntos más importantes a considerar para determinar la co-evolución y la convergencia posibles.

4. La concertación entre Estado y sociedad civil y sus dilemas respectivos

Existe una búsqueda de nuevos tipos de interfaces entre Estado y sociedad civil que los vinculen de modo que le permitan a la sociedad civil, incidir efectivamente en el ciclo completo de las políticas públicas. Sin embargo, dicha construcción plantea dilemas muy significativos a los dos términos que deben vincularse. No se resuelven con una figura institucional singular, ni existen modelos prefijados. Aún si se considera que la participación ciudadana en las políticas públicas puede tener efectos positivos tanto en términos políticos como operativos, es necesario analizar las dificultades que el proceso de participación tiene. De otro modo, no se trascienden las afirmaciones normativas, cuya puesta en práctica enfrenta una y otra vez, los mismos problemas. Por ello, se han formulado los dilemas que normalmente se plantean ante la transformación participativa del diseño e implementación de políticas. Tanto la sociedad civil como el Estado enfrentan sus propios dilemas respecto a lo que han sido las pautas tradicionales de acción y relación mutua.

4.1. El Estado y sus dilemas

Pueden formularse al menos cuatro conjuntos de dilemas en el proceso de cambio de la función estatal que son relevantes a la hora de la coordinación y el nuevo tipo de vinculación con los actores sociales: los dilemas relacionados a la representación, a los del comando, los de eficiencia y los del marco legal.

La **representación** es quizás el más profundo y se refiere a la legitimidad de los participantes. Antes de llegar al diálogo entre los técnicos y los actores sociales, son los propios representantes electos los que deben tomar la decisión de sentarse con esos actores. No a explicar sus políticas o a pedir su voto como antes, sino a compartir una decisión, a elaborar una estrategia concertada y a someterse a su control y fiscalización. El problema es, por una parte, que los representantes siempre buscan reelegirse y obtener alta adhesión electoral, mientras los grupos sociales que buscan concertación no siempre pueden y quieren asegurar esas votaciones a cambio de la participación. Pero es también un asunto de legitimidades en pugna: mientras la autoridad electa representa una mayoría clara de electores, una ONG o un “movimiento ciudadano” sólo es portadora o expresiva de “un problema”, cuyos afectados pueden ser pocos o de tipo difuso. El problema se profundiza cuando las ONG se posicionan como “representantes de la sociedad civil”, sea por su propia iniciativa o porque así son invitadas por la autoridad o algún organismo internacional en busca de “representantes” con quienes sostener interlocución (Pearce, 2004).

En ciertas ocasiones también la representatividad de las propias organizaciones de la sociedad civil, y por lo tanto, su capacidad fiscalizadora o controladora es cuestionada. En el caso de las organizaciones de membresía, se da por los lazos que muchas veces mantienen con los líderes políticos opositores a la autoridad en ejercicio o por la debilidad de su democracia interna. En el caso de las ONG de desarrollo, se da por sus vín-

culos con la cooperación y el financiamiento internacional, que escapa a la *accountability* de las autoridades locales o nacionales.

El dilema del **comando** se refiere al control de las acciones por parte del responsable público. La tradición “Estado-céntrica” –para usar la expresión de Osvaldo Sunkel– que sobrevive tanto en los funcionarios como en los diseños institucionales subyacentes en múltiples políticas y programas, representa una gran dificultad, fundamentada por lo demás, en un genuino interés en la defensa del interés general. Pero más allá de ella, la necesidad de cumplir metas precisas de gestión, la mayor disponibilidad de recursos financieros, la aplicación nacional de programas –versus el carácter local de las concertaciones–, son presiones que llevan a los funcionarios públicos a asegurar el control y la previsibilidad de las acciones y dificultan la construcción de instancias participativas y de concertación, que les obligarían a una gestión más abierta, flexible y menos previsible. Por otra parte, como señala Cravacuore, las relaciones entre las organizaciones sociales y el Estado tienden a ser radiales. “La radialidad se expresa en que el Estado queda en el centro del esquema de relaciones, los distintos actores se relacionan directamente con el municipio y escasamente entre ellos. Esto deposita en el Estado la responsabilidad mayor de la articulación, habida cuenta de que es poco común que las organizaciones de la sociedad civil cooperen entre sí por propia iniciativa” (Cravacuore *et al.*, 2004: 40)

La **eficiencia** que crecientemente se demanda al Estado en su gestión plantea también dilemas importantes, pues por una parte, no está demostrada la mayor eficiencia costo / beneficio de las acciones participativas que demandan mayor inversión en recursos humanos y otros rubros difíciles de justificar en esos términos. En el caso de las acciones concertadas, el mero proceso de coordinarse insume tiempo, que no está asociado directamente a resultados verificables, aunque puede ser un requisito para ello (Daubón, 2008). Los tiempos de la administración están prefijados, lo mismo ocurre con los tiempos de la política electoral, mientras que la coordinación sólo puede determinar una planificación temporal una vez que ya se haya construido un “nosotros” (Bebbington *et al.*, 2005: 22). Someterse a la contraloría ciudadana contiene una dosis de incertidumbre que contraviene las exigencias de la planificación “desde arriba” y los métodos de gestión por resultados, normalmente provenientes del sector privado.

Un cuarto conjunto de dilemas se refiere a aspectos de los **marcos legales**, que abarca desde el *legalismo* de la tradición jurídica y administrativa latinoamericana, hasta las normas que orientan la actuación funcionaria, mucho más apropiadas a la jerarquía de las instituciones verticales y, recientemente, a la gestión por resultados en las agencias sometidas a la modernización. La limitada *accountability* de la acción estatal y lo escasamente extendido que están las prácticas de rendición de cuentas, son por su parte, tanto un rasgo de cultura organizacional, como una limitación de los marcos legales. De allí que cambios en esa normativa abren nuevos escenarios interesantes que favorecen la concertación. Así ocurre en el plano local con la experiencia de los presupuestos participativos; siempre arrancan con la rendición de cuentas de los años anteriores y en el plano nacional con las iniciativas desarrolladas por diversos mecanismos institucionales de contraloría social y transparencia. (Saldaña, 2004: 56 y 57)

Se puede advertir que los dilemas precedentes no son de fácil resolución para el sector público: por una parte pueden ser vistos como desafíos de cambio e innovación y, por la otra, representan también límites que la realidad impone hoy en día a la profundización de las instancias institucionales de participación.

4.2. Los dilemas de la sociedad civil

Desde el lado de la sociedad civil también se presentan dilemas de difícil resolución a la hora de participar de mecanismos institucionales de concertación. El primero de ellos se refiere a la **autonomía** de sus organizaciones, siendo quizás uno de los rasgos que más la identifica. ¿Cómo ingresar en una agenda coordinada para el desarrollo de una política pública sin sacrificar esa condición autónoma? La necesidad de aceptar autolimitaciones en la acción y los límites propios de las instancias en las que participa, son el primer escollo. Pero también lo es la tradición “peticionista”, reivindicativa o de conflicto que, en todos los casos, sitúa a las organizaciones sociales “al frente” del Estado, dialogando o confrontándose con él desde fuera⁶. La concertación y las formas de participación institucionalizada obligan a sentarse en la misma mesa y concordar algunas iniciativas y responsabilidades en común.

Un segundo dilema se refiere a las estrategias de **acumulación política** en el espacio de la sociedad civil. El resurgimiento contemporáneo de la noción de sociedad civil sucedió en el contexto de lucha contra el Estado, por la democratización y respeto de los derechos humanos fundamentales. De esta manera, la sociedad civil se asoció con demandas políticas en períodos de cierre o restricción del espacio político. En la etapa posterior de mayor cooperación entre Estado y sociedad, se tiende a perder el sentido crítico en la noción de sociedad civil. En este contexto, surge la noción de “tercer sector” que aparece como el “lado virtuoso” de la sociedad civil, en la medida que no se plantea la confrontación de intereses, sino solamente el subsidio de las insuficiencias de la acción estatal a través de la asociación pragmática de individuos, que buscan “soluciones concretas” a problemas puntuales⁷.

Adicionalmente, la reconstrucción de los partidos políticos y el sistema de representación trajo de vuelta las prácticas usuales de mediación política, disminuyendo la connotación política de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la sociedad civil no es homogénea y coexisten en su interior diversas tendencias e intereses de todo orden. De tal manera que al vincularse con el Estado, las organizaciones que “representan” o encarnan a la sociedad civil se encuentran en un papel difícil de sostener: éstas deben encontrar el modo de procesar sus diferencias, con el fin de poder actuar de modo relativamente coordinado. Este es un tipo de dilema frecuente en organizaciones de base, frente a las dificultades de la concertación con el Estado en instancias participativas institucionalizadas pero poco eficaces. Como lo expresa gráficamente Evelina Dagnino, la pregunta es acuciante “¿qué estamos haciendo aquí?, ¿qué proyecto estamos fortaleciendo?, ¿no ganaríamos más con otro tipo de estrategia que priorizara la organización y la movilización de la sociedad en vez de actuar junto con el Estado?” (Dagnino, 2004, citada en Canto, 2005: 1). Cabe destacar que, dentro de la sociedad civil también actúan las tendencias y propuestas políticas, en especial, aquellas menos representadas en el espacio político formal. La sociedad civil se vuelve el espacio posible para hacer política, pero ahora en coexistencia con el espacio político institucional.

Al analizar las diferentes definiciones de participación, es posible identificar que bajo la misma palabra subyacen significados diferentes. En términos de las experiencias concretas en las que la sociedad civil se involucra en acciones concertadas, se puede ver al menos tres temas o lógicas principales presentes en ellas, tal como lo expresa Manuel Canto: “la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; la transformación del orden social y político y, finalmente, el asunto de la exigibilidad de derechos”

⁶ También están presentes aquí expectativas existentes sobre el papel del Estado, expectativas generalmente afincadas en el rol tradicional de éste como proveedor de servicios y la oposición a formas de privatización de los mismos.

⁷ En la relación con el Estado elude la reflexión específica sobre el alcance y los roles de éste, presionando en la práctica por el Estado mínimo. Al despolitizar el término y prescindir de cualquier apelación universalista y de derechos, los actores de la SC comienzan a ser cada vez más la filantropía, las empresas “socialmente responsables” y el voluntariado. Se articulan funcionalmente a una estrategia de externalización de servicios y Estado “subsidiario”.

(Canto, 2005: 4). Aunque, tal como lo señala el mismo autor, es pronto para obtener evidencias concluyentes. La evolución de algunas experiencias mexicanas que él analiza muestra a diversas dificultades para las organizaciones civiles. Por una parte, “se logra incorporar los asuntos en las agendas municipales, pero se pierde capacidad para incidir en las decisiones y la implementación” y, por otra, los resultados dependen más del esfuerzo de las propias organizaciones, pero “aún no alcanza un nivel de institucionalización que le permita ser promovida específicamente por las políticas públicas, ni contar con un marco de organización gubernamental que sea consistente con la participación social” (Canto, 2006: 11)

Si bien lo anterior podría fortalecer aún más la concertación, supone enfrentar el tercer dilema que es el de la **fragmentación interna** de la sociedad civil. Las transformaciones producidas por los cambios en el mundo del trabajo –precarización del empleo, incremento del sector informal, debilitamiento de los actores sindicales, subcontratación y “maquila” articulada a la producción formal–, unidas a las crisis económicas y sociales, la migración, el debilitamiento de las políticas sociales del Estado son, entre otros, los fenómenos que producen una sociedad altamente fragmentada y con bajas capacidades de articulación interna, aún en contextos de alta densidad organizacional. No están al alcance de las organizaciones sociales estrategias de concertación de alcance nacional con actores estructurados como las que se desarrollaron en Europa en la postguerra. Hoy en día, los escenarios son también más heterogéneos y las categorías sociales se tienden a agregar en luchas defensivas y a disgregarse en coyunturas de cooperación y construcción de alternativas. La mayor heterogeneidad de actores e intereses, los escenarios cambiantes e inciertos, dificultan la construcción participativa de lo público, tanto para los métodos tradicionales de gestión pública como para las emergentes modalidades participativas.

