

Colección Sociedad Civil

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

13

Temática "Relación Estado - OSC en República Dominicana"



**POLITICAS PUBLICAS DE ESTIMULO AL
CONTROL SOCIAL DE LA GESTION PUBLICA:
DIMENSIONES CONCEPTUALES**

Luis Verdesoto

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**



con el coauspicio de:



Nota Biográfica del Autor

Luis Verdesoto

Ecuatoriano (1955), Candidato al Doctorado (Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, Francia), Maestro en Sociología (Universidad Católica del Perú), Licenciado en Filosofía (Universidad Católica del Ecuador).

Ha realizado trabajos de investigación con FLACSO, la Universidad de York-Canadá, Presidente Ejecutivo de la Corporación para la Democracia y el Desarrollo, 1998-2000.

Ha sido docente de postgrados de la FLACSO en Ecuador y Bolivia; CESU, III, CEBEM y UMSA de Bolivia; UPD-OEA y CIDES-UMSA (La Paz, Bolivia).

Tiene amplia experiencia en reforma institucional: Consultor de ILDIS y la Vicepresidencia de Bolivia sobre Sistema Político, 1994-1997. Miembro de la Comisión de Reestructuración del Estado del Ecuador, 1997. Coordinador del Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática, Gobierno del Ecuador-BID, 1997-1998, (Editor de la Colección "Reforma Política"). Consultor de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de República Dominicana. Consultor del Banco Mundial sobre descentralización 1999-2000. Consultor del BID-INTEC. Secretario Ejecutivo de la Red Interamericana para la Democracia, 2001.

Experiencia en política social: Asesor de Asuntos Sociales del Presidente del Ecuador Jaime Roldós, 1980-1981. Director del Proyecto de Educación y Cultura Urbana de La Paz-Bolivia, Banco Mundial, 1986. Secretario Técnico del Foro de la Ciudadanía, Mesa de Concertación de la Fundación Esquel-Ecuador, 1994-1997. Representante oficial ecuatoriano por la sociedad civil a la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, 1996. Consultor del PNUD-USAID-Ecuador, Banco Mundial, BID en diversos proyectos.

Embajador de Ecuador en Suiza; Consultor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia en relaciones con Estados Unidos, Integración Política Regional y Negociación con Chile, 1993, 1996-1997. Evaluador de la cooperación externa de Bolivia, 1995, Quito, junio / 2001.

Colección Sociedad Civil
Serie documentos de trabajo

Temática Relación Estado-OSC en República Dominicana

POLITICAS PUBLICAS DE ESTIMULO AL
CONTROL SOCIAL DE LA GESTION PUBLICA:
DIMENSIONES CONCEPTUALES

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

POLITICAS PUBLICAS DE ESTIMULO AL
CONTROL SOCIAL DE LA GESTION PUBLICA:
DIMENSIONES CONCEPTUALES

Luis Verdesoto



Santo Domingo 2002

Verdesoto, Luis

Políticas públicas de estímulo al control social de la gestión pública:
Dimensiones conceptuales / Luis Verdesoto. – Santo Domingo: Instituto
Tecnológico de Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002
88 p.– (Colección sociedad civil. Serie Documentos de trabajo; 13)

1. Control social 2. Participación Social 3. Sociedad civil - República
Dominicana I. Título

303.33
V483p
CEP/INTEC

© 2002 INSTITUTO TECNOLOGICO DE SANTO DOMINGO
ISBN: 99934-25-26-5

Edición al cuidado de:

Guadalupe Valdez

Corrección de estilo:

Sulamita Puig

Diseño y diagramación:

NODO: Comunicación + Diseño

Diseño de portada:

NODO: Comunicación + Diseño

Impresión:

Editora Amigo del Hogar

Las opiniones presentadas en este informe son de la responsabilidad exclusiva de I@s consultor@s y no reflejan la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo BID, el Instituto Tecnológico de Santo Domingo y de OXFAM.

Contenido

	Presentación	ix
	Nota preliminar	xi
1.	Antecedentes	1
2.	La problemática: Participación y Responsabilidad	8
3.	Reconformación y Refuncionalización del Estado	20
4.	La Reconformación de lo Público	28
5.	Algunos Temas Pertinentes a República Dominicana	31
6.	La Contraloría Social	44
7.	Las Condiciones del Control Social	49
	Bibliografía General sobre Participación y Control Social de la Gestión Pública	63
	Anexo Una Propuesta Metodológica de Concertación	76

Presentación

La República Dominicana se encuentra en un proceso de transición política desde una cultura tradicionalmente autoritaria, hacia el fortalecimiento de la Democracia. En ese proceso de redefinición del rol del Estado y sus relaciones, se han abierto mayores espacios para la iniciativa privada, y para una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), tanto en la formulación de políticas como en la provisión de servicios públicos. El mismo ha estado acompañado de múltiples esfuerzos para establecer las nuevas reglas del juego entre el mercado, el estado y la sociedad civil, en una dinámica de responsabilidades y acciones conjuntas, de cara a una gestión participativa de la vida nacional.

El proceso de reforma y modernización del Estado en marcha en la República Dominicana implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la Sociedad Civil. Convencidos de que no hay estado eficiente con una sociedad civil débil, desde Octubre del 1998 el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), junto a un grupo plural y diverso de organizaciones, dio inicios al Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PFOSC), con el objetivo general de apoyar el esfuerzo integrado de las OSC dominicanas por fortalecer su interacción institucional, su relación con el Estado y sus niveles de participación.

Un promotor entusiasta y comprometido con el Programa ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien desde 1997 ha convocado la unión de esfuerzos y recursos en apoyo al objetivo precedentemente citado. En esa dirección, ha apoyado el Programa desde su formulación y ejecución, a través de las Cooperaciones Técnicas No Reembolsables ATN/SF-6142-DR (US\$300,000) y ATN/SF-7247-DR (US\$150,000). Nuestro especial agradecimiento y reconocimiento al BID, por las relaciones interinstitucionales sostenidas en la ejecución de las Cooperaciones Técnicas de referencia, caracterizadas por el compromiso y voluntad de auspiciar procesos participativos, creativos, flexibles y dinámicos.

En este esfuerzo, la participación activa de aproximadamente unas 450 organizaciones y, en especial, el compromiso del Equipo Núcleo, espacio fundador del Programa, el Consejo Supervisor del mismo, así como los Grupos Facilitadores Regionales, han sido pilares fundamentales de los logros alcanzados. A todas ellas, el INTEC les reconoce y agradece de manera especial. Las alianzas construidas en estos dos años, ha sido el principal resultado alcanzado. Son muchas las lecciones aprendidas; por igual, son muchos los nuevos retos y desafíos.

Otro coauspicio especial, lo constituyó el aporte de OXFAM, a través del Convenio DMR-611-A9/AO (US \$46,916.00). A esta entidad amiga, nuestro sincero agradecimiento, el cual permitió dar respuestas a las demandas de participación que nos hizo la realidad misma, permitiendo la implementación de la estrategia de participación regional y sectorial de las OSC, posibilitando la presencia del Programa en todo el ámbito nacional y apoyando la edición de las publicaciones.

En estos dos años, las acciones prioritarias que hemos estado impulsando son: la promoción de un marco jurídico que propicie la asociación y participación de los ciudadanos, tanto hombres como mujeres; la identificación de nuevas formas de entrega de servicios; la promoción de la filantropía y el voluntariado; el establecimiento de mecanismos de apoyo financiero y técnico para la inserción económica de los sectores más vulnerables de la sociedad, en particular de las mujeres.



Desde esta experiencia, hemos reafirmado nuestra convicción de que el fortalecimiento democrático no es solo el crecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones; además de su crecimiento, un elemento clave es la forma como se relacionan con la sociedad política, es decir el nivel de articulación que tienen con el estado y los mecanismos a través de los cuales se da dicha vinculación.

Otra limitación significativa en todos los esfuerzos desarrollados, es la ausencia de perspectiva de género que atraviesa la relación estado – OSC, la cual forma parte de la constitución y existencia misma de ambos sectores, pero cuya superación es fundamental para la construcción democrática y el desarrollo social.

En este tiempo, hemos identificado como prioritario que la nueva relación estado - OSC que se construya, legitime e institucionalice la participación ciudadana de Hombres y Mujeres en los espacios de decisión pública y que se puedan colocar las demandas específicas orientadas por la equidad de género. Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en todas las acciones, y particularmente en las nuevas relaciones estado - OSC, es fundamental para facilitar, tanto en el ámbito político como programático y organizativo, los cambios que permitan una verdadera equidad social.

