

Política pública y participación social: visiones alternativas,

editado por José Sosa

Carlos E. Quintero ♦

Es difícil ubicar un tema entre los asuntos públicos contemporáneos que haya merecido tanta atención como la participación social en el gobierno. Por igual académicos, funcionarios públicos, líderes de organizaciones de la sociedad civil y políticos han participado en lo que bien podría denominarse como un debate inacabado e inacabable sobre el sentido y utilidad de la participación social en la consolidación de la democracia, la mejora de la calidad de vida y el control de los gobiernos y sus políticas. Si bien este interminable debate ofrece múltiples perspectivas para atender y entender el tema y sus diversas aplicaciones, también es cierto que una buena parte de la literatura parece estar dominada por una suerte de optimismo acrítico respecto a los alcances verdaderos de la participación de los ciudadanos en la así llamada vida pública.

Adoptando esta visión un tanto crítica y escéptica del fenómeno, la obra *Política pública y participación social: visiones alternativas* ofrece una colección de argumentos que, al menos en principio, pretende modificar la tendencia “optimista” en el tratamiento de las cuestiones involucradas en la relación planteada en el

♦ Investigador del
ITESO. México.

José Sosa (ed.) (2006), *Política pública y participación social: visiones alternativas*, DIVIP-CEGAP-FCPYS de la UNAM, México. 132 pp., ISBN 968-9007-00-9.

propio título de la publicación. El texto se compone de cinco trabajos: un estudio introductorio y cuatro estudios de caso, uno sobre formas participativas en gobiernos locales de la Unión Europea, otro sobre la prevención de riesgos en el municipio de Bahía Blanca de Argentina, uno más sobre gestión cooperativa en el municipio de San Luis Potosí, y finalmente uno sobre las formas que adopta la gestión del agua en la delegación Iztapalapa del Distrito Federal. El denominador común en los cinco trabajos es un esfuerzo por revelar la verdadera naturaleza de la relación entre las estructuras de gobierno y los intereses de los ciudadanos; y por entender si se trata de un vínculo de carácter casuístico y circunstancial o es, como sugiere una gran parte de la literatura, un rasgo estructural de la gobernanza contemporánea. Merece la pena destacar que algunos de los trabajos incluidos fueron presentados como ponencias en el Tercer Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México, llevado a cabo en la ciudad de México en el otoño de 2003, tal y como señalan tanto la página legal del libro como el prefacio.

El estudio introductorio fue elaborado por el editor de la obra, José Sosa. Aunque breve —sólo 12 de las 132 páginas del texto—, este trabajo pretende construir un marco analítico para la lectura y comprensión de los cuatro estudios de caso. Para ello, se ofrece una discusión que parte de la formulación directa de la pregunta ¿qué es la participación social?, para luego ir presentando los elementos que a juicio del autor integran y dan forma a la relación política pública-participación social. Así, se plantea la evolución que, a lo largo de las últimas dos décadas, ha tenido el concepto de participación social o ciudadana, y cómo se fue integrando, casi de manera inevitable, a las nociones propias del trabajo gubernamental. “El efecto último de estas incorporaciones de la participación social como parte de cuerpos conceptuales más amplios es la multiplicación de sus sentidos y la

agudización de su dependencia hacia los contextos en los que se aplica cuando se trata de definir su utilidad” (p. ix). Debe notarse que, aunque el estudio introductorio aborda de manera tangencial los problemas señalados por los estudios de caso, en ningún momento explica o da argumentos para entender por qué la obra en su conjunto se refiere a la política pública y a la participación social en singular y no en plural (*políticas públicas y formas de participación o participativas*).

El primer capítulo es el más extenso de la obra y fue elaborado por los investigadores españoles César Colino y Eloísa del Pino. Como se indica en una nota a pie de página, el texto en cuestión ofrece los principales resultados de la investigación que ambos autores realizaron para la Fundació Flor de Maig (Fundación Flor de Mayo) y que permitió establecer una visión de conjunto sobre el grado en que se ha extendido el uso de formas participativas en los gobiernos locales de algunos países de la Unión Europea. Desde la visión de estos autores, la extensión de las formas participativas muestra rasgos propios de un movimiento de grandes proporciones:

Basta mirar a los gobiernos locales de algunos países como el Reino Unido, Francia, Holanda o Alemania e incluso algunos municipios españoles pioneros para proclamar el triunfo de un nuevo espíritu de participación ciudadana en el viejo continente (p. I).