5. Diferentes alcances de la concertación pública

La concertación entre actores sociales organizados y el Estado se origina –sobre todo en América Latina– como innovación de una cultura política marcada por rasgos adversos para la construcción de espacios públicos deliberativos y para la construcción de consensos horizontales entre actores diversos. Nos referimos al clientelismo y patrimonialismo político; relaciones entre estado y sociedad de carácter instrumentales y la falta de autonomía. También, 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.

Ninguna de las pautas tradicionales desaparece por el hecho de que surjan experiencias de concertación. El clientelismo se reproduce en diversos ámbitos, incluidos los espacios de concertación, sobrevive a las innovaciones, aunque se modere su impacto e intensidad (Durston, 2005)⁸. El desafío de la concertación es el de generar dinámicas continuas de profundización de las instancias deliberativas y de participación especialmente en los niveles subnacionales, aumentando por una parte la incidencia relativa de los sectores tradicionalmente excluidos, e introduciendo más y mejores mecanismos de transparencia y control públicos para cualquiera de las formas de asignación de bienes y servicios públicos. El aspecto “sustantivo” aquí mencionado es de fundamental importancia: se trata de un Estado que crecientemente focaliza su acción en

⁸ Como bien puntualiza Durston, el clientelismo y la política local son los “temas tabú” de los programas de desarrollo. Pero su existencia y persistencia no debe llevar a su demonización, también el clientelismo tiene grados, aperturas y resultados mixtos, dependiendo de los balances de poder entre los actores.

los grupos empobrecidos, marginados, invisibles para las agendas dominantes, etc. De tal manera que, cuando se asume el desafío de concertación, se están proponiendo respuestas para organizar y dar un contenido de ciudadanía activa a esa opción. Las experiencias de democracia participativa local como Villa El Salvador en Lima o los presupuestos participativos en Brasil, se han hecho conocidas por este elemento y algo similar se anuncia en algunos ejemplos de la reciente generación de políticas sociales post ajuste estructural (Klisberg, 2006).

Las oportunidades políticas surgidas “desde arriba”, como iniciativa institucional y oferta participativa del Estado, tanto como la dinámica impulsada “desde abajo”, como presión creciente de los actores sociales, pueden dar origen a instancias de concertación. Sin embargo, lo clave es el momento y modalidad en que ambos movimientos se encuentran y el alcance con que lo hacen. Así, las iniciativas de política logran constituir espacios públicos de concertación sólo si encuentran contrapartes y dinámicas locales adecuadas (o contribuyen a fortalecerlas)⁹.

En los casos en que la dinámica de concertación surge como una iniciativa específica en una localidad determinada, generalmente existe tras ella una trayectoria de organización social, proyectos de desarrollo y movilización política, entre otros. El desafío principal en estos casos es la continuidad y la institucionalización de los esfuerzos. Algo similar ocurre con las iniciativas surgidas de proyectos de cooperación internacional, especialmente aquellos canalizados a través de ONG. En los ámbitos de política social y acción contra la pobreza estos esfuerzos son fundamentales, pero no reciben la atención que requieren para llevarlos a escala y permitir su replicabilidad. Esto tiene que ver en parte porque las iniciativas que están en curso no siguen ningún formato predeterminado, no son muy conocidas por quienes observan los programas gubernamentales, no se pueden ordenar según un paradigma único y ocurren principalmente en el nivel local (Dowbor, 2006; Delamaza, 2003). En Brasil se registran buenos ejemplos de ello, como el descrito a continuación:

“en Londrina [donde] un acuerdo con los camioneros permitió que el vertedero de escombros recogidos en la ciudad se concentrara cerca de una trituradora de escombros y una fábrica de bloques, transformando un costo en lucro. En Amapá, la organización de los recolectores de castaña en una cooperativa permitió, mediante la asociación con la universidad y la disponibilidad de un laboratorio, vender las esencias extraídas directamente a empresas de perfumes de Francia, en lugar de vender la castaña bruta a los intermediarios” (Dowbor, 2006: 3).

La concertación es muy diversa, se refiere a distintos temas que van, desde la organización para la provisión de determinados servicios públicos, hasta la formulación de las políticas públicas. Su alcance puede ser una comunidad pequeña, 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. También pueden abarcar distintas fases de la política pública: diagnóstico, formulación, adopción de decisiones, gestión y evaluación (Font et. al., 2000: 121). Visto así son muchas las políticas que utilizan modalidades de concertación, aunque difieren mucho en cuanto a su potencial de construcción de *gobernanza*, complejidad, etc. Esta diferenciación no responde necesariamente a necesidades funcionales, sino más bien a la propia desarticulación de la iniciativa estatal, que en estas materias presenta orientaciones muy poco coherentes entre sí. Encontramos la presencia estatal tanto en la promoción de una ciudadanía activa como en su contrario, donde las iniciativas no logran desarrollarse por falta de marcos jurídicos o de apoyo político adecuado¹⁰.

⁹ Colombia sería un caso en el que la infraestructura legal de la participación social es extraordinariamente amplia, pero en muchos lugares carece de contrapartes socialmente activas y por lo tanto su aplicación es escasa. Además está más orientada al control y vigilancia ciudadana sobre el Estado que a la construcción de espacios de concertación. (Velásquez y González, 2003)

¹⁰ Cravacuore, por su parte propone la siguiente escala creciente de complejidad de las articulaciones: a) acuerdos para una acción particular por una vez con capacidad de repetición; b) acuerdos para una acción particular sostenida en el tiempo; c) acuerdos para una serie de acciones con capacidad de repetición; d) acuerdo para una serie de acciones sostenida en el tiempo. (Cravacuore et al, 2004: 50)

También, el enfoque de concertación ha ido cambiando según la evolución de las políticas sociales y sus requerimientos. En el período de auge de las políticas focalizadas, la reducción de los fondos públicos y el surgimiento de los Fondos de Inversión Social por toda América Latina, la concertación se limitó principalmente al desarrollo de “diagnósticos participativos”, vale decir en la determinación más adecuada de la demanda, como una forma de orientar mejor los recursos de los pequeños proyectos locales y asegurar algún nivel de control social sobre la implementación.

En iniciativas actuales de programas multisectoriales como Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México, la concertación entre Estado y SC forma parte de la conceptualización misma de los programas: mientras el primero debe asegurar ciertos derechos y coberturas a un conjunto determinado de población marginada, las OSC y las ONG de desarrollo deben actuar en el diseño local y su implementación. Se espera también de estas intervenciones algo más que la mera provisión de servicios, encaminándose al fortalecimiento del capital social de las comunidades¹¹. Algunos de ellos han generado instancias permanentes de concertación con funciones crecientes, como Bolsa Familia, que establece la concertación de los niveles de la administración y la paridad entre representantes de la SC y el Estado en el nivel local. La necesidad de fortalecer la asociatividad y las capacidades de interlocución de los grupos sociales, forman ahora parte de las metas de la política¹².

En cualquier caso, la gestión de las políticas sociales va adquiriendo crecientemente un carácter multiactoral o multiorganizacional, poniendo en el centro los problemas de coordinación y dando lugar a diferentes arreglos institucionales según sea la naturaleza del problema abordado, el bien o servicio provisto y los objetivos del programa. En los casos de conducción centralizada, los desafíos son menores, pero van creciendo en la medida en que la ejecución está externalizada o el programa se ejecuta a través de redes de actores diversos, las cuales pueden también tener distintos niveles de complejidad¹³.

También puede combinarse la complejidad con la institucionalización que involucra. En el nivel más básico, se encuentran aquellos procesos orientados principalmente a la asignación de prioridades para la inversión pública. Generalmente, se trata más bien de procesos de consulta, de carácter instrumental, donde la agenda está definida por el actor estatal y los resultados se refieren a opciones entre alternativas prefijadas o secuencias temporales. 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. Un tercer nivel se refiere directamente a la toma de decisiones sobre proyectos e iniciativas específicas. Estos dos últimos niveles suponen la verificación de algún proceso de deliberación pública, así como de negociación sucesiva de intereses, prioridades y propuestas. Es decir, no se trata solamente de abrir espacios de participación sin atender a la metodología específica necesaria para obtener los objetivos planteados.

Un proceso continuo y más complejo, que supone un grado importante de maduración previa es cuando se incluyen aspectos de control sobre la implementación, la evaluación del proceso y la reformulación de nue-

¹¹ Estos desarrollos aún no han sido evaluados suficientemente, en parte por lo recientes que son varios de estos programas. Si bien introducen nociones de derechos universales garantizados combinándolas con estrategias de focalización en pobreza, parece aún débilmente justificado considerarlos como una base firme para “grandes concertaciones nacionales en áreas clave” al modo de los países nórdicos, como lo insinúa Klisberg. (Klisberg, 2006: 43). Los supuestos de la concertación social nacional de los Estados de bienestar están lejos de cumplirse en los países que han introducido este tipo de programas, orientados más que nada a evitar las consecuencias de la miseria extrema de grupos que siguen estando estructuralmente marginados.

¹² “La debilidad e las expresiones y representación de los intereses ciudadanos, por ejemplo, en la provisión de servicios, es parte de un déficit de participación democrática, pero también de insatisfactorios resultados en los desempeños de los sectores sociales. De ahí la importancia de políticas, normas e instituciones que favorezcan la asociatividad” (Hardy, 2002: 366)

¹³ “La constitución y consolidación de estas redes forman parte de los propósitos de programas entre cuyos objetivos está estimular el aprendizaje compartido, el mejor aprovechamiento de los recursos y la acumulación de impactos. Ejemplos de estos programas son los de desarrollo local o comunitario en los que se procura, a través del establecimiento de relaciones entre actores, abrir oportunidades para nuevas iniciativas y desarrollar procesos de construcción de capital social” (Martínez Nogueira, 2006: 149)

vas etapas, incluyendo las reglas mismas de la concertación. La situación más avanzada se da cuando las reglas de dicha concertación han sido previamente concordadas entre los actores participantes y cuando se pueden renegociar de manera también concertada a medida que evoluciona el proceso mismo. En esos casos, podemos decir que estamos realmente en presencia de consensos horizontales y redes autosoportadas y con capacidad de adaptación. Esto no es sólo un problema de reglamentación o marco legal, es sobre todo, una medida de su efectividad política y exigibilidad social. Algunas experiencias avanzadas de presupuestos participativos, como Belo Horizonte y Porto Alegre en Brasil o comunidades altamente cohesionadas con acceso al municipio, como Toribío en Colombia han incorporado este tipo de prácticas (Avritzer, 2002; Velásquez y González, 2003).

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 y concertación local previamente establecidas. Lo propio ocurre en ciertas ocasiones, cuando un proyecto nacional toma como modelo una experiencia local, pero en la estandarización normativa, reglamentaria y de asignación de recursos, termina cerrando el espacio local previo. En el incremento de escala se presentan algunos de los desafíos más difíciles para participación ciudadana en la política pública, pues la flexibilidad y pertinencia local de la experiencia inicial no puede luego generalizarse fácilmente. Así ocurrió en Chile, en el caso del Programa Puente, destinado a apoyar directamente a familias de estratos de extrema pobreza. Dicho programa se inspiró explícitamente en parte en la experiencia del Modelo de Atención Familiar de la Municipalidad de Quillota, cerca de Santiago. Sin embargo, cuando el Programa Puente se tuvo que aplicar en dicha comuna, obligó al equipo municipal a desactivar el modelo local, por cuanto el Programa Puente, al formar parte del diseño del gobierno central, contaba con recursos asignados desde el nivel central, lo que no ocurría con el modelo de Quillota (Ruz y Palma, 2005). Algo similar sucedió en el paso de los presupuestos participativos de nivel municipal a los estatales en Brasil, donde los éxitos han sido menores a los esperados¹⁴.