Desde el Programa se ha estado apoyando el proceso en marcha de búsqueda de nuevas reglas para las relaciones estado – sociedad civil que disminuyan la desconfianza mutua y hagan transparente dicha relación, de cara a la participación conjunta en el desarrollo nacional. Los roles tradicionales de oposición y desconfianza deben modificarse y redefinirse para lograr alianzas estratégicas en ese nuevo espacio.

Un resultado concreto de ese proceso ha sido la realización de importantes estudios e investigaciones que reflejan la realidad de las organizaciones de la sociedad civil dominicana.

Todo lo anterior nos mueve a ratificar nuestro compromiso contraído de apoyar al país en el proceso de consolidación de la democracia dominicana, de fortalecer las organizaciones de la Sociedad Civil y de establecer las bases para una nueva relación entre el Estado y la Sociedad, esfuerzos que deben mantenerse como una prioridad nacional.

Nuestro sincero reconocimiento a las organizaciones de la sociedad civil, entidades gubernamentales y consultores nacionales e internacionales que han aportado a la construcción de toda este acervo documental, un referente importante y posiblemente único en su género para toda la región.

Hoy, la publicación de la Colección Sociedad Civil representa una referencia importante de divulgación de los estudios e investigaciones que se realizaron y constituye un insumo esencial para continuar avanzando en la institucionalización de la sociedad civil dominicana a través de procesos de capacitación y articulación de alianzas estratégicas entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado.

Rafael Toribio
INTEC

Nota Preliminar

El Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil en su Fase I, desarrollada en el período octubre 1998-enero 2001, identificó el “Estado del Arte” o sea el nivel de información que existía sobre el tema de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Produjo, en ese esfuerzo, catorce (14) documentos en los que integró la información crítica existente en el país sobre aspectos clave de la realidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) dominicanas, tales como su entorno legal, los mecanismos actuales de participación, la contratación con el Estado, la articulación, la coordinación interinstitucional, el inventario y los mecanismos de vinculación existentes entre las OSC y el Estado.

Estos estudios fueron realizados por especialistas dominicanos que integraron y sintetizaron la información existente. Dichos estudios fueron complementados con los análisis y propuestas de cuatro (4) expertos internacionales de alto nivel sobre la materia, los que incorporaron al análisis las experiencias vividas por ellos en países similares a la luz de la realidad dominicana y, al mismo tiempo, hicieron recomendaciones viables y alcanzables, para que los Equipos Interinstitucionales y Grupos de Trabajo integrantes del Programa fortalecieran su base de información y conocimiento para la elaboración de la nueva normativa.

Igualmente, el Programa previó la contratación de una consultoría nacional especializada en la Incorporación de la Perspectiva de Género a Programas y Políticas Sociales, cuyas recomendaciones posibilitaran la incorporación de la perspectiva de género en la definición, implementación y productos previstos y alcanzados por el mismo.

Todo este proceso contó con la participación activa de 5 grupos de consulta, los cuales representaban geográficamente todo el territorio nacional (Distrito Nacional, Cibao, Este, Sur y Nordeste). Al mismo tiempo, permitió avanzar en la construcción de una propuesta de articulación de un Marco Legal Tributario y de Política Pública y la normatividad necesaria para impulsar la participación de la sociedad civil y la democratización de las relaciones entre ésta y el estado, buscando una mayor capacidad de control social y mejor nivel de gobernabilidad democrática.

La segunda fase del Programa, que se inició en febrero del 2001, busca ofrecer oportunidades de socialización del conocimiento producido y contribuir con la construcción de una nueva cultura institucional, así como el establecimiento de alianzas estratégicas entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Con esta finalidad se crea la Colección Sociedad Civil, la cual estará integrada por la Serie Documentos de trabajo y la Serie Capacitación.

La Colección Sociedad Civil contendrá los informes de consultorías nacionales e internacionales sobre las temáticas de clasificación, articulación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), instrumentos, mecanismos y marcos legales para la participación, desarrollo interinstitucional, políticas públicas para el control social, tributación y fomento de la inversión social empresarial y relaciones Estado-OSC, los cuales se realizaron en el marco de la primera fase del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil.



Será un instrumento de divulgación que contribuirá estratégicamente a fortalecer las capacidades de las OSC, las entidades públicas y el Sector Privado. Asimismo, facilitará la construcción de una cultura de la cooperación, desde una perspectiva de equidad social y de género, a fin de generar alianzas que conduzcan a la participación conjunta, informada y corresponsable en el desarrollo social, bajo reglas de juego democráticas.

A través de la Serie Documentos de Trabajo se divulgarán los estudios e investigaciones realizadas y se asegurará la difusión de la información, de forma tal que las OSC, el Estado y el Sector Privado se apropien de los conocimientos producidos por el Programa. Esto le permitirá constituirse en una herramienta fundamental en el proceso de relacionamiento mutuo, al tiempo que servirá de apoyo a la comprensión de la necesidad de establecer un nuevo marco regulatorio, y su negociación, y a la sostenibilidad del proceso en el largo plazo.

La Serie Documentos de Trabajo recogerá estudios e investigaciones realizados en torno a temáticas relevantes como:

- Las organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana
- Legislación y Sociedad Civil en la República Dominicana
- Las relaciones Estado- Organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana
- Organizaciones de la Sociedad Civil: Diálogo y necesidades de capacitación
- Género y ciudadanía

La temática “Las Relaciones Estado OSC en República Dominicana, recoge los resultados de varios estudios e investigaciones que se realizaron con el propósito de recopilar, integrar y sintetizar información existente dispersa y relacionada en el ámbito de las relaciones Estado-Sociedad Civil, tanto desde el Estado como desde la propia sociedad Civil. Incluye también un trabajo de consultoría internacional sobre las políticas públicas de estímulo al control social de la gestión pública sobre sus dimensiones conceptuales.

Tal y como previó el Programa, desde su Primera Fase, ampliar la participación y fortalecer la relación Estado - Sociedad Civil es un proceso nuevo, tanto en República Dominicana como en los demás países de Latinoamérica y el Caribe. Los conceptos, reglas de juego y metodologías que apoyan estos procesos apenas están en construcción. Aún no existen manuales, guías académicas o rutas críticas que aseguren la implementación exitosa de este proceso.

Hemos aprendido que la construcción de procesos de esta naturaleza es lenta y puede llegar a tomar varios años. Sin embargo, hemos aprendido que si se utilizan metodologías apropiadas, que permitan transferir y adaptar las experiencias, documentación, propuestas y resultados vividos, se disminuyen las dificultades y se optimizan radicalmente recursos de tiempo y dinero.

No dudamos en afirmar que este esfuerzo representa un acervo documental de imperecedero valor, que permitirá realizar estudios e investigaciones y contribuirá a formular nuevas propuestas de espacios e institucionalización de la democracia dominicana. O, simplemente, su existencia y

acceso a todo tipo de público en las principales bibliotecas públicas y privadas y en los centros de documentación de instituciones públicas y sociales, contribuirá a la creación de una opinión pública crítica, documentada y fortalecida.

La Colección Sociedad Civil y la Serie Documentos de trabajo constituyen un paso de avance esencial en el proceso de fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la institucionalidad democrática.

Ana Selman
Coordinadora Técnica

Guadalupe Valdez
Coordinadora Capacitación

1. Antecedentes

1.- Objetivo global

El objetivo global de este trabajo es determinar las **orientaciones generales de las políticas públicas de estímulo a las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar sus destrezas de contraloría social**. Para el efecto se utilizaron como insumos empíricos las investigaciones realizadas por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC, cuyos resultados forman el marco general y que fueron trabajados para la formulación de una Política de Participación Social para República Dominicana, en la que se establecen instrumentos concretos. Desde esta óptica, la presente elaboración pretende dotar de sustento conceptual a las propuestas formuladas para el caso dominicano, cuyo destino final es la capacitación.

El concepto básico, que delimita a los campos en que se desarrolla esta propuesta, es la **“participación” social, proceso que ampara, entre otras intervenciones específicas, al control ciudadano**. La contraloría de la gestión pública tiene diversas modalidades y ha sido concretada en diversas experiencias nacionales. Las propuestas de desarrollo institucional – como es el caso de un sistema de contraloría social – se inscriben en las tendencias de cambio de los patrones de desarrollo y orientaciones de la modernización de República Dominicana, especialmente en los temas de participación social, la administración pública, la reforma institucional, la descentralización y la representación política.