Según los dos investigadores, en la erupción de este espíritu se percibe claramente un cambio en la percepción de la participación social como un mecanismo propio de la democracia; y que puede sintetizarse en el paso de una visión tradicional en la que la participación tenía un carácter instrumental para las instituciones públicas, a otra más contemporánea en la que se habla de una visión sustantiva de la misma. No es casual, por tanto, que este cambio coincida también con

la discusión de la evolución de la democracia representativa hacia la democracia participativa.

Al abordar las características específicas de la evolución de las formas de participación, los autores identifican diferencias importantes en el uso de estos instrumentos a partir de variables como el tamaño de las localidades donde se aplican, el papel que los gobiernos locales cumplen en el contexto institucional de cada país, y el tipo de reformas político-administrativas aplicadas en los últimos años. Coincidiendo con estudios similares, el trabajo de Colino y Del Pino encuentra que en la mayoría de las reformas aplicadas a los gobiernos locales europeos existe una tensión entre los propósitos tendentes a mejorar y ampliar la calidad de la democracia frente a los que buscan hacer más eficiente la operación de dependencias y la prestación de servicios. El resultado ha sido, en opinión de ambos, favorable en términos generales: “Sea como fuere la búsqueda de la eficacia y la calidad y/o del fortalecimiento democrático local, ambos han contribuido a ampliar las posibilidades de implicación ciudadana [...]” (p. 13).

Al analizar las diversas formas de participación aplicadas en los gobiernos locales europeos, los autores encuentran que las diferentes experiencias nacionales y regionales muestran un patrón de desarrollo común, consistente en la formación de tres etapas o fases: una primera de fragmentación y descoordinación; una segunda definida como “simbólico-discursiva”, y una tercera de integración y agrupación de medidas e instrumentos. Las etapas no sólo sirven para describir cada uno de los casos, sino para hacer comparaciones entre ellos. De esta forma, España y Francia se ubicarían en la primera, en tanto que Alemania y la Comunidad Autónoma de Cataluña muestran rasgos propios de la segunda; y el Reino Unido se ubicaría en la última. No puede dejar de destacarse el hecho de que en esta parte del estudio los autores, pese a la claridad y

contundencia de sus argumentos, no se atreven a formular una clasificación precisa de los casos nacionales más allá de generalizaciones, atenuadas luego con ejemplos de casos específicos de regiones y ciudades.

Hacia el final de su colaboración Colino y Del Pino advierten de las limitantes y restricciones que enfrenta una mayor y verdadera participación de los ciudadanos en los gobiernos locales. Entre los más graves se encuentran las restricciones financieras y legales, los riesgos de burocratización de la participación, la frustración ciudadana ante la lentitud de los resultados que ofrece su involucramiento y, sobre todo, el escaso número de gobiernos que han mantenido el interés por implicar a sus ciudadanos más allá de ciertos momentos políticos favorables a la participación (campañas electorales, aplicación de reformas legales e institucionales, sucesos trágicos, etcétera).

El segundo capítulo está dedicado a la descripción del caso de la municipalidad de Bahía Blanca y los efectos que la participación ciudadana tuvo en la adopción de una política local de prevención de riesgos. El caso de Bahía Blanca no escapa a la difícil situación que caracteriza a los gobiernos locales de Argentina y de muchos países latinoamericanos, consistente en un bajo desarrollo institucional y una constante escasez de recursos, pero enfrentada a los desafíos y enormes retos que derivan del crecimiento urbano y de la expansión industrial. Su condición portuaria agudiza además la gravedad de los riesgos ambientales y humanos que encara. La particularidad del estudio contenido en este segundo capítulo de la obra reside en que su autor cuenta con una perspectiva un tanto distinta a la de los otros — dominados más por una visión académica —, ya que se trata de quien fuera por varios años el responsable directo del Plan Estratégico de la municipalidad y uno de los principales impulsores de las políticas de prevención.