La evolución propuesta resulta especialmente difícil para la tradición estatal latinoamericana homogénea, centralizada y jerarquizada. Para la concertación de carácter sectorial, el desafío es de autonomía de las agencias concertadas, así como de apoyo político suficiente para correr los riesgos implícitos y superar los obstáculos que se presentan. El mismo instrumento de concertación puede sufrir grandes transformaciones según sea su situación respecto de la dinámica política en la que se inserta¹⁵. En el plano local, la proyección y el incremento de impacto (*scaling up*) de esas experiencias depende directamente de avances sostenidos en el proceso de descentralización, el apoyo que reciban desde los niveles superiores de la acción pública y la mantención de su autonomía de decisiones. Después del impulso innovador, se requieren estrategias específicas que apunten a la institucionalización y el cambio político, estrategias que trascienden los niveles locales y comprometen otro tipo de actores y procesos (legislativos, de diseños organizacionales, lógicas de asignación presupuestaria, normatividad y reglamentaciones, etc.). Este problema es muy frecuente entre las innovaciones institucionales, especialmente en el nivel local. Generalmente, surgen de un modo periférico a las corrientes principales, como expresiones de la renegociación local de las reglas y orientaciones de políticas, sea entre el nivel municipal y el nacional o entre los responsables de los programas y la base social. El gran desafío es, por lo tanto, hacer posible el incremento de impacto y la sostenibilidad. Posiblemente uno de los factores de éxito de los presupuestos participativos en Brasil sea el alto grado de descentralización del

¹⁴ Ver al respecto la edición brasileña de *Le Monde Diplomatique* de marzo de 2009, en la que aparecen tres artículos abordando las limitaciones de la estrategia de presupuestos participativos: *Limites Intrínsecos do Orçamento Participativo* de Marcelo Kunrath y Giampaolo Baiocchi; *A Relevancia Política da Participação Popular* de Leonardo Avritzer y *Até Onde Vão os Efeitos Redistributivos do Orçamento Participativo* de Adalmar Marquetti.

¹⁵ Un caso que ilustra esta situación es la evolución de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en el marco de los cambios políticos en Perú. (Panfichi, 2006)

país, mientras que las dificultades de los mismos en Perú se relacionen con las inconsistencias de su proceso de descentralización (Navarro, 2003; Remy, 2005).

Las consideraciones anteriores permiten relativizar la idea de que los problemas de la concertación son más fácilmente abordables en la esfera local, que en los niveles nacionales. La experiencia muestra iniciativas relevantes y exitosas en el nivel local cuando se logra desarrollar una gestión pública “de proximidad” y se aprovechan sus ventajas. Sin embargo, no obtienen los mismos resultados en sus diferentes aplicaciones, por diferentes razones que condicionan “desde fuera” las concertaciones locales. A modo de ejemplo, puede señalarse las dificultades de lograr una adecuada “transversalidad” o “multidimensionalidad” en el enfoque de los problemas locales. “Dificultades que tienen que ver con la escasa corresponsabilización transversal dentro de la estructura de gobierno para el impulso y la asunción de esos resultados participativos y se acaban reflejando en la adopción en la práctica de enfoques temáticos limitados” (Blanco y Gomá, 2003: 93). Algo similar ocurre cuando un acuerdo local sólido rebasa los límites impuestos por la política sectorial y no puede implementarse, como ocurrió con los temas relativos al aborto en el Distrito Federal de México, en el marco de una política local compartida –bajo la forma de una Red– de defensa y promoción de los derechos sexuales y reproductivos¹⁶.

Si las políticas locales requieren de mayor autonomía para poder fortalecer su estrategia concertada, las sectoriales tienen la ventaja de poder establecer instancias más funcionales y acotadas, como consejos consultivos y mecanismos de control social, relacionados con aspectos específicos del diseño e implementación de la política. Ese mismo rasgo, sin embargo, conduce a veces a una suerte de “profesionalización” de los participantes, que tienden a provenir de ONG de desarrollo más que expresar la diversidad de la organización social. Por otra parte, experiencias como el presupuesto participativo, que han demostrado eficacia en desarrollar la concertación para problemas relacionados con intereses colectivos y comunitarios, particularmente infraestructura urbana, no revelan igual potencialidad frente a temas como la vivienda social, donde están comprometidos intereses mucho más individuales y familiares y donde el vínculo con la política sectorial es decisivo (Filgueiras, 2005).

6. Concertación y efectividad de la gestión pública

La dinámica y resultados de las estrategias de concertación dependen mucho de las competencias adecuadas de los actores para la tarea que emprenden. Algunas de ellas vienen determinadas por los marcos legales, como las atribuciones de las autoridades en los distintos niveles de la administración, lo cual se relaciona con la profundidad y coherencia de los procesos de descentralización. A veces agencias centrales “imponen”, sobre las realidades locales, reglas de concertación que luego no se cumplen o si lo hacen, es de un modo meramente formal. Otras son las múltiples “experiencias piloto” impulsadas por la cooperación internacional, que comienzan y terminan con el financiamiento del proyecto, pero no toman en cuenta la normativa permanente que regula las instituciones¹⁷.

¹⁶ “En la medida que se trata de un trabajo realizado en el marco de un reglamento oficial en la materia, existen algunos aspectos relacionados con la salud sexual y reproductiva, que aún formando parte de la plataforma programática de Red, no son abordados en los documentos (de política)” (Alvarez, 2003: 305)

¹⁷ A la inversa, cuando en Brasil, fuerzas políticas nacionales impugnaron el presupuesto participativo en términos constitucionales, resultó decisiva para mantenerlo la orientación pro participación de la constitución brasileña (Avritzer, 2002)

Si se actúa de acuerdo a las atribuciones efectivas, la mayor parte de las experiencias muestran que es necesaria también la concurrencia de la voluntad política persistente y un financiamiento adecuado. A veces, ambos factores están relacionados, como en el caso de los presupuestos participativos: “las autoridades locales deben tener una fuerte voluntad política para compartir con sus electores una proporción considerable del poder que detentan (...) [al mismo tiempo que] una proporción satisfactoria del presupuesto que se va a invertir”, al menos para romper el escepticismo inicial y generar la confianza necesaria (Navarro, 2003: 287)

El problema de la efectividad en lograr cambios concretos también se relaciona con el alcance de la concertación y la imbricación entre niveles de la administración. Por ejemplo, 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, etc.), así como concertar con actores económicos extralocales que influyen en la inversión urbana, la creación de empleo, etc. Cabe destacar, que no sólo importa la asimetría interna de poder de los actores que se concertan, también la existente entre los diversos niveles de la administración. Más que “alinear” las instancias locales o menores a las orientaciones políticas mayores, lo que se requiere es la capacidad de renegociar al alza las condiciones en que la instancia de concertación funciona. Una de las mayores resistencias de los alcaldes y autoridades locales a la concertación estratégica con organizaciones sociales es el temor a la “explosión de las expectativas” y el efecto *boomerang* que ello puede producirles. Sin embargo, puede decirse que en ese caso existe un espacio de concertación posible entre los actores sociales e institucionales de una localidad para fortalecer su capacidad negociadora frente a los gobiernos centrales¹⁸.

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. La gestión de redes de política pública que incluyen actores no gubernamentales, también diversos entre sí, supone capacidades que normalmente no forman parte del acervo de los funcionarios. Incluso la definición misma del rol funcionario de impronta *weberiana* que se atiene a las reglas y no hace nada más que lo que está legalmente prescrito, se ve desafiada por los requerimientos de liderazgo, compromiso con la experiencia y diálogo horizontal con actores no sometidos a sus mismas reglas. Más que un mero ejecutor, al funcionario se le demanda proactividad, capacidad de gestión, transparencia y, obviamente, conocimiento local y social, y capacidad política en la medida que debe negociar con actores ya organizados con trayectoria previa.

Los desafíos anteriores se vinculan a lo que podríamos llamar “el último eslabón de la cadena de la implementación”, donde se establece el vínculo concreto entre la administración y la población organizada. Es allí donde los funcionarios y promotores, su rol y definición, resultan claves. En ese espacio ocurren procesos de “renegociación” de las políticas, pues los funcionarios adaptan la oferta a su conocimiento y vínculos con las redes locales, mientras las organizaciones sociales hacen lo propio para aprovechar las oportunidades que identifican en la política social. Si bien este encuentro activo de los programas con la demanda local está considerado en el diseño de los programas sociales recientes –como Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil y Chile Solidario en Chile– no se ha ajustado la organización pública para cumplir estos nuevos roles. La tensión a la que se ven sometidas las redes de solidaridad y reciprocidad, la sobrecarga que se ejerce sobre las mujeres en la vida social popular –que deben sumar a su rol productivo y reproductivo doméstico el de la participación y gestión de los programas sociales, normalmente en calidad de voluntarias– y las diversas actitudes de los funcionarios de terreno son parte de los problemas no resueltos en estos programas (González de la Rocha, 2005)

¹⁸ Experiencias locales de cooperación efectiva han surgido cuando “ni los ciudadanos ni el gobierno esperaron que el gobierno o algún organismo externo les ayudara. Dependieron de sus propias fortalezas y recursos y confiaron uno en el otro a medida que marcaban un rumbo hacia la transformación de su ciudad” (Guiza, 2003: 214)

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, a las capacidades de gestión existentes en las organizaciones, ya que las habilidades requeridas para la lucha reivindicativa no son las mismas que las requeridas para la gestión concertada y cooperativa. La habilitación de los dirigentes en temas técnicos, el apoyo de agentes externos, y la disponibilidad de información, pasan a ser variables claves. También, se ponen en juego capacidades relacionadas con la fortaleza de las redes que las organizaciones animan. Es, por una parte, una cuestión de representatividad, pero también, de movilizar efectivamente a las comunidades en el marco de los proyectos que se acuerdan¹⁹.

Las ONG de servicio o de desarrollo presentan una situación particular. Se trata de estructuras profesionalizadas al menos en parte, cuya función no es representativa, pero que normalmente no se limitan a un rol de ejecución técnica, sino que son “voceros”, proponentes y críticos de la gestión gubernativa en áreas determinadas. Aquí la concertación requiere la construcción de un espacio de entendimiento entre éstas y el gobierno, así como también de reglas adecuadas de vinculación con las organizaciones de base de carácter representativo.

Hay problemas específicos que presenta la gestión concertada que están menos presentes en otras alternativas. En un análisis comparativo de cinco proyectos de la ciudad de Buenos Aires, se concluyó que, en todos ellos, se utilizó más tiempo que si se hubiese realizado sin articulación de actores. Los recursos humanos así como los económicos empleados y los problemas de gestión suscitados por el proyecto, en cambio, tendían a ser iguales o menores en el caso de los proyectos que involucraban concertación de actores (Cravacuore et al, 2004: 56)²⁰. El factor tiempo pasa a ser de este modo, un factor clave. En primer lugar, porque el tiempo es un factor político y por lo tanto obtenerlo y disponer de él en magnitud adecuada se relaciona con el apoyo político que se tenga. Pero también, porque el manejo del tiempo es esencial en la relación entre actores diversos, particularmente por las diferencias entre el “tiempo social” y el “tiempo institucional” definido por los calendarios presupuestales y los períodos políticos.