2.- Objetivo pedagógico

El objetivo pedagógico y de transferencia de conocimientos justamente reside en **lograr que los capacitados “aprehendan” los nexos conceptuales entre las principales variables de la participación y su forma, la contraloría social**. La modelización puede ser esquematizada como un flujo de relaciones al interior del sistema político que permite observar los “momentos” de gestación, procesamiento, concreción y devolución a la sociedad de una política pública, en este caso, de participación en la forma de contraloría social. Dicho de otro modo, los capacitados deberán conseguir dominio sobre una gama de variables que les permitan demandar la formulación de aspectos de una política pública de participación desde sus propias necesidades.

3.- Concepto auxiliar

Uno de los aportes de los documentos elaborados por el INTEC es la posibilidad de diferenciar a las organizaciones de la sociedad civil dominicana, pero, evidentemente, las clasificaciones no pueden abarcar a la diversidad de organizaciones. Para enfocar el análisis se ha formulado una aproximación global a la **sociedad civil**, desde sus dimensiones conceptuales. También se escogieron temas conceptuales que se consideraron relevantes de los procesos, normatividad, instrumentos y mecanismos de participación.

4.- Relaciones Sociedad Civil – Estado

La gama de relaciones concretas de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado deberán referir, por un lado, **al ejercicio de la contraloría de políticas públicas desde los mecanismos de participación diseñados; y, por otro lado, a la normatización de las relaciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.** El ejercicio de la contraloría por parte de la sociedad civil sólo podrá legitimarse en la transparencia de los vínculos de su relación con el Estado. Esta fue la dimensión desde la cual se abordó, en el Sistema de Participación Social citado, temas tales como las modificaciones recomendadas **al sistema de contratación pública – para viabilizar la corresponsabilidad de las organizaciones sociales y la intermediación de las organizaciones de desarrollo –** y la introducción de un **sistema de contraloría social – vinculado a la evaluación de la gestión, administración y financiamiento de los diversos niveles de gobierno, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la defensoría del pueblo, las instancias colectivas de decisión, la planificación participativa -**. Evidentemente, estas propuestas deberán contextualizarse permanentemente en el marco de la reforma institucional en curso en República Dominicana, sus logros, obstáculos y expectativas de resultados. Sin embargo, los conceptos examinados en el trabajo abren una lectura más comprensiva de “ lo público”.

5.- Esperanza de resultados de capacitación

Los capacitados deberán tener destrezas en el manejo de conceptos tales como **participación, política pública, control social, gestión pública.** Igualmente se consideró necesario, que se trate como conceptos igualmente importantes el **modelo de Estado** (resultante de la actual transición), la concertación (entendida como un proceso que ampara a la gestión pública y a la autorregulación de los actores), la **cultura política, la cultura institucional y el capital social,** entre otros.

6.- Contexto

Es de fundamental importancia diagnosticar las variables contextuales – económicas, sociales, políticas e institucionales – que viabilizan los procesos de participación y sus componentes de contraloría social. **Las “aptitudes” de la sociedad civil para desatar procesos de participación y asumir roles de contraloría deben ser tratadas desde la perspectiva de la creación de los “ambientes” y “condiciones” necesarios para lograrlo.** Solamente cuando se produce la **“apertura interna” del Estado** es posible ejercitar la influencia en sus procesos decisionales y ejercer atribuciones de control de las políticas públicas. A su vez, solamente desde una actitud estatal de apertura puede tomar conciencia de otras dimensiones del control social, que no se reduzcan a las formas convencionales de auditoría. En suma, estas son las condiciones para una política de estímulo a la capacidad contralora de la sociedad civil. Cabe especificar, que la apertura interna de un Estado está vinculada con la **descentralización en sus dimensiones de transferencia de la capacidad de decisión hacia las unidades subnacionales.**



7.- Evaluación

En el plano de las recomendaciones, en términos generales se formulan instrumentos que permitirán una “medición de impactos” de la política de participación. Fue preciso determinar cuáles son los indicadores que permiten evaluar los procesos de participación, ya que se trata de modelos de ingerencia en diversos niveles de la vida pública de una nación. Dicho de otro modo, **un modelo de articulación del Estado con la sociedad civil difícilmente tendrá impactos inmediatos en temas tales como disminución de los niveles de pobreza, aunque pueda tenerlos en el mejoramiento de la calidad y eficiencia del gasto social y, por esa vía, de los servicios.** También es el caso de los impactos sobre la cultura política e institucional. Los actores deberán desarrollar prácticas que muestren haber asumido roles claros y definidos en el sistema político y haber desarrollado la institucionalidad social. Sin embargo, el sistema de valores – generalmente conocido como cultura política – requiere de procesos más largos y densos que la mera asunción de una normatividad, como puede ser una legislación sobre participación.

8.- Reglas

Las reglas de juego para la gestación de políticas públicas participativas deberán relacionarse con los actores reales y los actores potenciales, nacionales e internacionales, públicos y privados, de un proceso de participación. A su vez, el marco institucional deberá crear las condiciones para que se puedan legitimar políticas públicas desde una perspectiva instrumental. Así, deberá buscarse una articulación e intereses en los ámbitos regionales, nacionales, sectoriales y locales. Esta es la condición de posibilidad para que pueda verificarse una política pública de participación.

9.- De la lectura de los trabajos realizados por el INTEC pudo obtenerse los siguientes criterios generales

9.1.- Calidad técnica

Entre las características detectadas en las organizaciones de la sociedad civil está la falta de “calidad técnica” de las propuestas, las que deberían buscar un mejoramiento urgente, justamente, para que puedan asumir eficientemente un rol público, más aun de cara a la generación de las políticas públicas. **La capacitación debería enfocarse sobre gestión de políticas públicas, en una visión desde la sociedad civil.**

En muchos casos, la falta de calidad técnica **está ligada al insuficiente funcionamiento del “mercado”** y a los componentes de estímulo que éste tiene. Esto es, que la ausencia de competencia se refleja en la menor idoneidad de las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil.

Una buena parte de propuestas (especialmente en el Diálogo Nacional) giran en torno a la **descentralización de los servicios.** Sin embargo, por un lado, el proceso de descentralización debe ser virtualmente permanente, que por si mismo es limitado frente a los objetivos de desarrollo; se trata de modelos de gestión que buscan la eficiencia. De este modo, el problema que evidencian los documentos es que **a las organizaciones de la sociedad civil les falta una visión de conjunto del desarrollo y del largo plazo.** Por otro lado, la descentralización también está vinculada,

necesariamente, con la gestación de infraestructuras económicas que mejoren la competitividad de las regiones en el mercado nacional y en el mercado internacional.

9.2.- Limitaciones

Las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil son excesivamente dispersas. Esta dispersión nos ubica frente a la necesidad de descubrir los componentes y variables que las permiten o facilitan. **¿Qué es lo que está presente en las modalidades de funcionamiento y pensamiento de las organizaciones de la sociedad civil que no permite agregar acciones, políticas y pensamiento?** En general, pareciera que se “prefiere” la reiteración de la demanda por servicios, sin creatividad, antes que el avance en nuevas líneas de intervención. Los niveles de “**voluntarismo**” superan cualquier diagnóstico de la realidad y cualquier previsión de viabilidad.

La falta de innovación está también relacionada con la persistencia de una “**visión burocrática**” **del servicio público**; en esencia lo más alejada de una visión de recuperación de la sociedad civil, en especial, participativa.

En suma, los “sentidos comunes” presentes en las actitudes de las organizaciones de la sociedad civil deben ser desmontados desde acciones de capacitación. En estas organizaciones debe asentarse un **cambio de la cultura institucional**.

9.3.- Concertación

El tema de la concertación en toda su magnitud (**estrategias, metodologías, metas, objetivos**, etc) debe ser incorporado con propiedad a la Agenda de las organizaciones de la sociedad civil. Fundamentalmente, porque el Estado tiende cada vez más a adquirir la función de “coordinador” de políticas, en que las organizaciones de la sociedad civil deben intermediar acuerdos sociales hacia el escenario público. Esto, sin que las organizaciones de la sociedad civil entren en competencia con la tradicional intermediación política.

En este sentido, es necesario aclarar **¿cuál es el carácter de la concertación entre organizaciones de la sociedad civil y con el Estado?**, tanto como diferenciar intereses generales e intereses estatales. Desde la perspectiva de la sociedad civil, más allá de la definición convencional y sin una lectura ética, son intereses diferentes.

La propuesta que formula este documento es que **las organizaciones de la sociedad civil deben ser “expertas” en concertación para la gestión pública en todos los niveles de gobierno**. La destreza debe enrumbarse hacia el logro de sistematicidad en la concertación. A su vez, la **sistematicidad convertirá a las organizaciones de la sociedad civil en “memoria del desarrollo desde la sociedad civil”**.