El argumento central que se ofrece define a la participación social como un proceso de aprendizaje colectivo, más que como un rasgo de los sistemas de planificación pública. Se llega a esta conclusión después de analizar cómo, en el caso de Bahía Blanca, a pesar de haberse llevado a cabo un proceso de discusión colectiva para formular el Plan Estratégico, nunca se tomó en cuenta el perfil de riesgos que su estructura económica implica. Al haberse presentado situaciones de grave riesgo provocadas por accidentes en la zona industrial del puerto, los distintos actores sociales e institucionales aprovecharon el espacio común creado por el Plan Estratégico para definir un plan de prevención de riesgos.

El tercer capítulo ofrece un análisis de caso sobre la formación de redes de cooperación en un contexto de gestión intergubernamental. La descripción se desarrolla en torno a la construcción de una infraestructura hidráulica —el Tanque Tenorio Villa de Reyes— en la zona metropolitana de San Luis Potosí, capital del estado del mismo nombre. La autora, Estela I. Sotelo, asume con éxito el reto de elaborar una construcción conceptual para explicar el resultado último de las interacciones en torno a la ejecución del proyecto de construcción del tanque referido.

Dado que el proyecto involucraba en muchos sentidos el éxito o el fracaso de una política más amplia, la relativa al futuro de los escasos recursos hídricos del estado de San Luis Potosí, el comportamiento de los diferentes actores sociales, públicos y privados adoptó perfiles de profundo comportamiento estratégico. El alcance de estos comportamientos queda explicado de forma brillante y clara en los seis gráficos que se ofrecen a lo largo del trabajo. Son de destacar, en particular, el que presenta de forma tridimensional el posicionamiento de los actores en torno al tanque (p. 74) y el que clasifica, según su mayor o menor

orientación tecnocrática, a los gobiernos municipales involucrados (p. 85).

El capítulo final de la obra, dedicado a describir y analizar la gestión hidráulica de la delegación Iztapalapa, plantea un cierre adecuado a las diferentes discusiones que se han venido dando en los textos precedentes. En claro contraste con los argumentos de carácter técnico-administrativo y de orden conceptual ofrecidos desde el estudio introductorio, el trabajo de Mónica Landaverde se inscribe en una línea de análisis de corte político. Esto puede deberse, en gran medida, a la propia naturaleza del caso que estudia. A pocos escapa el hecho de que las delegaciones del Distrito Federal son ámbitos de negociación política y de experimentación administrativa dominados por una lógica urbana y de movilización social intensa propia de las grandes urbes.

En su descripción del caso, M. Landaverde no abdica al propósito de realizar un análisis académico. Por el contrario, lleva a cabo el estudio detallado de los principios, mecanismos y propósitos que guían —lo que ella misma denomina como— “la gestión hidráulica” de la delegación. Y es, justamente, a partir de estos elementos que logra identificar un modelo de gestión fuertemente dominado por criterios partidistas y de orden clientelar que, pese a ello, no logran evadir las complejidades técnicas y operativas que involucra la prestación del servicio de agua potable a una población de gran tamaño y territorialmente dispersa. De ahí que la principal conclusión del capítulo sea que:

[...] a pesar de que el Estado constitucionalmente es el encargado de garantizar la provisión de servicios públicos a la población, por encima de este mandato predominan intereses políticos que acentúan las desigualdades (p. 124).

Por lo reseñado hasta este punto, puede concluirse que la obra merece ser considerada una contribución seria al

debate actual sobre el alcance de la participación social en el trabajo gubernamental, si bien no se le puede atribuir una influencia mayor, propia de los textos que organizan y encauzan las discusiones políticas y académicas. Su utilidad reside, en todo caso, en que ofrece evidencias y argumentaciones concretas que van en contra de la corriente de optimismo dominante en los estudios y textos que analizan la participación social en los gobiernos. Deberemos esperar todavía algunos años para saber cuál de estas dos posiciones estuvo más cerca de la verdad. ☞