¿Cuándo conviene concertarse? En un trabajo sobre *partnerships*, se propone una forma avanzada de ellas (*synergistic partnerships*) que podría asimilarse a espacios de concertación como los que tratamos en este trabajo. Los autores señalan que las *partnerships* sinérgicas convienen cuando el problema es complejo, sistémico y duradero; cuando los resultados sólo pueden obtenerse en un marco de tiempo extendido, ya que este tipo de alianza resulta más comprensiva y continua para sostener los beneficios iniciales y construir impactos de largo plazo. Finalmente, se considera conveniente cuando el contexto es volátil, pues la diversidad permite compartir los riesgos existentes. (Levinger y McLeod: 2002: 44) De acuerdo a ese mismo análisis, los beneficios generales de las alianzas sinérgicas se refieren a la coordinación, la comprensividad y la continuidad. La primera permite identificar mejor necesidades, problemas de cobertura y asignar los recursos de acuerdo a ello. La comprensividad se refiere a la sinergia entre actividades, que puede permitir enfoques múltiples para problemas complejos. Y la continuidad provee de mayor eficiencia e impacto a largo plazo. Los impactos se producen tanto en los beneficiarios, como en los propios participantes de la alianza. Mientras, probablemente los primeros obtengan una mayor y mejor provisión de bienes y servicios, los participantes directos obtienen efectos más intangibles que se traducen en aprendizaje organizacional y capital social (Id: 31).

¹⁹ “Es común encontrar a dirigentes políticos enmascarados detrás de organizaciones sociales, a lo que se suman carencias de legitimidad interna, de consensos alcanzados de liderazgos, junto a la permanencia de relaciones clientelares y un bajo grado de transparencia en lo que respecta al uso de los recursos”. (Cravacuore et al, 2004: 40)

²⁰ Al mismo tiempo la comparación sugiere que estos tres últimos factores: recursos humanos, financieros y problemas de gestión tendieron a comportarse sistemáticamente en el mismo sentido en cada uno de los proyectos, definiendo de tal modo experiencias más o menos exitosas. (Id.)

Sin embargo, la pertinencia del enfoque sinérgico o avanzado para problemas multidimensionales, no asegura su mayor viabilidad, por cuanto las exigencias de transformación institucional son también mayores. Así, tanto la ejecución de programas a través de alianzas estratégicas como la formación de consorcios institucionales, son los arreglos institucionales más complejos y difíciles de mantener en el tiempo, pues suelen actuar en contextos institucionales diversos y muchas veces se carece de instrumentos o incentivos para rectificar cursos de acción²¹.

¿Qué tipo de logros se obtiene de este tipo de concertaciones? La evidencia no es concluyente, pues se carece de estudios sistemáticos, pero los que hemos tenido a la vista sugieren ciertos resultados principales. En una comparación de cuatro experiencias chilenas de concertación para el desarrollo local en comunas rurales pobres, se evidenció que, en un plazo de cuatro a cinco años, se obtuvieron logros en términos de nuevas capacidades de los actores del territorio, diseño de estrategias locales, carteras de proyectos priorizados, que expresan concretamente un “proyecto local”, una meta hacia donde se quiere avanzar. También, el surgimiento de nuevas instituciones al interior de la municipalidad y nuevas figuras jurídicas en las asociaciones populares, que van adoptando perfiles “mestizos”, combinando roles diversos según los desafíos que enfrentan. El papel del municipio aparece relevado, pero se acrecienta en la medida que los proyectos reconocieron explícitamente ese rol y que, al mismo tiempo, éste recibió asistencia técnica y asumió estrategias de fortalecimiento institucional (Delamaza, 2002).

En el caso de los municipios en Buenos Aires, el logro mayor fue el desarrollo de competencias para la gestión asociada de proyectos, inducido tanto por capacitación como por práctica de la articulación. Los gobiernos locales mostraron flexibilidad y los programas se valoraron como aumento de transparencia, fomento de la participación en los planes estratégicos y disminución del clientelismo, así como mayores rendimientos con menores costos en algunos casos (Cravacuore *et al.*, 2004: 57-58).

En la comparación de los llamados “espacios públicos de concertación local” se encontró que los resultados fueron mayores en el fortalecimiento de la vida asociativa y el aumento de las “voces de los pobres” en las decisiones públicas, así como a la generación de mayor confianza en la acción colectiva. Fueron menores, en cambio, en lo relativo a afectar la distribución de los recursos públicos y mejorar la calidad de vida de comunidades empobrecidas, así como en un cambio más profundo de la cultura política (Bebbington *et al.*, 2005: 16 y ss).

Los resultados en materia asociativa son producto de esfuerzos deliberados por promover y facilitar la inclusión, que se expresan en las reglas del juego que la incentivarón y que normalmente parten de dinámicas sociales previas que facilitaban el proceso. También, se ha visto como relevante la colaboración de agentes externos –como ONG– que cumplen un papel de formación y asistencia técnica, pero que también en ocasiones pueden intermediar entre los actores sociales y la administración en algunas de las coyunturas difíciles. Estos roles sugieren que, en experiencias complejas, las modalidades organizativas pueden ser diversas y articuladas entre sí (Filgueiras, 2005).

Por su parte, los procesos desatados a partir de las dinámicas de concertación, cuando estas se institucionalizan, exigen cambios a las propias instancias gubernamentales, requieren de transformaciones internas, con varios componentes, entre ellos: “creación de nuevas instancias en la estructura del poder municipal; nece-

²¹ “Las dificultades que suelen surgir durante la implementación provienen de la distribución diferencial de capacidades entre los integrantes del consorcio, de la difícil correspondencia entre los aportes y las expectativas del conjunto y de la necesidad de mantener los equilibrios en los ámbitos de conducción del consorcio” (Martínez Nogueira, 2006: 151)

saría 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, 2004: 29). En tal sentido, se puede considerar también como un resultado, los cambios en los modos de gestión gubernamental en los niveles locales.

7. Los participantes de la concertación y la co-responsabilidad

Una de las características que debe considerarse es que, en los espacios de concertación, participan actores con muy distinto poder. La pregunta de a quiénes representan es relevante en la medida en que, tal como hemos visto, se requiere una acumulación de experiencia previa y ciertas capacidades para poder tener éxito, pero también porque toda instancia de inclusión de algunos es exclusión de otros. De hecho, una de las críticas usuales a la formación de espacios de concertación donde participen actores sociales es la formación de “elites participativas”, que tienden a capturar dichos espacios en función de intereses particulares, dificultando la posibilidad de construir racionalidad pública. Este tema está presente cada vez que se convoca a representantes de determinada organización, pues siempre en la dinámica de delegación, se puede hacer presente la formación de elites y puede haber déficit de control desde las bases.

Se pueden distinguir diferentes tipos de problemas y desafíos. El primero es si efectivamente, están presentes todos los que deben estar para una decisión determinada. Los requerimientos de la complejidad contemporánea aconsejan reunir en un diálogo a los diferentes tipos de conocimiento en torno a una cuestión determinada: el científico técnico, el de los expertos; el de los involucrados directamente en el problema; el tradicional de la comunidad y el de los responsables por las decisiones de nivel superior, etc. Eso permite legitimar de mejor manera, las decisiones que se tomen y las eventuales readecuaciones que la evolución demande. En contextos de alta incertidumbre y desconfianza mutua, ese proceso resulta fundamental.

Sin embargo esto no es sencillo, pues existe la tendencia frecuente a “cerrar” los espacios, con el fin de no compartir los beneficios que se esperan o controlar de mejor modo las decisiones (a veces también en nombre de la eficacia operativa). La pregunta pertinente es si efectivamente el conjunto de *stakeholders* está considerado en las modalidades que convengan a su participación. Muchas veces predomina la lógica de las redes previamente constituidas y los espacios de concertación no pasan de ser un refuerzo de ello. El diseño institucional y operativo de las instancias de concertación y la transparencia de sus modos de funcionamiento y resoluciones, son factores a tomar en cuenta para ello. En medios donde las OSC son escasas y débiles, es fundamental desarrollar estrategias específicas para involucrar más grupos y de mejor manera.

Por otra parte se plantea el asunto de los roles respectivos que cada actor debe tener dentro de la concertación. En un momento de cambio significativo de las relaciones entre Estado y sociedad civil, éste es un terreno de indefiniciones y estrategias diversas. En un estudio sobre ejecución de programas se propone una sistematización de las ventajas comparativas de cada sector para producir bienes públicos:

Mejor producción por administración pública	Mejor producción por una organización de la sociedad civil
Cuando es importante prevenir la discriminación de las personas usuarias	Cuando los clientes no pueden decidir por sí mismos
Cuando es importante que el servicio llegue a todas las personas	Cuando el servicio tiene que ver con libertades individuales
Cuando son necesarios muchos recursos para la prestación del servicio	Cuando el servicio es intensivo en mano de obra
Cuando no existen empresas y organizaciones sociales con tradición en la prestación del servicio	Cuando el servicio tiene una historia de prestación anterior por parte de la organización

(Vernis: 2005: 93)

Otra forma de esquematizar este problema de las funciones al interior de una estrategia de concertación es determinar las funciones claves y analizar quienes las están cumpliendo. Una versión de mera coordinación para complementar esfuerzos mostrará que cada actor está allí para ejecutar una de las funciones críticas. Una línea más sustantiva y de construcción de sinergias es, en cambio, cuando diverso tipo de actores cumplen funciones también diversas. Aplicado a las organizaciones sociales y el Estado, una alianza sinérgica podría mostrar la siguiente imagen:

Dominios de actividad/ aliados	Provisión de Servicios	Desarrollo de Recursos Humanos	Movilización de Recursos	Investigación e innovación	Información Pública, educación y advocacy
Organizaciones de Base					
ONG					
Sector Público					

(Elaboración propia a partir de Levinger y Mc Leod, 2002: 38)

Mientras más llenos estén los casilleros de los distintos actores de modo horizontal, más sinérgica será la relación y mayores los impactos, mientras que una mera coordinación complementaria mostraría siempre a los actores concentrados principalmente en una de las columnas de la matriz, es decir complementando esfuerzos para una sola dimensión de la acción. El esquema puede desarrollarse identificando la nómina de organizaciones dentro de cada categoría y las tareas concretas que cada una de ellas asume dentro de los dominios de acción. Permite también visualizar las áreas donde no se actúa de modo concertado e introducir modificaciones. (Levinger y Mc Leod, 2002: 59)

8. La concertación para el desarrollo en espacios locales: algunas variables clave²²

El dispositivo conceptual que hemos desarrollado para comprender mejor la complejidad del vínculo entre Estado y sociedad civil inter mediado por las políticas públicas en los ámbitos locales es el de “espacios públicos de concertación local” (Bebbington *et al.*, 2005). Son espacios de participación directa de las organizaciones de base pero en los cuales las formas de movilización social han traspasado la pura reivindicación y la resistencia. Involucran a los actores de la administración, pero éstos han traspasado la simple consulta con los sectores populares y las estrategias de incorporación subordinada. Es decir, se trata de espacios de concertación donde existen procesos y prácticas de encuentro, negociación, deliberación y construcción de acuerdos entre diferentes tipos de actores, cada uno con sus distintos intereses.

Se trata de espacios públicos, donde los procesos son visibles, sujetos al monitoreo social y hasta cierto punto institucionalizados. Cuando no lo son, tales experiencias permanecen débiles, sujetas a cambios de actitud o estrategia de los actores involucrados. Si bien no está explícito en el concepto, se trata de espacios de 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 todos los espacios públicos de concertación local con participación de organizaciones de la sociedad civil incluyen 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.