La “Estrategia de concertación” - **¿hacia dónde conducir el diálogo y la negociación y con qué medios conseguirlo?** - debería permitir el avance general del sector sin reiterar las propuestas y disminuyendo la probabilidad de fracaso.



9.4.- Normatividad

A propósito del tema legislativo, se puede percibir que existe la “ilusión” de diseñar normas desde la “sectorialidad” de las organizaciones de la sociedad civil. Esto es muy difícil y, ciertamente, inconveniente.

Dentro del balance de leyes que se relacionan con las organizaciones de la sociedad civil es necesario diagnosticar, **¿qué leyes reformar indirectamente a través de las normas que se diseñan para las organizaciones de la sociedad civil?**

9.5.- Políticas públicas

La principal recomendación es que debe formularse una **Política de Estado acerca de las organizaciones de la sociedad civil**, que comprenda un **Código de Ética** (acerca de las vinculaciones bidireccionales entre Estado y organizaciones de la sociedad civil) y una **Planificación Estratégica** (conciencia estatal) acerca del rol de las organizaciones de la sociedad civil en las Políticas Públicas y en el circuito de las decisiones.

La **carencia mayor** es, en este momento, la **visión del Estado dominicano acerca de las organizaciones de la sociedad civil**.

En el plano normativo es preciso diferenciar los intereses de las Organizaciones de la Sociedad Civil, aclarando por medio de la Ley:

- ¿Quiénes son?
- ¿Cómo relacionarse contractualmente con ellas?
- ¿Dónde participar?
- ¿Cómo participar?

9.6.- Corolarios

a) Debe realizarse, como complemento a las propuestas legislativas sobre participación, una **evaluación de la participación realmente existente**;

b) Solucionar el déficit de una visión de contratación pública con las organizaciones de la sociedad civil, el cual es un tema de Administración Pública en cumplimiento de los roles estatales, para cristalizar en normas el principio de “Igualdad de oportunidades” (“liberalización controlada”).

9.7.- Empresa privada

Un propósito estratégico de las organizaciones de la sociedad civil debe ser la búsqueda de “organicidad” con segmentos de la sociedad (actores locales, regionales, sectoriales) para sustentar sus propuestas y su papel de concertación. En este sentido, es preciso racionalizar la participación

de la empresa privada en las “ áreas” de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, para que la clarificación de roles permita formas democráticas de cooperación, incluyendo, un desarrollo importante de la responsabilidad social.

10.- Precisiones metodológicas

Es preciso aclarar algunos sentidos de la propuesta de capacitación.

10.1.- Metodológicamente se trata de presentar conceptos útiles y recomendaciones para el caso dominicano.

10.2.- Se trata de combinar insumos académicos en los temas señalados, provocando a futuro que los capacitados puedan tener un buen manejo bibliográfico, e insumos técnicos ligados a las propuestas de participación presentes en organismos multilaterales y experiencias gubernamentales.

10.3.- Acerca de aspectos de contenido, cabe señalar lo siguiente.

10.3.1.- Las principales problemáticas conceptuales que se abordarán son la conformación del nivel y sentido “público no estatal” relacionados con modelos de sociedad. Es importante complementarlo con las formas de cooperación e integración desde la sociedad civil, especialmente, en un contexto de transnacionalización de la problemática social. Existen nuevos acuerdos y condiciones internacionales que viabilizan la participación. La rendición de cuentas es expresión de la reconfiguración de la democracia en la región.

10.3.2.- Las situaciones históricas que contextualizan este análisis, básicamente refieren al tránsito que han vivido los países de la región desde “Estados de bienestar” a la generalización de relaciones de mercado asociada a la existencia de controles descentralizados y la instalación de la democracia local. A su vez, la prestación de servicios está relacionada con la capacidad de la sociedad civil para involucrarse en ellos.

10.3.3.- Para efectos de la capacitación deberá utilizarse una sistematización de conceptos realizada por la documentación de respaldo, complementada tanto a nivel teórico como en referencias empíricas. Igualmente deberán presentarse las variables centrales que permiten la emergencia y sostenibilidad de las experiencias exitosas de desarrollo gestadas desde la sociedad civil. Igualmente, deberá rescatarse una visión desde la ciudadanía, en tanto generadora de opinión en torno a derechos, responsabilidades y garantías tanto en su dimensión individual como colectiva.

10.3.4.- Los temas de reconfiguración del Estado y reconfiguración de lo público deberán ser enfocados desde su nueva concepción, la relación con la economía, el modelo de gestión. Los distintos modelos de gobierno de unidades subnacionales deben alojar formas concretas de contraloría social. A su vez, los actores estatales pueden ser obstáculos o agentes concretos de facilitación de la participación, que se manifiesta en una estructura de decisiones. Es preciso también que los capacitados cuenten con una visión acerca de tendencias de diseño de modelos de concertación.



10.3.5.- Los conceptos - política pública, gestión pública, capital social, control social, participación -, los procesos - pobreza, fortalecimiento institucional, cultura política e institucional -, los instrumentos – controles-, refieren, por necesidad, a las condiciones del control social. Esto es, a los ciclos y condiciones de la modernización, tema que también abordamos.

10.4.- Cabe reiterar que este documento tiene como referencia necesaria los Lineamientos para una política de participación social y el Proyecto de Ley de Participación social elaborados para la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado de la República Dominicana, instrumentos a los que se remiten los conceptos elaborados para este trabajo.

2. La Problemática: Participación y Responsabilidad

1.- Sistema Nacional de Participación Social

El mencionado diseño de un Sistema Nacional de Participación Social recoge, en lo fundamental y bajo una versión de ingeniería política, los principios de control social de la gestión pública que ahora explicitamos. Para hacerlo, cabe reiterarlo, tuvimos como referencia los trabajos realizados por el Proyecto de fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, INTEC-BID. En lo substancial, la propuesta es la siguiente.

Los componentes del Sistema Nacional de Participación Social están orientados hacia propósitos determinados, con ámbitos y principios precisos, y cuentan con interlocutores entre las organizaciones sociales definidos por una relación territorial, sectorial o de desarrollo. **El énfasis principal es la participación local vinculada al proceso de descentralización.** Su principal instrumento es la planificación local, entre otras atribuciones de las organizaciones territoriales. **Las funciones de contraloría social son asumidas por una “veeduría ciudadana”,** que además podrá estimular la convocatoria, dentro de precisas modalidades, de una consulta popular local - referéndum local, plebiscito local y revocatoria del mandato local – y de una forma de iniciativa legislativa local.

La intervención pública de las **organizaciones de desarrollo de la sociedad civil** tiene como objetivo general buscar una participación legítima y transparente en el proceso de desarrollo, para lo cual tendrán procedimientos de **registro, acreditación y calificación**, de acuerdo a funciones, niveles y responsabilidades. Sus relaciones con el Estado deben estar asentadas en la competitividad y en la eficiencia.

En el orden nacional, es preciso dotar de **criterios y normas estables a las consultas** que se realizan en diversos ámbitos de la sociedad y el Estado dominicanos, para que el proceso de construcción de consensos adquiera una direccionalidad precisa y ascendente, de eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

Todas las formas de participación deberán estar sometidas a un proceso de **seguimiento y evaluación** por parte de la sociedad civil y el Estado. Asimismo deberán ser alimentadas por un fondo de participación social.

2.- Institucionalidad de la participación

Como se podrá deducir de lo anterior, se trata de una **relación entre niveles de gobierno, organismos de la sociedad civil, funciones y competencias, y objetivos públicos de**



cogestión y corresponsabilidad. En este sentido, la participación está definida por la interrelación entre estos componentes que persigue, en su funcionamiento conjunto y los objetivos de influencia legítima en las decisiones. **El Sistema tiene una forma institucional.** Instaura mecanismos para la vigencia de esas instituciones, especialmente, en la gestión local y en la consulta popular. En todo caso, se le dota de los recursos materiales y de poder que le permiten convertir en acto la participación y en control sus decisiones, orientándolas hacia una comunidad de intereses sociales y nacionales. El Sistema deberá adquirir una forma definitiva en el consenso ciudadano y en el consenso político que emita la legislación correspondiente. Se trata de un insumo general del diseño, respecto del que las decisiones políticas que lo pongan en vigencia deberán desagregar elementos más detallados. A su vez, es un Sistema necesariamente vinculado a la modernización que se viene operando en el largo plazo dentro del Estado dominicano, a las transformaciones de la sociedad civil desde la democratización y a la transición del desarrollo, que vincula al país con los procesos más generales de globalización.

3.- El Sistema nacional de participación social que se ha diseñado se basa en dos conceptos a saber: participación y responsabilidad. En esta parte del presente trabajo los desarrollaremos, de modo funcional a nuestros objetivos.