Estos espacios no se constuyen de un día para otro, más bien han 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. También, están siempre incrustados ("*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 espacios de concertación. Esto quiere decir que los impactos materiales de la participación, también están muy afectados por las dinámicas de los mercados, definidas por la economía política. Las políticas nacionales e internacionales, así como otras variables externas, influyen mucho en los efectos que éstos pueden tener. Lo local siempre debe ser entendido en términos de su relación con otras escalas.

Además de lo anterior, estos espacios de concertación están incrustados en el entramado institucional existente. En algunos casos adaptan o innovan sobre la oferta institucional del Estado, en otras 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. Estos procesos no tienen un sentido unívoco, ni responden a un mismo modelo de institucionalización política, lo que significa que sus impactos sobre la participación son también diversos.

Lo anterior expresa una restricción “estructural” a la participación. Si bien es cierto que normalmente se afirma que en el espacio local es donde se puede producir de mejor forma la participación, el problema es que la autonomía relativa y la disponibilidad de recursos de poder en el ámbito local suele ser muy restringida. De tal manera que existe una elevada relación entre descentralización y participación, pero en la medida en que

²² Este apartado está basado en una investigación dirigida por el autor y realizada en América Latina sobre espacios públicos de concertación local, cuyos resultados generales se encuentran publicados en Bebbington *et al.*, 2005)

los gobiernos nacionales no confían en la segunda, la primera seguirá siendo una demanda parcialmente atendida (Canto, 2005). El éxito de los presupuestos participativos en Brasil está relacionado con la historia de la descentralización en ese país. El mismo instrumento utilizado en otro contexto, como es el caso del chileno que enfrenta las limitaciones de una administración mucho más centralizada (Posner, 2003). Asimismo, la profusión de legislación pro participación en Colombia expresa la importancia política que tuvo el tema para el sistema político en un momento de crisis, a fines de los años ochenta. Mientras tanto en Chile, el proceso de transición democrática de los noventa no incluyó a la descentralización como un asunto de importancia política (Angell, 1999).

Los espacios públicos de concertación local están definidos territorialmente. En ellos, se encuentran actores con diferentes identidades e intereses para discutir sus diferencias y buscar cómo concertar esfuerzos. No necesariamente lo hacen en todos los ámbitos. De hecho, en muchos casos pueden concertar en un solo tema y discrepar mucho en otros. Pero conciertan por lo menos en algo. La noción de concertación no libra a estos espacios de las asimetrías de información, poder, conflicto, etc., existentes entre los actores que participan. Modificar eso muchas veces, requiere de una cierta compensación de fuerzas y poderes entre los actores involucrados. Esto se debe a que el concepto de espacio público no niega los conflictos sociales.

Esta definición de espacios de concertación también supone algún grado de institucionalización, aunque no necesariamente 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, procedimiento en la orientación de las prácticas deliberativas entre actores, sean esos códigos parte o no del acervo jurídico.

El diseño institucional y las reglas del juego institucional marcan diferencias en las dinámicas de la concertación local. 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 a los actores definiendo la eficacia e inclusión de los espacios, así como su capacidad de profundizar la democracia y limitar la formación de élites participativas.

Se ha señalado previamente que en América Latina este tipo de espacios representan un cambio en las pautas dominantes de la cultura política, como el clientelismo, el patrimonialismo político, las relaciones meramente instrumentales entre Estado y sociedad o, directamente, la confrontación entre ambos. El desarrollo y potencialidad de estos espacios dependerá –en parte– del modo en el que logren transformar algunas de esas variables contextuales.

En relación al clientelismo, por ejemplo, la concertación intenta 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, como ocurre con procesos surgidos de estrategias de modernización de la gestión pública. “La introducción de los nuevos mecanismos de distribución de bienes públicos, como el subsidio a la demanda, los concursos de proyectos o las formas participativas de gestión, no necesariamente eliminan completamente los rasgos clientelistas, pues también pueden comenzar a funcionar al interior de las pautas clientelísticas.” (Bebbington *et al.*, 2005: 23).

En este sentido la problemática de los diseños institucionales de la participación, 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 ²³. Así, la “publicación” de las relaciones entre el Estado y el ciudadano representa una aspiración y un norte que, aunque actúa en dirección opuesta al “clientelismo”, coexiste en tensión permanente con éste en las situaciones concretas.

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 difícil. 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 la participación. 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. Aparte de esto, como lo muestra el caso de las asociaciones populares en Belo Horizonte, la estrategia de participación en un espacio de concertación no inhibe otras formas de movilización social que muchas veces involucran confrontaciones con el mismo aparato público (Filgueiras, 2005). 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.

Al igual que 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. Por último, es importante indicar que 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, dependerá también, del incremento de la escala de la concertación a nivel de la sociedad en general y no es razonable pensar que ella podrá desarrollarse de modo aislado sólo en función de los actores locales de comunidades pobres.

La participación compromete relaciones de poder, pues las relaciones de poder juegan tanto en escenarios de menor como de mayor participación. En este sentido, un énfasis excesivo, en la dimensión “deliberativa” de los espacios participativos oscurece las otras dimensiones presentes en ellos y puede restarles legitimidad al omitir las referencias a las relaciones de poder. El carácter más o menos democrático se verificará en el balance que pueda hacerse en cuanto a contrarrestar la tendencia a la formación de elites participativas e incluir crecientemente nuevos grupos e intereses. Al parecer los mecanismos de participación y deliberación podrán jugar más su papel incluyente en la medida en la 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. (Canto, 2005)

²³ De acuerdo al trabajo de John Durston, 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 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 (Durston, 2005: 15).

9. Condiciones y requerimientos de una mejor concertación para la *gobernanza* democrática en contextos de desarrollo

En términos normativos, ¿cuándo estaríamos en presencia de una concertación con capacidad de contribuir a la construcción de una *gobernanza* democrática en contextos de desarrollo? Tres rasgos básicos debieran estar presentes: la superación de la necesidad de un centro jerárquico, la verdadera interdependencia o necesidad mutua para el logro de objetivos y la sostenibilidad en el tiempo de las acciones (institucionalización). En otros términos, cuando la concertación de actores se va convirtiendo en una “red participativa de *gobernanza*” (Blanco y Gomá, 2002: 26). Sin duda, esa no es necesariamente la orientación de muchas de las experiencias de concertación, sin embargo, es la que permite pensar en dinámicas continuas e impactos de mayor alcance, es decir, convierten a la concertación en un instrumento estratégico de la gestión de políticas públicas en escenarios complejos.

De una parte, interesa la autonomía relativa de los actores sociales y los roles públicos que van asumiendo por fuera de las cadenas formales de la acción estatal. De otra, la articulación multinivel del propio Estado, que muestra orientaciones diversas en su interior e incluso contradictorias entre sí en algunos casos. Lo que parece sin embargo una tendencia creciente, es que el abordaje de problemas como el desarrollo económico territorial; la gestión de asuntos locales como medio ambiente, infraestructura social y convivencia comunitaria; la nueva corriente política contra la pobreza bajo el paradigma de la protección social y muchos otros asuntos públicos de relevancia, están exigiendo este tipo de concertación más avanzada. Este camino no es lineal y sigue diferentes trayectorias, pero pueden señalarse algunos desafíos y pistas de acción que de modo muy sumario, aparecen recurrentemente en los trabajos dedicados a estos temas.

9.1. Una cuestión de confianza

La concertación es primariamente un asunto de confianza, no de institucionalidad. El acercamiento entre actores diferentes, usualmente confrontados entre sí, supone, en el comienzo, la construcción de confianza mutua y la confianza en la posibilidad de lograr resultados actuando de manera conjunta. Durante el proceso, la confianza es básica para enfrentar los inevitables conflictos que surgirán, e introducir cambios en las formas y el contenido de la interacción. También, incide en la replicabilidad o extensión de estas iniciativas a otras áreas. De la confianza depende, en buenas cuentas, la voluntad de concertar. Las iniciativas de concertación surgen en contextos marcados por experiencias previas, exitosas o fracasadas. En este último caso, se debe recuperar la confianza lo que, se sabe, es más difícil que crearla. Posiblemente el rol del liderazgo, que frecuentemente se cita como un factor clave de la concertación, sea principalmente el de garantizar a los actores un marco de acción confiable y acrecentar la confianza en la solución proactiva de los problemas. El segundo factor clave para la confianza es la transparencia y las prácticas de rendición de cuentas. El tercero es que la confianza también está relacionada con factores de contexto, en creación de ambientes que la favorecen o la dificultan, es decir desarrollar la predisposición a una mayor confianza en los otros, a través de comunicación pública, gestos políticos, etc.

9.2. Una cuestión de poder

Otro desafío se refiere a la regulación de las diferencias de poder interno entre los actores. Este problema es medular al tipo de concertación que estamos analizando, particularmente cuando se incluye a pequeñas asociaciones de grupos populares o a ONG débilmente institucionalizadas. El reconocimiento del problema debe dar paso a estrategias específicas tendientes a generar mayor equilibrio. Esto involucra potenciar capacidades de las organizaciones, fortalecer nuevos tipos de liderazgo y ampliar el acceso y utilización de información relevante para los procesos concertados, entre otros. Este último elemento es importante “hacia adentro”, en cuanto a fortalecer la transparencia y “hacia fuera” para fortalecer el carácter público de la concertación y favorecer la rendición de cuentas de todos los actores involucrados. Estas medidas no anulan las diferencias, pero mejoran las condiciones de la vinculación y favorecen su procesamiento en términos públicos, con la finalidad de aumentar la incidencia de los actores más débiles.

9.3. Construyendo un “proyecto común”

Quizás éste sea a la vez el requisito y el objetivo decisivo de la concertación: la elaboración de un “proyecto común”, un horizonte “hacia donde queremos ir”, que trasciende a cada uno de los participantes. Este proceso no es breve, pero las experiencias analizadas indican que es un factor clave de sostenibilidad. Definir una problemática en común –que a todos afecta, aunque de distintas formas– así como unas metas de la acción concertada, parece ser el mejor andamiaje para enfrentar las dificultades de este tipo de estrategias. Permite orientar la acción y priorizarla; así como también, la búsqueda de recursos estatales o de cooperación internacional; negociar con propósitos claros con actores externos; y, obviamente, colaborar con la evaluación y monitoreo del trabajo en común. Un proyecto común no significa una fusión entre los participantes o una homogeneidad plena entre ellos, sino solamente aceptar, a través de un proceso compartido, que se cuenta con un espacio para la acción conjunta al que todos se someten.

9.4. El cambio institucional

Es esperable y deseable que la concertación produzca cambio en los actores involucrados, mejorando las perspectivas de desarrollo del propio proceso de concertación. Este cambio tiene varias dimensiones: a) la innovación institucional que fortalece a los actores con la creación y desarrollo de agencias específicas, cambios en las modalidades de asignación presupuestaria y otros mecanismos y b) el cambio conductual o cultural de los implicados. Este desafío es relevante para incrementar la intensidad relacional y las capacidades de interlocución y cooperación. Sin embargo, contiene como elemento de tensión la necesidad de preservar la autonomía relativa de cada actor y evitar el anclaje inmovilista en los roles tradicionales. La intensificación de las relaciones y la mayor interdependencia no puede convertirse en cooptación o captura del espacio por intereses particulares²⁴. El máximo beneficio se debiera obtener de la utilización sinérgica de los diversos activos de los cuales cada actor es portador. El reconocimiento de estos y el diseño de estrategias de complemento y sinergia es una tarea relevante que permite visualizar la potencialidad de la concertación y ajustar las expectativas.

²⁴ “La diversidad es fuente de complementariedad, innovación y mitigación del riesgo. Si bien los aliados deben ser capaces de vincular culturas organizacionales para entenderse mutuamente y trabajar juntos, no necesariamente se benefician pareciéndose más el uno al otro” (Levinger y McLeod, 2002: 61)

9.5. El trabajo en red

Lo anterior permite relevar las complejidades de las propuestas de concertación de mayor alcance para desarrollarse adecuadamente, a diferencia de modalidades más instrumentales y de corta duración, orientadas a la coordinación de esfuerzos. En este sentido, se requiere mayor aprendizaje empírico sobre modelos de trabajo en red. Un elemento relevante para sostener la continuidad y dinamismo de las iniciativas es la voluntad política de actores claves. Antes de que se produzca un “decentramiento” y un funcionamiento propiamente horizontal de las concertaciones, la existencia de un motor que dinamiza la acción es un factor clave. Esta voluntad política puede nacer desde algún movimiento, partido, grupo o líder individual, así como también de la presión social externa. Ésta generalmente se logra cuando la concertación se ha hecho suficientemente visible en la comunidad y se convierte en un dato que los actores políticos no pueden dejar de tomar en cuenta. Es la cara ciudadana de la concertación, que en ocasiones es más fuerte que su cara institucional.

9.6. Incluir los intereses no representados

La participación de los menos organizados y la inclusión de sus intereses en la estrategia de la concertación es otro de los desafíos relevantes. El riesgo de cerrar la alianza y excluir intereses menos influyentes está siempre presente. La solución “fácil” de incluir representantes formales de cada sector resuelve sólo en parte el problema, pues hay sectores que carecen de representación organizada y otros en los cuales, la distancia entre dirigentes y bases es muy grande y más bien constituye un problema en sí mismo. Por otra parte, la representación no siempre cubre los ámbitos requeridos por el proyecto o área de acción. Así, un dirigente vecinal no necesariamente representa a los microempresarios de su barrio. Frente a ello, la tendencia tecnocrática tiende a establecer mecanismos puramente instrumentales, que nacen y mueren con el proyecto (lo que a veces es ilusorio, pues en esa instancia instrumental vuelven a expresarse los intereses tradicionalmente más fuertes). No hay recetas mágicas en esto, pero demanda en general una inversión continua en el desarrollo de la organización y asociatividad con el fin de que surjan más y mejores actores, con menor fragmentación entre sí, etc. Esta tarea puede exceder las posibilidades de la instancia de concertación, por lo que resulta conveniente utilizar mecanismos menos intensivos de participación, como consultas, encuestas y otros, con el fin de incorporar permanentemente intereses no canalizados organizacionalmente²⁵.

9.7. Formar capacidades pertinentes

En el plano metodológico también existe el desafío de desarrollar capacidades específicas para la gestión en red, normalmente poco conocidas o extendidas en las culturas organizacionales involucradas. Las estrategias de capacitación destinadas tanto a dirigentes sociales como a funcionarios públicos resultan centrales en la etapa de aprendizaje sobre cómo trabajar concertadamente. El núcleo de varios de los experimentos de diseño institucional participativo que se han creado en América Latina, está constituido por procesos a través de los cuales, la ciudadanía y la administración se enfrentan en conjunto a los recursos limitados, a opciones diversas, a dilemas complejos y a los conflictos necesariamente presentes en este tipo de ejercicio. La articu-

²⁵ Repetto ha llamado la atención acerca del papel de los *brokers* que intermedian las relaciones e inciden en las decisiones políticas. Su configuración (sus recursos disponibles, sus intereses, ideas y valores dominantes), dan “pistas analíticas” para saber si la “agregación de intereses de los potenciales beneficiarios directos de las políticas sociales hacia la esfera estatal conducirá a prácticas clientelares o, por el contrario, facilitará un aumento sustantivo de la capacidad de gestión pública en el área social, fortaleciendo a un mismo tiempo al Estado y a los grupos sociales más necesitados” (Repetto, 2001: 5)

lación de esfuerzos, la creación de reglas, la negociación entre prioridades diversas, la deliberación para la resolución de conflictos y para la solución de problemas colectivos están presentes en estos ejercicios (Sudarsky, 2003). Se relevan temas como gestión de procesos para lograr acuerdos, manejar conflictos, gestión de redes, desarrollo de espacios participativos, herramientas de planeación estratégica, evaluación participativa, etc.

9.8. Monitorear la efectividad de la participación

El desafío complementario al anterior se refiere al monitoreo de la efectividad de las iniciativas, ya que la condición de sostenibilidad principal de cualquier iniciativa está en su capacidad de obtener resultados efectivos a costos reducidos. Esto no siempre está suficientemente presente, pues demanda cambios que a veces desafían tanto las relaciones tradicionales entre actores, como las que se han alcanzado en la concertación. Sin embargo, resulta decisivo para la continuidad y crecimiento de las mismas. En otras palabras la concertación estratégica no puede oponerse al logro de metas instrumentales y logros concretos que refuerzan el compromiso de cada uno con las instancias concertadas.

9.9. Mejorar la conectividad y la coherencia de los esfuerzos

Hemos señalado que las concertaciones se producen en contexto políticos y económicos específicos y dependen en gran medida de variables externas a ellas mismas. Particularmente en las de nivel local, el desafío es de mayor autonomía y de articulaciones multinivel que mejoren las potencialidades de la acción local. No bastan aquí las consignas genéricas de la descentralización o traspaso de funciones, el desafío se refiere a mejorar la conectividad de las políticas y la pertinencia de los vínculos entre los distintos actores institucionales y de éstos con los actores sociales. Para que el interfaz funcione debe ser adecuado al contexto en que se desenvuelve y aquí la heterogeneidad es la norma. La estructura política de los estados y la tradición centralista y homogeneizante dificultan ese proceso (Cabrero, 2005: 392), lo que plantea desafíos de orden político que pueden favorecer o inhibir este tipo de prácticas y que definen su continuidad en el tiempo.

9.10. Construir la representatividad participativa

La participación involucra también resolver temas de representación, pues gran parte de ella no se ejerce de modo directo, lo que normalmente resulta difícil de enfrentar para los responsables públicos (¿con quién me entiendo? ¿A quiénes convocar para que sea representativo?). Apertura, publicidad e incrementalidad son los criterios que se proponen. La **apertura** significa que no es responsabilidad del organismo público (ni menos de una agencia de cooperación) determinar a los representantes, sino definir mecanismos mediante los cuales éstos puedan determinarse. En este campo debe pasarse desde la “participación por invitación” que no cuenta con un fundamento público y transparente, a la metodología de determinar un universo de involucrados (*stakeholders*) y a partir de ello “convocar públicamente a los interesados” y constituir así un registro público que permite luego elegir representantes. Como el proceso de apertura siempre será incompleto, es indispensable la **publicidad** de dichos actos, su difusión, pero también explicitar los criterios que fundamentan la determinación de quienes deberán participar (o elegir representantes). El logro nunca será completo, pues siempre un espacio de participación así como incluye a algunos, excluye a otros. Por lo anterior debe considerarse un criterio de **incremento**, en las sucesivas convocatorias o ciclos de participación. Cabe destacar que se debe evaluar el alcance obtenido por una convocatoria y orientar nuevos esfuerzos a incluir a quienes no están participando, manteniendo abiertas las instancias. Si se trata de instancias que cuentan con algún

poder (de asignación de recursos, de orientación de políticas, de veto, etc.) es necesario definir inhabilidades y conflictos de intereses, reglamentando su adecuado funcionamiento (junto a mantener la publicidad y la apertura de la instancia).

9.11. Incrementar el impacto sin rigidizar

El tema de la flexibilidad necesaria para generar concertaciones efectivas se plantea también en los casos en que se produce un incremento de escala a partir de experiencias pilotos o buenas prácticas de escala. La variable crítica es aquí la estandarización de los procesos, que rescata la mecánica de las concertaciones, pero no su química propia que es la que la hace posible en determinadas condiciones. La necesidad de diseñar metodologías apropiadas para el escalamiento que atiendan a este problema yendo más allá de la casuística es el desafío planteado. Esto es especialmente relevante para las políticas de carácter sectorial, presionadas por la obtención de metas agregadas de cobertura y calidad, diseñadas desde niveles centrales, usualmente no bien conectadas con otras políticas. En este terreno, la concertación tiene mucho que ofrecer al rediseño de las políticas sociales, como se ha comenzado a mostrar en experiencias de enfrentamiento multisectorial de los temas protección social, del medio ambiente, etc. Es necesario fortalecer el aprendizaje institucional respecto a los casos exitosos para sistematizar los desafíos de nuevos arreglos institucionales a los diferentes niveles que plantean.

10. ¿Qué puede hacer la cooperación al desarrollo?

Generalmente, la cooperación al desarrollo se orienta según estrategias de “logros concretos” asociados a proyectos específicos que –ojalá– obtengan mejoras tangibles y visibles en la comunidad. El supuesto es que una mejora concreta en la infraestructura social, la capacitación de un grupo de jóvenes, la conformación de una microempresa, la creación de algunos puestos de trabajo, etc., tiene un impacto positivo sobre la superación de la pobreza y en general la calidad de vida de las comunidades carenciadas. Grande es la frustración de los agentes de desarrollo al constatar que a pesar de la realización de múltiples proyectos a lo largo de períodos extensos de tiempo, la pobreza como tal parece no retroceder mayormente, los problemas se multiplican y la desigualdad se reproduce²⁶.

Ramón Daubón ha documentado con lucidez y conocimiento de causa la evolución de las “olas” de cooperación al desarrollo desde la inmediata postguerra hasta nuestros días, planteando la necesidad de reformular algunos de sus pilares básicos, inscribiéndola en estrategias de cambio de mayor sostenibilidad y articulación con los propios sujetos y actores de las comunidades. Cabe destacar que la efectividad de la cooperación siempre será limitada y muchas veces efímera si se conceptualiza en términos de pequeños o grandes proyectos externos de “realización”, por más que ellos sean inspirados en la mejor de las voluntades por parte de los cooperantes (Daubón, 2008). Un ejercicio en la misma dirección realiza Rodrigo Villar con un conjunto de fundaciones empresariales que reorientaron su acción según principios de cooperación basados en el desarrollo de base que toma pie en la concertación y articula sus esfuerzos con los del sector público en los ámbitos locales (Villar, 2008).

²⁶ Hace unos años se relataba el caso del miembro de un board de una agencia de cooperación norteamericana que al regreso de un viaje de turismo por Bolivia criticaba acerbamente a su board, luego de haber constatado que los niños bolivianos seguían mendigando en las calles a pesar de las décadas de intervención de su Fundación en aquel país.

Los desafíos de plantearse la creación o fomento de espacios públicos –especialmente en el nivel local, que es el ámbito de intervención usual de las ONG y los organismos de cooperación– con consecuencias positivas para el desarrollo de base son más complejos que las estrategias previas dirigidas exclusivamente al fortalecimiento de las organizaciones de base o de promoción de movimientos sociales esencialmente autónomos. Lo mismo ocurre con la formulación más reciente de fortalecimiento de la sociedad civil o desarrollo del tercer sector, que resultan metas aún más genéricas. Debe recordarse, en primer lugar, la relevancia que adquieren algunos factores extra-locales respecto de las posibilidades reales de que las iniciativas locales tengan impactos en el desarrollo. Se advierten las durísimas consecuencias de la evolución económica y 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, etc²⁷. Por otra parte, en la medida que se buscan impactos institucionales y perdurables en el tiempo, ello obliga a considerar factores del funcionamiento político administrativo, así como los avances y retrocesos del proceso de descentralización. Estos macro-procesos condicionan las posibilidades reales de impacto y por lo tanto, deben ser tomados en cuenta.