RESPONSABILIDAD

3.1.- Rendición de cuentas

Es inconveniente abundar en definiciones de la “rendición de cuentas”¹, aunque cabe insistir en **que sus principales elementos son un mandato otorgado y un mandatario sujeto a la “mirada” de sus mandantes, control que debe estar enmarcado en normas precisas.** Cabe, sin embargo insistir en que la rendición de cuentas implica la formación de un **sistema institucional de control social**, tal como pretende ser el diseñado para República Dominicana. Al introducir en el sistema político el criterio de responsabilidad, complementando y modificando los criterios de fiscalización política, la democracia adquiere mayor profundidad.

3.2.- Legitimidad de la participación

Como todo proceso democrático, **la supervisión social de la gestión pública también requiere de altos grados de legitimidad**, la que consigue al amparo de la legitimidad que el proceso de participación haya recabado en el respectivo país. **La participación debe adquirir legitimidad por su eficiencia** en el proceso del que se encarga y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos,

¹ Los mecanismos de “rendición de cuentas” permiten a la sociedad observar el cumplimiento de un mandato otorgado, medido a través de metas específicas y recuperar la delegación entregada a las autoridades públicas, en situaciones determinadas de disconformidad de los mandantes. La Participación Social prevé la conformación amplia de consensos, que precede a la formación de una decisión pública, los mecanismos de observación, seguimiento y ejecución de acciones públicas y la revocatoria del mandato ante la imposibilidad del sistema institucional para corregir la ineficiencia en la ejecución o la violación de la norma.

para lo cual debe contar con los recursos y mecanismos suficientes. Consiguientemente, la rendición de cuentas debe sostenerse en la legitimidad que le genera la eficacia de sus mecanismos y la ponderación de su uso.

La participación debe, por un lado, ampliar su campo de legitimidad dentro del respectivo subsistema político. Por un lado, la participación sin recursos no tiene un contenido material que la haga asible por la población, aunque obviamente una vez que los recursos están a disposición de la ciudadanía, la participación crece en sus contenidos simbólicos. Por otro lado, **la participación generalmente no va acompañada de nuevos recursos** sino solamente de una oferta de eficiencia de gasto. La ampliación de la legitimidad le permite operar sobre nuevos mecanismos y, especialmente, conseguir nuevos recursos que requieren de una redistribución que tiene matriz local / regional.

3.2.- Empoderamiento

El anglicismo “empoderamiento” (capacidad de influir en) tiene muchas referencias y lecturas especialmente por parte de los actores. Ciertamente, rebasa la mera responsabilidad y remite tanto a la **capacidad de influir en un proceso decisional** – y en este sentido es una acción de participación –, cuanto a la **actitud de que se dotan los actores para ejecutar acciones, respaldados en procesos o en normas.** Ciertamente, los actos de control social de la gestión pública requieren de esta dotación de poder, que permite a los organismos de la sociedad civil **enfrentar, desde “posiciones de poder” similares con equidad de mandatos, a los actores de la gestión pública.** En este caso, el poder de los actores no tiene una misma unidad de medida en sus orígenes v.g. recursos materiales, mandatos públicos, capacidad de presión, pero sí un mismo resultado en el acto de supervisión y sus impactos.

3.3.- Ambitos del control social

El control social sobre la gestión pública² no solamente debe **responsabilizar a los actores públicos** – en su sentido más amplio – ante la **observación y sanción de la sociedad**, sino que debe impulsar a que los mismos **mecanismos de rendición de cuentas se ejerzan dentro de los aparatos públicos**, bajo sus reglamentaciones. Tal es el caso del cumplimiento de normas de auditoría interna (financiera, administrativa, gestión). En ningún caso debe reemplazar a esas formas de rendición de cuentas sino que, al contrario, debe prestarles legitimidad, aunque aparezcan como mecanismos “menores”.

Mejores mecanismos de rendición interna de cuentas en los aparatos públicos redundarán, indudablemente, en el incremento de la democracia en la gestión pública, también objetivo del control social. Como se menciona en otra parte, las organizaciones de la sociedad civil también deben someterse a formas de control social – básicamente porque intervienen en el ámbito público – tanto como deben someterse a los principios de democracia interna evitando cualquier forma de

² “El control social ha sido tradicionalmente visto como el aumento de la capacidad de influencia de la sociedad sobre el Estado. Con el desarrollo de las organizaciones públicas no estatales surge la necesidad de una autoridad democráticamente fundada para justificar y regular este tercer sector. El control social pasa a tener un doble carácter: perfeccionar los mecanismos



dualidad, por ejemplo, organización o liderazgos autoritarios y/o corruptos al interior de las organizaciones pero que presentan demandas democráticas y de transparencia hacia el Estado.

3.4.- Reforma política

Responsabilidad y participación son dos importantes temas de la reforma política que circulan por América Latina, las que han sido objeto de reformas constitucionales en los últimos años. Sin embargo, esos temas sólo han abarcado a las instituciones estatales y no han incluido la responsabilidad y participación en las organizaciones de la sociedad civil. Ciertamente, los intentos de homogenización o de una legislación universal se contraponen con la diversidad de organismos de la sociedad civil. En general, estos intentos normativos han sido resistidos, pero subsiste el vacío de orden en las relaciones entre Estado y sociedad civil, que permita a las dos partes superar la discrecionalidad y el clientelismo. Probablemente deba avanzarse por partes. Esto es, buscar normas de contratación pública que estimulen la gestión dentro de parámetros claros, para luego ingresar sobre aspectos más “difíciles” como la evaluación de impactos y de calidad del gasto. Existen criterios que deben ser incorporados (De la Rosa, 1999), los que deben plasmarse en la legislación sobre participación³.

PARTICIPACION

3.5.- Viabilidad

En los siguientes párrafos complementaremos nociones ya trabajadas en otros ensayos acerca del concepto de participación (Verdesoto 1996, 1997, 1999)³, intentando introducir la discusión más corriente en los medios académicos y técnicos, al tiempo que los temas más pertinentes para la República Dominicana. Se argumenta que la participación sólo alcanza viabilidad en las localidades y, consiguientemente, está ligada al territorio. Es evidente la dificultad que existe para perfeccionar los mecanismos clásicos tanto políticos como de representación sectorial y funcional. También es claro que en los organismos territoriales se logra una conformación más amplia y diferente de los colectivos, que no están atravesados por las seculares diferencias clasistas u otro género de disparidades. Sin embargo, “recluir” la participación social en el ámbito territorial – local, significa “ceder” la agenda nacional a otras formas de gestión social que no tienen origen en la representación. Por ello, el reto central de un Sistema nacional de participación social es, justamente, combinar la presencia de los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil con los niveles de gobierno.

De este modo, se puede buscar una conciliación entre las funciones de las instancias del Estado con las características territoriales, funcionales y sectoriales de las organizaciones, admitiendo, las limitaciones que presenta en cada caso. No se trata de renunciar a formas de participación, sino reconociendo sus limitaciones, perfeccionarlas adecuándolas a cada situación específica.

³ Es pertinente remitir la lectura al apartado correspondiente de la propuesta de Ley de Participación Social de República Dominicana. Obviamente, éste no agota las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, pero la responsabilidad es un capítulo importante, en el que también deberá probarse la capacidad de adaptación de la sociedad civil.

3.6.- Niveles de gobierno

Los **mecanismos de participación social** que se han diseñado y que progresivamente se incorporan a los sistemas políticos y de gestión en América Latina están asociados a los **servicios públicos, a la consulta popular y a la garantía de derechos clásicos y emergentes, individuales y colectivos, económicos, sociales y políticos**. Estos mecanismos son aplicados a las diferentes instancias de gobierno, entre los que destacan, en los últimos años, los vinculados a la gestión municipal, que recogen mecanismos históricos y generan nuevas formas.

En todos los casos, el tema es el carácter obligatorio o facultativo para aplicar los resultados de la influencia ejercida por estos mecanismos de participación. **El carácter vinculante o no está relacionado con ajustes entre el Sistema de participación social y el sistema político**. Se trata, dentro de un marco técnico de diseño institucional, de acuerdos de complementariedad o corrección de la representación, en que cada país debe encontrar la ecuación correspondiente. Tampoco está fuera de esta discusión, el que cada agenda de concertación o de apertura a la influencia social tiene temas que pueden ser tratados y otros que son de exclusividad de la administración pública.