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. Requiere de desarrollo de capacidades, actitudes y destrezas para ello. 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.

Pueden formularse algunas recomendaciones para la cooperación al desarrollo, que tienen más que ver con generar una “química” entre diferentes factores más que a diseños de formato rígido o uniforme. La concertación para el desarrollo se parece más a un “arte de la concertación” que a un recetario de fórmulas. Aquí privilegiamos algunos de los elementos a tomar en cuenta, especialmente pensados para las ONG y los agentes de cooperación que actúan en los ámbitos locales²⁸.

10.1. Invertir en el entendimiento de la historia local, pues el contexto y la economía política e institucional importan

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 pro-

²⁷ La pregunta acerca de ¿dónde se generan los recursos para el desarrollo local?, tiene una difícil respuesta cuando comunidades completas viven de las transferencias que realizan sus parientes desde Estados Unidos u otros países, de modo tal que la tasa de desempleo de la mano de obra no calificada en California o Boston pasa a ser un factor decisivo para el nivel de vida en una comunidad maya en Chiapas o Oaxaca. Anthony Bebbington ha documentado la vinculación y dependencia que se produce entre la comunidad indígena en Guamote, Ecuador con los migrantes jóvenes que residen, mayoritariamente, en España (Bebbington, 2005).

²⁸ Las recomendaciones que siguen fueron desarrolladas en conjunto con Anthony Bebbington y Rodrigo Villar para el trabajo sobre “espacios públicos de concertación local” (Bebbington *et al.*, 2006)

gramas 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. Cuando las organizaciones de cooperación están volcadas completamente a la acción local, necesitan vincularse con otras entidades, de investigación, que también deben ser apoyadas por la cooperación, que puedan servir como centros de reflexión, depósitos de conocimiento y actores propios en estos procesos.

10.2. Reconocer y trabajar sobre el contexto político-económico

Este punto está en línea con el anterior, pero es más específico. Implica que se debe ser siempre sensible a las relaciones que existen entre los intereses económicos y las prácticas políticas dentro del espacio en que se trabaja, pues ello influirá decisivamente en la viabilidad de los esfuerzos. 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 y la superación de los problemas de pobreza.

10.3. Vincular el desarrollo de base con el desarrollo local

La orientación es desarrollar 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.

10.4. Apoyar propuestas basadas en prioridades definidas en procesos de concertación local y no proyectos aislados

Una de las virtudes de los espacios de concertación 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. Asimismo, 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. 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.

10.5. Apoyar agentes e instituciones externas orientadas a facilitar el desarrollo de las capacidades de las organizaciones para participar en instancias de concertación, así como también la formación de estructuras de coordinación entre organizaciones

En muchos casos existen agentes externos, ya sean ONG o agencias gubernamentales, jugando un papel destacado en el desarrollo de los espacios y dinámicas de concertación. 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. También, es necesario que tal apoyo se sostenga en el tiempo: ser efectivo en la formación de ciudadanía 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, a través de interacciones sostenidas. No pueden crearse sólo por medio de intervenciones externas puntuales y limitadas en el tiempo.

10.6. 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 a 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 indispensable. Dos mecanismos de provisión de información pueden tener importancia especial: 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 la acción.

10.7. 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 la concertación, 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. Esta orientación debe predominar sobre la tentación de algunas ONG de sustituir el rol de los gobiernos locales –porque son corruptos, ineficientes, no priorizan a los excluidos, etc.–, orientación que resulta completamente no sustentable.

10.8. Prestar atención a los diseños institucionales

El diseño institucional y las reglas del juego institucional hacen diferencia en las dinámicas resultantes. 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.

11. Desafíos de fortalecimiento según etapas de la política y modalidades de la participación

No existen fórmulas universales para el fortalecimiento de las instancias de concertación entre la sociedad civil y el Estado. Resulta relevante, entonces, plantear desafíos que se aplican según las diferentes fases del ciclo de política pública de que se trate, así como de la naturaleza de la modalidad utilizada, priorizando los de amplia aplicación.

En cuanto a las instancias estables, pero aún no institucionalizadas de concertación, es decir todo tipo de Consejos Mixtos, los desafíos son: establecer públicamente los criterios de su conformación, una regulación ex ante de su funcionamiento (publicidad de las actas, evaluación de sus resultados), favorecer su descentralización, no sobrecargarlos de tareas y funciones y dotarlos de soporte técnico, pues de otro modo muchos de ellos cumplen más un rol decorativo que efectivo.

Con respecto al fortalecimiento de la sociedad civil para participar en las instancias de concertación, los desafíos principales de apoyo se refieren a: capacitación, incremento de su legitimidad, mayor autonomía y dotación de recursos. La orientación debe ir más allá de lo particular/corporativo a favorecer orientaciones hacia lo público/participativo. La experiencia demuestra que esto sucede con el tiempo y a través de procesos sostenidos de participación y no a través de eventos desconectados entre sí o meramente episódicos. El caso de movimientos urbanos que nacieron por demandas muy específicas producto del interés de personas o grupos afectados y que derivaron hacia organizaciones propositivas y articuladoras de intereses más amplios es un buen ejemplo de ello. Los casos de Ciudad Viva en el Barrio La Chimba en Santiago y Acción por los Cisnes en Valdivia, ambos en Chile, son buenos referentes de aplicación de metodologías de trabajo que apuntan a la construcción de acción pública en interlocución crítica con las autoridades, con alta capacidad de propuestas, desarrollo de proyectos y contribución a la política pública.

La modalidad de participación de tipo consultivo, es una de las más utilizadas por el sector público. A pesar de la limitación intrínseca de su rol, éste puede incrementar su calidad y potencia si se la orienta a convertirse en un instrumento de deliberación pública, fijar estándares para su operación y establecer garantías a los actores que en ellas participan. Las **garantías** se refieren a la determinación previa y no *ad hoc* de: a) ámbitos y materias en los cuales se establece la necesidad y oportunidad de realizar consultas, b) quienes deben participar en ellas, y c) cuáles serán las consecuencias de dichas consultas (quienes deben considerarlas y de qué manera). Los **estándares** se refieren a los requisitos que las consultas deben cumplir para ser válidas, la periodicidad de las mismas, el modo de certificarlo, etc. Finalmente, la **deliberación pública** se promueve mediante el carácter público que deben tener los resultados de las consultas y la promoción de debates, aprendizaje y generación de conocimiento a partir de ellos.

En cuanto a la participación **vinculante o decisoria**, los desafíos son de ampliación de los mecanismos existentes; una mejor regulación normativa y el establecimiento de criterios de reglamentación. La meta sería establecer estándares certificados para un nuevo ciclo de políticas públicas. Como se trata de experiencias innovadoras, debe intensificarse la evaluación y monitoreo de resultados efectivos de dichas instancias. Así está sucediendo actualmente con los presupuestos participativos en Brasil, que, después de extenderse por el país, también están reconociendo las limitaciones del modelo.

En lo que refiere a la fase de **gestión o implementación** de políticas, lo primero que debe destacarse es –nuevamente– la fijación de estándares de acceso y disponibilidad de información para los participantes. No es suficiente con la información orientada al control o la rendición de cuentas ex post. La información es más crítica aún durante la gestión de los proyectos que con posterioridad a ella. Por otra parte, se requiere la capacitación de funcionarios y participantes, para lo cual se podrían incorporar dichas materias a los sistemas de capacitación del sector público. La coherencia del diseño e instrumentos programáticos, debe expresarse en adecuadas reglamentaciones (la “letra chica”) de lo que la normativa sancione en general.

Finalmente, debe asegurarse la **evaluación, control y retroalimentación** participativa, muchas veces ausentes de los diseños programáticos centrados en implementación de proyectos y asignación de pequeños montos de recursos. Podría tomarse como experiencia orientadora la Contraloría Social, incorporada a los programas públicos que se practica en México, que ha sido evaluada y sistematizada (Hevia, 2007).

Bibliografía

- Abal Medina, J 2004, 'La tensión entre participación y representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines político-partidarios', en I González Bombal (ed.), *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*, CENOC, Libros Del Zorzal, Buenos Aires, pp. 21-34.
- Alvarez, L 2003, 'Espacio público y sociedad civil en la ciudad de México. Intervención ciudadana en la política de salud', en P Ramírez (ed.), *Espacio Público y Reconstrucción de Ciudadanía*, Miguel Angel Porrúa, México, pp. 279-308.
- Angell, A 1999, 'La descentralización en Chile', *Instituciones y Desarrollo*, no. 3, pp. 131-174.
- Avritzer, L 2002, *Democracy and the Public Space*, Princeton University Press, Latin America.
- Bebbington, A 2005, *Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamate, Ecuador*, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Chile, consultado 15 junio 2009, <<http://www.innovacionlocal.org/biblioteca.php?q=bebbington&cr=au&tp=&pa=&lang=es>>
- Bebbington, A, Delamaza, G & Villar, R 2005, *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Chile, <<http://www.innovacionlocal.org/biblioteca.php?q=bebbington&cr=au&tp=&pa=&lang=es>>
- Blanco, I & Gomá, R 2003, 'Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones', *Reforma y Democracia*, no. 26, pp. 73-100.
- Cabrero, E 2005, *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Canto, M 2004, *Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local*, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Chile, revisado 15 mayo 2009, <<http://www.innovacionlocal.org/biblioteca.php?q=MANuel+canto&cr=au&lang=es>>
- Canto Chac, M 2006, *Políticas Públicas: participación e institucionalización*, Ponencia presentada al XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055760.pdf>>
- Cunill, N 1997, *Repensando lo Público a través de la Sociedad*, CLAD – Nueva Sociedad, Caracas.
- Cravacuore, D, Ilari, S & Villar, A 2004, *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Daubón, R 2008, *El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional*, Documentos de Trabajo Serie CECOD, no. 3, CEU Ediciones, Madrid.

Delamaza, G 2001, 'Tercer Sector y Capital Social en América Latina. ¿Hacia dónde va la investigación?', *Polis*, vol. 1, no. 2, <<http://www.revistapolis.cl/polis%20final/2/maza.htm>>

Delamaza, G 2003, 'Innovaciones en la Gestión Económica Local y Estrategias Ciudadanas de Superación de la Pobreza', *Proposiciones*, no. 34, pp. 246 – 268.

Delamaza, G 2004, 'Municipios, Espacio Local y Ciudadanía', en G Delamaza, M Fernández & I Navarro, *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*, Programa Ciudadanía y Gestión Local/CEDER/Fundación Getulio Vargas, Osorno.

Delamaza, G 2006, 'Los Ciudadanos, ¿Podemos Gobernar(nos)?', *Asuntos Públicos*, no. 555, <<http://www.ced.cl/ap/2006/08/los-ciudadanos-%c2%bfpodemos-gobernarnos/>>

Delamaza, G & Lauzán, S 2008, '(Re)pensando la Participación Ciudadana en Chile', documento inédito de Trabajo del Proyecto INCIDE.

Dowbor, L 1999. *La reproducción social: Propuestas para una gestión descentralizada*, Siglo XXI, México.

Dowbor, L 2006, 'Redes de apoio ao desenvolvimento local: uma estratégia de inclusão produtiva', *Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana*, <<http://dowbor.org/06redesinclprodutivab.doc>>

Durston, J 2005, *Los Espacios Locales Rurales de Concertación, los Campesinos y los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado*, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Chile, <<http://www.innovacionlocal.org/biblioteca.php?q=durston&cr=au&tp=&pa=&lang=es>>

Fizsbein, A & Lowden, P 1999, *Working Together for a Change: Government, Civic and Business Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington DC.

Filgueiras, C 2004, *Instituciones Públicas Deliberativas y Concertación Local en Experiencias de Participación Ciudadana en la Decisión Presupuestaria*, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Chile, <<http://www.innovacionlocal.org/biblioteca.php?q=filgueiras&cr=au&tp=&pa=&lang=es>>

Filgueiras, C 2005, *Estudio de caso de Belo Horizonte, Brasil: Los excluidos y los Procesos de Concertación Pública Local*, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Chile, <<http://www.innovacionlocal.org/biblioteca.php?q=filgueiras&cr=au&tp=&pa=&lang=es>>

Font, J, Blanco, I, Gomà, R & Jarque, M 2000, *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*, XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía", Caracas.

Garnier, L 1999, 'Función de Coordinación de Planes y Políticas', *Revista Instituciones y Desarrollo*, no. 5, pp. 9-63.

González de la Rocha, M 2005, 'México: Oportunidades y Capital Social', en I Arriagada (ed.), *Aprender de la Experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, no. 86, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 61-92.

Guiza, E 2005, 'Participación ciudadana en San Fernando, Pampanga, Filipinas', en I Licha (ed.), *Ciudadanía activa: Gestión de presupuestos locales en Asia oriental y América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC., pp. 183-219.

Hardy, C 2002, 'Redefinición de las políticas sociales', en L Tomassini & M Armijo, *Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos*, Lom Ediciones, Santiago de Chile, pp. 335-367.

Hevia, F 2007, 'La iniciativa legislativa popular en América Latina. Lecciones para el caso chileno', *Fundación Chile 21*, Colección Ideas no. 83, <<http://www.chile21.cl/2008/01/01/la-iniciativa-legislativa-popular-en-america-latina-lecciones-para-el-caso-chileno/>>

Ibarra, P, Gomà, R, González, R & Martí, S 2002, 'Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: Algunas cuestiones introductorias', en P Ibarra, P Ibarra Güell, S Martí & R Gomà (aut. & ed.), *Creadores de democracia radical: Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Icaria Editorial, Barcelona, pp. 9-22.

Isunza, E 2005, 'Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja', en A Monsiváis (comp.), *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI/CEMEFI, México, pp. 17-30.

Klisberg, B 2006, 'Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica: un análisis comparativo', *Reforma y Democracia*, no. 35, pp. 5-44.

Levinger, B & McLeod, J 2002, *Togetherness: how governments, corporations and NGOs partner to support sustainable development in Latin America*, Inter-American Foundation, Washington DC.

Martínez Nogueira, R 2006, 'Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación', *Reforma y Democracia*, no. 35, pp. 123-158.

Monsiváis, A 2005, 'Rendición de cuentas: un campo contencioso', en A Monsiváis (comp.), *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI/CEMEFI, México, pp. 7-16.

Navarro, Z 2005. 'Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil', en I Licha (ed.), *Ciudadanía activa: Gestión de presupuestos locales en Asia oriental y América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC., pp. 247-290.

Nun, J 2000, *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, México.

O'Donnell, G 1993, 'Delegative Democracy', *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 1, pp. 55-69.

Panfichi, Aldo. *La Participación Ciudadana en el Perú. Disputas, Confluencias y Tensiones*. Presentado a la Conference on Social Policy and the Challenges of Equity and Citizenship. Olinda, Marzo 2006. Inédito.

Payne, MJ, Zovatto, DG, Zavala, AA, et al. 2003, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Inter-American Development Bank, Washington.

Pearce, J 2004, 'Collective Action or Public Participation? Complementary or Contradictory Democratisation Strategies in Latin America?', *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, no. 4, pp. 483-504(22).

Posner, P 2003, 'Local Democracy and popular participation: Chile and Brazil in comparative perspective', *Democratization*, vol. 10, no. 3, pp. 39-67.

PNUD 2004, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Buenos Aires.

Remy, MI 2005, *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*, IEP, Lima.

Repetto, F 2000, '¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana', *Reforma y Democracia*, no. 16, pp. 31-64.

Ruz, MA & Palma, C 2005, *Análisis del Proceso de Elaboración e Implementación del Sistema Chile Solidario (Informe Preliminar)*, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago.

Saldaña, E 2005, 'Consolidar la Contraloría Social: la Importancia de un Enfoque Realista de la Democracia y de la Administración Pública', en A Monsiváis (comp.), *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, IFAI/CEMEFI, México, pp. 47-62.

Schneider, AL & Ingram, H 2006, 'Public Policy and Democratic Citizenship: What Kind of Citizenship does Public Policy Promote?' en F Fischer, GJ Miller, & MS Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC Press, London, pp. 329-346.

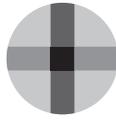
Sintomer, Y 2005, 'Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos', *Reforma y Democracia*, no. 31, pp. 63-92.

Sudarsky, John. *La Construcción del Ciudadano y la Sociedad Civil: Participación, racionalidad colectiva y representación en Bogotá 2001-2003 desde la perspectiva de acumulación de capital social*. En: Ana Rico Alonso, editora: Bogotá. Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional. Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Javeriana, Bogotá, 2003.

Velásquez, F & González, E 2003, *¿Qué ha pasado con la Participación Social en Colombia?*, Fundación Corona, Bogotá.

Vernis, A 2005, 'Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad', *Reforma y Democracia*, no. 33, pp. 61-100.

Villar, R 2008, *El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de RedEAmérica*, Informe Borrador, Documento de Trabajo Serie CECOD, no. 8, Madrid.



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo



Boletín de Suscripción

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD):

Nombre y Apellidos

.....

Dirección

Población C.P. País

Teléfono Correo electrónico

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

info@cecod.net

www.cecod.net

www.cecod-fi.net



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Boletín de Solicitud de números atrasados

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie "CECOD" del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo:

Nombre y Apellidos

.....

Dirección

Población C.P. País

Teléfono Correo electrónico

Nº	Título
----	--------

.....
-------	-------

.....
-------	-------

.....
-------	-------

.....
-------	-------

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

info@cecod.net

www.cecod.net

www.cecod-fi.net

Números Publicados

Serie Unión Europea

- Nº 1 / 2000** “La política monetaria única de la Unión Europea”
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 / 2000** “Nacionalismo e integración”
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 / 2001** “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 / 2001** “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 / 2001** “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 / 2001** “La Política de Inmigración en la Unión Europea”
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 / 2002** “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 / 2002** “La crisis de Oriente Medio: Palestina”
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 / 2002** “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4 / 2002** “La sociedad anónima europea”
Manuel García Riestra
- Nº 5 / 2002** “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6 / 2002** “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7 / 2002** “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1 / 2003** “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”
José Peña González
- Nº 2 / 2003** “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”
Pablo Siegrist Ridruejo

- Nº 1 / 2004** “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”
José Peña González
- Nº 2 / 2004** “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3 / 2004** “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4 / 2004** “Turquía: El largo camino hacia Europa”
Delia Contreras
- Nº 5 / 2004** “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1 / 2005** “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”
Adrian Emch
- Nº 2 / 2005** “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3 / 2005** “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”
Carlota González Láynez
- Nº 24 / 2006** “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”
Alejandra Arana
- Nº 25 / 2006** “Bioterrorismo: la amenaza latente”
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26 / 2006** “Inmigración y redefinición de la identidad europea”
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27 / 2007** “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28 / 2007** “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29 / 2008** “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”
Egil Thorsås
- Nº 30 / 2008** “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”
Marisa Carço Amaro
- Nº 31 / 2009** “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”
Anne Van Nistelrooij

Nº 32 / 2009 “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”
Manuela Gambino

Serie Política de la Competencia

- Nº 1 / 2001** “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”
José María Beneyto
- Nº 2 / 2001** “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3 / 2001** “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1 / 2002** “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 2 / 2002** “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3 / 2002** “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”
Mercedes García Pérez
- Nº 4 / 2002** “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”
Juan Briones Alonso
- Nº 5 / 2002** “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6 / 2002** “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1 / 2003** “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2 / 2003** “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3 / 2003** “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1 / 2004** “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2 / 2004** “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”
Francisco Marcos
- Nº 1 / 2005** “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”
Jerónimo Maíllo González-Orús

- Nº 2 / 2005** “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3 / 2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18 / 2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19 / 2006** “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”
Carlos Padrós Reig
- Nº 20 / 2006** “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21 / 2006** “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”
Albert Sánchez Graells
- Nº 22 / 2006** “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23 / 2007** “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24 / 2007** “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25 / 2008** “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”
Teresa Lorca Morales
- Nº 26 / 2008** “Separación de actividades en el sector eléctrico”
Joaquín M^a Nebreda Pérez
- Nº 27 / 2008** “Arbitraje y Defensa de la Competencia”
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Julià Insenser
- Nº 28 / 2008** “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29 / 2009** “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia

Serie Economía Europea

- Nº 1 / 2001** “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”
M^a del Mar Herrador Morales
- Nº 1 / 2002** “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 / 2002** “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 / 2002** “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants”
Martha Carro Fernández
- Nº 1 / 2004** “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2 / 2004** “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3 / 2004** “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1 / 2005** “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”
Cristina Serrano Leal
- Nº 9 / 2006** “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M^a Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10 / 2007** “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”
Zane Butina
- Nº 11 / 2008** “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”
Miguel Moltó Calvo

Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

- Nº 1 / 2003** “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”
Mónica Goded Salto
- Nº 1 / 2004** “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2 / 2004** “La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo”
José María Larrú Ramos
- Nº 3 / 2004** “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4 / 2004** “Responsabilidad social corporativa y PYMES”
Amparo Merino de Diego
- Nº 1 / 2005** “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1 / 2008** “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2 / 2008** “A system not fit for purpose?”
Sven Grimm
- Nº 3 / 2008** “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional”
Ramón E. Daubón
- Nº 4 / 2009** “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”
Pablo Bandeira
- Nº 5 / 2009** “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”
Pablo Bandeira
- Nº 6 / 2009** “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de la RedEAmérica”
Rodrigo Villar
- Nº 7 / 2009** “Mind the gap: Addressing the “Delivery Challenge” in EC Development Cooperation”
Jean Bossuyt
- Nº 8 / 2009** “De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia”
Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez
- Nº 9 / 2009** Algunas limitaciones metodológicas para analizar la gobernabilidad
Miguel Fernández Trillo-Figueroa

Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias

- Nº 1 / 2007** “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”
David W. Rivkin
- Nº 2 / 2008** “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”
David Ramos Muñoz
- Nº 3 / 2008** “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”
José Fernando Merino Merchán
- Nº 4 / 2009** “Due process and public policy in the international enforcement of class arbitration awards”
Stacie I. Strong
- Nº 5 / 2009** “The permanent court of arbitration and the uncitral arbitration rules: current interaction and future prospectives”
Sarah Grimmer

Resumen: 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.

Palabras clave: Concertación pública local, gobernanza democrática, sociedad civil, desarrollo local, cooperación al desarrollo.

Abstract: This work tackles the demands, dilemmas and challenges of compromise between civil society and public authority organizations in the context of development, for the obtaining of the goals of deepening democracy, the surmounting of poverty and greater social inclusion. Civil society is conceptualized as an agent of “the public, not the state”; experiences and examples of action agreed on for overcoming social problems are revised, and conditions for the effectiveness of this type of experiences are established. The work ends by formulating a set of conditions and requests for better agreement for democratic governance in the context of development; various recommendations for cooperation towards development, and other necessary distinctions according to the objective of civil society participation in spaces of compromise.

Keywords: Local public agreement, democratic governance, civil society, local development, cooperation towards development.

Patrocina:



Colabora:



Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid
Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28
info@cecod.net
www.cecod.net
www.cecod-fi.net

ISBN: 978-84-92456-84-0