3.7.- Participación social y participación política

La participación social tiene la función de **complementar a la representación ya estatuida por la participación política con el acceso de las identidades sociales primarias al escenario público, configurando institucionalmente su influencia en las decisiones**. Esta influencia puede ser directa en las decisiones administrativas de cualquier nivel o puede ser de control. Mientras la primera modalidad estuvo más bien asociada con cierto predominio del corporativismo en la política, la segunda está vinculada con las formas más modernas de conformar “ciudadanías sociales” o de ejercicio de derechos sociales.

3.8.- Participación administrativa

Ciertamente, en la retina de algunos analistas de varios países todavía sobrevive la idea de participación social exclusivamente como influencia administrativa⁴. Así, cuando se investiga a la participación social, **se identifica a los puestos de dirección de la administración pública que**

⁴ Un caso significativo en República Dominicana es el trabajo “Legislación y Propuestas para el Control Social de la Gestión Pública por las Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicanas” (Collado, 1999) en que se realiza un minucioso inventario de modalidades de participación administrativa vigentes dentro del ordenamiento jurídico del país, y cuya conclusión – casi necesaria – es que deben mejorarse esos mecanismos. De este modo, se ha analizado la problemática dentro de una visión restringida del mundo público en el Estado, eliminando la innovación que implica la participación social desde las organizaciones de la sociedad civil.

En este trabajo sustentamos que éstas pueden influir en las políticas públicas sin necesariamente reducirse a factores corporativos de las decisiones. En la legislación sobre participación social que debe expedirse en República Dominicana debe recuperarse una relación entre distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil con los diversos niveles de gobierno, desde una perspectiva de vigencia de un sentido público no estatal del hacer de la sociedad civil. Igualmente, en el citado estudio, no se desarrolla su aporte central: las distintas formas de relación con el Estado contenidas en el listado de relaciones de Cogestión, Deliberativa, Asesora, Consultiva, Informativa, Observación Interna, Observación Externa, Petición, Vigilancia.



puedan ser directamente nominados en representación de grupos sociales interesados. Esta puede ser una grave limitación para la investigación del tema pero especialmente para sus recomendaciones. En el fondo discurre una crítica a la representación política – por ineficiente para la representación de intereses sectoriales o funcionales – o una sobrevaloración de las burocracias en las decisiones, siendo sólo éste el espacio en que se concretaría una participación eficiente.

3.9.- Participación y servicios

La participación en torno a los servicios públicos no deja de ser polémica. Por un lado, desde una posición reivindicativa se argumenta que la cogestión hace perder autonomía al movimiento popular, el que no debería sustituir al Estado en sus obligaciones. Por otro lado, desde una posición de valoración positiva de la cogestión, también se plantea que puede romper límites al sobrecargar a la población con responsabilidades que, finalmente, no puede cumplir. Sin embargo, desde los dos ángulos es posible rescatar que **la participación invita a la comunidad a adoptar una posición de iniciativa, que la potencia en los ámbitos de supervisión y administración de servicios.** Obviamente, esto sólo es posible desde esquemas de gestión descentralizados, desplazándose el eje del debate hacia las modalidades de descentralización.

3.10.- Inversión y productividad

Desde muchos ángulos se ha comprobado que la participación social incrementa la eficiencia de la inversión, sea por las capacidades de supervisión de la comunidad, sea por su contribución para potenciarla. A nivel local, además, la participación contribuye a elevar la productividad media de la producción. A nivel general, las políticas públicas pueden ejecutarse con mayores índices de aprovechamiento y calidad. Sin embargo, para que esto ocurra debe haberse encontrado el límite justo entre la descentralización de, por ejemplo, un servicio, y las funciones de la política estatal. Esto implica clarificar los roles de supervisión de cada nivel de gobierno (si los tiene), la producción de información para la evaluación de los cumplimientos y avances del servicio, la responsabilidad del financiamiento y las transferencias concretas a que hubiere lugar y las obligaciones de la comunidad inmediatamente concernida.

3.11.- Corporativismo

La participación social definida dentro de un esquema corporativo arrastra problemas clásicos de la democracia. Esto es, que **la inclusión de los grupos organizados – además de implicar una concepción elitista de la sociedad – “opone” a sectores adelantados y sectores atrasados de la sociedad.** Esta oposición es excluyente y profundiza las asimetrías de poder. Igualmente, **elimina el carácter colectivo de la construcción de las decisiones en la democracia y se transforma la participación sólo en expresión de intereses, al margen del grado de legitimidad de que estén dotados.** Al contrario, la participación social está asociada con la búsqueda de la igualdad en el acceso al mundo público, que no pudo ser cubierta con el acceso al voto. El Sistema de participación puede ser una forma de “corrección” de la inequidad y de recreación de un acceso a las oportunidades, reconociendo y asumiendo las diferencias socio – económicas sobre las que operan las identidades sociales.

CONSENSOS ACERCA DE LA PARTICIPACION

3.12- Legitimidad internacional de la participación

En la región circula un nuevo consenso - que avanza en su proceso de formación - acerca de la necesidad de un tratamiento urgente y eficaz de la pobreza, como condición para dotar de sustentabilidad la transición en el desarrollo. **Este nuevo consenso para dotar a los Estados de una política social está acompañado de otro acuerdo acerca de la necesidad de la participación de la sociedad civil, también como garantía de eficacia y de sustentabilidad de la política social.** Las nuevas condiciones políticas del mundo han abierto estas posibilidades, las que deben tener diseños y términos nacionales y regionales.

3.13.- Operatividad de los consensos internacionales

Los consensos no devienen automáticamente por un cambio de actitudes en la relación entre los actores, ni por el mero hecho de dialogar. Para que se efectivicen los consensos, es preciso producir sus contenidos exactos, elaborar procedimientos y hacer operativos los consensos globales, tarea en la que se encuentran embarcados algunos países de la región. **La acción de hacer operativos los nuevos consensos debe enmarcarse en un proceso más amplio, de creación de un ambiente y medidas de confianza mutuas.** La histórica desconfianza que ha definido a los actores del nuevo acuerdo por la participación y contra la pobreza puede y debe ser superada a través de medidas precisas y no solamente con retóricas, que solamente expresan voluntarismo.

3.14.- Transparencia y reciprocidad

La más fehaciente actitud para lograr acercamientos entre los actores consiste en transparentar todos los actos y actitudes de una clara y explícita reciprocidad entre el Estado y la sociedad civil, entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil. **La transparencia y reciprocidad permitirán que estos sectores entren en un proceso de autoregulación, el que finalmente es el punto más alto de la concertación.** En suma, para hacer operativo el nuevo consenso sobre una política social participativa y concertada, es imprescindible la autoregulación del Estado y de la sociedad civil, cimentada en la reciprocidad como soporte de la confianza mutua .

3.15.- Concertación⁵

De la anterior afirmación sobre la existencia de un nuevo consenso sobre la política de participación social en la región, es necesario derivar hacia su instrumentación. Este es un proceso nuevo que es

⁵ En términos conceptuales, la concertación es básicamente promover intercambios entre las partes (actores) de la sociedad para gestar sistemas de procesamiento de diferencias y lograr objetivos comunes con perspectivas de futuro. Abarca los temas públicos, en el sentido dado, de inclusión de lo estatal y social relativo al bien de todos. Así, los actores de la concertación tienen origen en la sociedad, el Estado y las instancias intermedias como la sociedad política. Pueden converger por la cobertura de la concertación dentro de los objetivos nacionales; es decir, de los objetivos estratégicos de la comunidad de destino, que implican el resguardo de la institucionalidad y de las modernizaciones logradas. La concertación, que debe ser una práctica permanente e institucional del sistema político, es un instrumento decisivo de la Política de Participación Social, en la medida en que construye a los acuerdos colectivos para procesar conflictos, bajar la incertidumbre de la transición de modelo de desarrollo y contribuir a la formación de nuevos sujetos públicos, que influyan responsablemente en las decisiones y generen una actitud ciudadana estable de logro de deberes y derechos.



necesario conocer, en el sentido de adquirir las destrezas para diseñarlo adecuadamente, desde sus aspectos conceptuales hasta su misma ingeniería. Dicho rápidamente, los actores están en la obligación de aprender a concertar (ver anexo 1). No basta con iniciar diálogos sino que es imprescindible aprender a producir consensos. Las metodologías de participación y concertación que se generen deben tomar en cuenta, fundamentalmente, que se trata de nuevos actores frente a diferentes temáticas. Las instancias, los momentos y las temáticas forman el marco para diseñar ¿cómo hacer concertación bajo nuevos parámetros?. La pragmática de la participación y concertación no puede, en ningún caso, evitar la planificación. **Los planes que nazcan de procesos de concertación deberán ser innovativos en todos los niveles - diagnósticos, metas, estrategias, metodologías -, deberán des-estatizarse para lograr una lectura más comprensiva de la sociedad en interacción con el Estado, deberán des-dogmatizarse para alcanzar una perspectiva equilibrada de los roles y responsabilidades de cada parte del Estado y de la sociedad civil, y deberán generar nuevas convenciones sociales, políticas, institucionales y burocráticas alrededor de metas consensuadas, viables, obligatorias, mensurables y visibles.**

UNA ENTRADA POR EL CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL

1.- Evolución inicial

El concepto de sociedad civil ha registrado **cambios en su significado, correspondientes a modos y formas de producción material y de pensamiento.** Pero, también, los mismos “lenguajes” de las sociedades nacionales le han provisto de significados alejados de la racionalidad científica.

En la acepción original (jusnaturalismo) fue Estado, en el sentido de **orden humanamente construido.** La capacidad político / estatal garantiza la permanencia de los avances civilizatorios. La racionalidad aparece como un germen de acuerdo que se expresa en normas (expresión formalizada de una voluntad por orden consensual).

Cuando los sujetos diferencian entre orden social y el desorden previo, ellos establecen su pertenencia a un rango, lo civil, entendido como **comunidad normada**, significación que trasciende de lo estatal a lo civilizado.

En este punto, la voluntad para dotarse de un orden y la normatividad como creación social para interactuar, se diferencian no solamente del estado humano primitivo sino del estado divino, dominio de formas no voluntarias y necesarias. En suma, **inicialmente, sociedad civil es referencia a Estado enfrentado a la naturaleza y es relación a civilización enfrentado a lo primitivo.**

2.- Diferenciación del Estado

Posteriormente, cuando una nueva construcción estatal tuvo un carácter superior en la historia, la idea de sociedad civil adquirió un lugar intermedio. **El Estado fue concebido como superación de los enfrentamientos sociales (sociedad civil).** La lógica contractual o la eticidad es, en su entender, la forma más alta de sociabilidad humana.

El concepto de sociedad civil comienza a referir al espacio de relaciones económicas antagónicas derivadas de las necesidades de las clases. El enfrentamiento de clases tuvo un primer nivel de mediación en la normatividad, siendo ésta externa a la “Administración Pública” y más referida a las corporaciones.

Esta relación de externalidad que aparece entre el Estado y la sociedad civil no es absoluta y, antes bien, la sociedad civil se constituye en momento previo (aun no es Estado). Sin embargo, la sociedad civil es dispersión de intereses y el Estado aparece como la posibilidad de una forma común superior. **La sociedad civil es momento constitutivo desde lo inferior mientras que el Estado es concentración de poder y política.**

3.- Modernización del concepto

En los momentos posteriores, el concepto de sociedad civil transita desde su racionalidad de estructura económica a **momento superestructural, orgánicamente vinculado a la sociedad política o Estado, punto de residencia de la hegemonía o capacidad de conducción intelectual y moral del conjunto de la población.** La sociedad civil queda definida como “mundo de las ideologías”, ámbito de producción y difusión de las ideologías (culturales y políticas) en el que se ejecuta la acción hegemónica (“...hegemonía política y cultural de un grupo social sobre toda la sociedad, como contenido ético del Estado”); **espacio de confrontación e interrelación de las relaciones ideológicas y culturales.**

De este modo, **la sociedad civil no es ámbito exclusivo del dominio sino fundamentalmente de ejercicio de la dirección (orientación de comportamientos colectivos),** no solamente política sino fundamentalmente intelectual y moral. La hegemonía es distinta del mero control y se la genera desde la sociedad civil. Combina la capacidad de dirigente y dominante. Así encarna la posibilidad estatal de vincular a la coerción con el consenso. La acción hegemónica se ejerce sobre toda la sociedad - aliados y adversarios - tendiendo a conducir a la intelectualidad orgánica afín y a asimilar la del adversario.

Ahora bien, los sujetos sociales producen su conversión desde el espacio de sus necesidades materiales hacia el interés colectivo y su consiguiente transformación en sujetos políticos. Ocurre a través de una percepción determinada de las necesidades o de la conflictividad económica y social.

La sociedad civil es la instancia privilegiada de la reforma intelectual y moral, consiguientemente, del desarrollo de los proyectos nacionales, contenido político de la mayoría. La acción política, es entendida como disputa por la dirección de los comportamientos, trata de crear una nueva cultura social que encarna un proyecto nacional (avance del conjunto de la nación).

Entre Estado y sociedad civil se pueden dar una gama de relaciones: situaciones de equilibrio y de crisis. La primera supone un intercambio simétrico mientras que la segunda se define por el desborde de la sociedad sobre el estado o viceversa.

4.- Se ha planteado que en América Latina virtualmente no existía la sociedad civil ya que el Estado centralizaba el poder, la política y la representación. Sin embargo, los procesos de redemocratización



han mostrado, más recientemente, que son sociedades en búsqueda del equilibrio fortaleciendo a sus sociedades civiles y que aspiran a que el poder se diluya en un conjunto de aparatos estatales y sociales, antes que se concentre despóticamente contra la sociedad como en la fase autoritaria.

En los sistemas políticos de los países de la región se ha revalorizado la ecuación entre delegación y control, y se reivindica la politicidad de la sociedad redefiniendo las fronteras de lo público, tema al que se dedicarán algunos párrafos más adelante.

El consenso activo es un acto voluntario que se constituye en la sociedad civil. En la medida en que la sociedad civil construye y no solamente expresa a la hegemonía es, fundamentalmente, soporte de la legitimidad del Estado y de la política. La democratización de la sociedad civil implica, entonces, la conformación de los patrones valóricos que comprenden la cultura política a través de la “extensión” de la ciudadanía (la que marca un límite y una forma a la participación) y el “procesamiento” del sentido común popular (la agregación de las voluntades dispersas de la espontaneidad).

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, ACTORES TRADICIONALES Y EMERGENTES

1.- Organizaciones de la sociedad civil

A partir del marco conceptual previo, cabe mencionar que en la sociedad civil conviven, de un lado, organizaciones de diverso tipo, expresivas de intereses, posiciones y actitudes frente al Estado y al mercado; y, de otro lado, agregados no organizados de personas y procesos, los que en conjunto estructuran los ámbitos de flujo de la opinión y la deliberación.

Las organizaciones de la sociedad civil son **heterogéneas**. Su pluralidad obedece a los diversos segmentos de actividades y actores, que **buscan intervenir en la acción social, conocer las áreas de intervención o el proceso social, y ejercer derechos consagrados para los actores**. Puede observarse que su conformación más innovativa se registra en las nuevas situaciones sociales y nuevos derechos que emergen en nuestras sociedades.

2.- Coyuntura

Las organizaciones de la sociedad civil no son ajenas a las coyunturas políticas y económicas de nuestros países. Su **creación por “oleadas” forma parte de las estrategias de la sociedad civil frente al autoritarismo o a la democracia y, más recientemente, a las formas que adquiere el ajuste** y a la posición de los organismos de la cooperación internacional, que buscan nuevas formas de intervención social ante la ausencia estatal. En este último sentido, varias formas de organización de la sociedad civil que emergen están asociadas a la necesidad, visualizada por organismos internacionales, de acoplar tendencias de mercado y desarrollos sociales.

Dependiendo del país de que se trate, las organizaciones de la sociedad civil se relacionan más directamente con la coyuntura por la que atraviese el mercado laboral, la modalidad de reorganización

institucional del Estado, la actividad que despliegue la Iglesia, la articulación que busque la empresa privada con la política social y las alternativas de intervención de la cooperación internacional.

3.- Variables del desarrollo

Estas organizaciones son una variable institucional importante del desarrollo, no obstante su práctica de intervención social. **Pueden intentar una sustitución del Estado, especialmente en la Política Social, subordinarse a sus directrices o alcanzar autonomía de concepción e intervención.** A su vez, las organizaciones de la sociedad civil son canales importantes para la cooperación internacional para el desarrollo, en que juegan un importante papel de recodificación – conceptual o práctico - de la agenda de la cooperación externa. En este sentido pueden desempeñar un rol doblemente intermediario, entre el Estado, la cooperación internacional y los actores en las áreas de intervención.

4.- Para el presente trabajo carece de interés inmediato el análisis de los diversos ciclos de vida de las organizaciones de la sociedad civil. Obviamente la mayor permanencia en el escenario de intervención social y el logro de sustentabilidad anuncian mecanismos más idóneos de reproducción institucional. Las diversas modalidades de desarrollo institucional - que suponen una diversidad de relaciones interiores – deberán converger en un adecuado cumplimiento de los objetivos públicos que legitiman su existencia. Desde esta dimensión, **es previsible una extrema dificultad de una reglamentación uniforme sobre su vida interna, aunque son necesarias normas generales que preserven la vigencia de democracia interior. Este es un problema público ya que no pueden ser sujetos de contraloría social si no acreditan plena y cotidiana vocación democrática.**

5.- Aptitudes

Sin entrar en el debate sobre las clasificaciones y tipologías posibles de organizaciones de la sociedad civil, las investigaciones existentes muestran que una parte de las organizaciones tienen mayor aptitud para desempeñar roles de gestión y ejecución de políticas públicas y, en especial productivas y de desarrollo social; mientras que otras organizaciones pueden asociarse de mejor modo a las actividades de asesoría o de contraloría social. En este sentido, surge una alternativa. Por un lado, **si es posible o deseable que una misma organización de la sociedad civil desempeñe, simultáneamente, actividades de gestión y de contraloría; o, si en su defecto, es preciso “especializar” organizaciones que trabajen exclusiva o preferentemente en la contraloría o en la gestión.** Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil tienen referencia no solamente funcional o sectorial sino también territorial, por lo que también deben ajustar las definiciones institucionales con las características y funciones de los diversos niveles de gobierno.

6.- Un tema que abordamos reiteradamente en este trabajo es la **intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la disputa por la legitimidad.** Evidentemente no se sugiere una reconversión en los roles ni una invasión en los espacios convencionales de representación de la democracia. Se trata de localizar una ubicación precisa. De un lado, hemos procurado definir, quizá de modo conceptualmente abstracto pero necesario, **a la sociedad civil como espacio en que cristaliza la orientación de los comportamientos colectivos.** De otro lado, no será posible intervenir en el



desarrollo de la democracia si sus actores institucionales no cuentan con legitimidad entre sus actores sociales y entre el Estado. En democracia, la búsqueda de legitimidad es la condición de posibilidad de intervención de todos los actores.

7.- Definición instrumental

De modo instrumental, cabe definir como integrantes de la sociedad civil a las **organizaciones sociales territoriales, funcionales y de desarrollo, según sus modalidades tradicionales de funcionamiento, en los ámbitos de la producción y servicios, y control, desde los cuales pueden influir en las principales decisiones de desarrollo**. Existe una enorme diversidad social y de representación histórica tanto como de Organizaciones de Desarrollo.

Las Organizaciones Territoriales son instancias a través de las cuales la vecindad interviene en la solución de problemas comunitarios e incide en la planificación y gestión de las políticas y de proyectos locales. Las Organizaciones Sectoriales son asociaciones constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes de sus miembros. Las Organizaciones de Desarrollo se definen por su intervención en la acción social y asistencia humanitaria, desarrollo comunitario, fomento económico, asistencia técnica, educación ciudadana, apoyo a grupos vulnerables, e investigación y difusión. Estas organizaciones, que no tienen como beneficiarios de sus acciones a los miembros que las componen, son equipos técnicos y su ámbito de actuación incluye pero puede trascender lo local.

Las organizaciones sociales referidas pueden actuar como interlocutoras responsables del desarrollo, instancias de control social de la gestión y protagonistas de iniciativas de política pública en los temas y niveles que les corresponda. Dependiendo de la disposición de la política pública de participación social, pueden orientarse hacia la correcta utilización de los recursos; la optimización del gasto público por reasignación consecuente de responsabilidades y del financiamiento; la redistribución del ingreso, basada en el dimensionamiento de las disparidades sociales y territoriales; el ejercicio de los diversos niveles de Consulta Popular; y, la apertura de un proceso de concertación institucionalizado.

3. Reconfiguración y Refuncionalización del Estado

1.- Nación

La “desaparición” de la nación en la globalización es una reducción simplista, que se allana a una modernización instaurada contra las identidades primarias. Al contrario, el ámbito de la construcción nacional se mantiene pero, obviamente, se modifican algunos de sus parámetros. Desde el punto de vista de nuestro interés en este trabajo, uno de ellos es que **la internacionalización racional y proyectada de la sociedad civil - y no solamente la apertura del mercado - es la garantía para lograr un diseño nacional, además, principal complemento de la reforma del Estado.**

En el horizonte del actual debate están los actores en búsqueda **del Estado socialmente necesario, que se articule con el mercado y defina los términos de la soberanía en la globalización.** El Estado no puede dejar de ser el articulador de las distintas vertientes, que juntas hacen un proyecto nacional. No obstante, debe expresar a los actores nacionales, antes que, como en el pasado, constituirlos. En este sentido más que intervención estatal de “viejo cuño” se trata del logro de la representación; y, antes que de representación política “convencional”, se trata de viabilizar una participación que persiga la coordinación consensuada de políticas.

Los contenidos de un proyecto nacional podrían girar en torno a la voluntad de la sociedad para fijar el carácter del **modelo de apertura** (soberanía y negociación internacional), desarrollo para **superar la pobreza** (compromiso de erradicación de la extrema pobreza, servicios sociales, participación, descentralización), **Estado plural y transparente libre de corrupción** (modernización del sistema político, respeto a la diversidad, inclusión de todas las minorías y grupos vulnerables) y una **política económica de estabilidad y crecimiento.** Este estudio nos permite afirmar que esta agenda está presente en la actualidad dominicana.

2.- Modernización

Los planos en que la modernización de la región opera son el proyecto económico de apertura, el nuevo diseño del Estado y la reforma institucional, los que se articulan con propuestas convencionales sólo en torno al redimensionamiento del Estado antes que al replanteamiento de sus funciones. Pero, lo paradójico, es que **el Estado sigue siendo el eje de su modernización y de la modernización posible de la sociedad.**

Sin embargo, es preciso insistir en que la modernización no es privilegio de ningún actor o proceso tal como se pretendió antes. Tampoco tiene un solo parámetro ni se puede confundir con la privatización. **La debilidad mayor de la sociedad civil es que en**



nuestros países no se presentan proyectos modernizadores originados en sus sociedades. Ni siquiera lineamientos de consenso para la transición, los que deberían fijar límites entre el mercado y el Estado.

En el pasado, empresarios y trabajadores se gestaron como sujetos sociales bajo el alero de políticas públicas⁶. Entonces, como en la actualidad ningún actor reconoce autocríticamente que se sometió a la economía y, específicamente, a la particular racionalidad del mercado, a una muy fuerte manipulación por parte de las políticas estatales, éstas no alcanzaron a regular las distorsiones del mercado y se enfrentaron, sin éxito, contra sus tendencias principales.

Los nuevos límites entre el Estado y la sociedad, tanto como entre el Estado y el mercado, deben ser fijados por un nuevo acuerdo social y político, que responda a un consenso elaborado en el marco de la soberanía popular. En la siguiente parte de este trabajo se desarrolla una aproximación a los “nuevos” sentidos de lo público, vinculados al control social de la gestión.

La solución a las diversas problemáticas de la pobreza depende de esa adecuada relación y, también, de la **asunción de responsabilidades por el mercado. Todos los actores deben conocer a fondo los mecanismos del mercado, para poder conducirlo.** Hay que guiar al mercado en los límites de su racionalidad y en función de los objetivos nacionales. La participación, tanto como la descentralización, por si mismos no provocan “soluciones” al tema de la pobreza, pero plantean nuevas articulaciones entre lo público y lo privado; el Estado y el mercado; y, el Estado y la sociedad, las que pueden orientarse hacia la búsqueda de la equidad. Desde este planteamiento conceptual se formuló el sistema nacional de participación para República Dominicana.

Establecer parámetros al mercado también implica hacerlo respecto del Estado. **Al haber concebido antes al Estado como el depositario único y necesario del “bien común”, de la posibilidad democrática, del destino de la política y de la factibilidad de cambio, se debilitó la gestión de la sociedad en la solución de sus problemas y en la conducción del proceso.** La defensa a ultranza del Estado debe ser desterrada. Si unos aspiran a reducir al Estado a su límite mínimo por principio, otros aspiran a expandir al Estado a su límite máximo por principio. Al contrario, la sociedad debe dotarse de “consensos frescos” acerca del tamaño de Estado necesario y de las nuevas funciones en un marco de cogestión. Este debe ser el criterio de reforma y modernización del Estado dominicano en el largo plazo.

⁶ Los conceptos de políticas públicas giran en torno a: “trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación” (Thoenig, 1997 cit. por Hernández, 1998); “determinados flujos del régimen político hacia la sociedad, que son producto del sistema político y por tanto del uso estratégico de recursos para enfrentar los problemas nacionales...” (Alcántara, 1995 cit por Hernández, 1998); “La política, como expresión del conflicto social que se organiza dentro del Estado y que se orienta hacia el control de su aparato institucional; y las políticas públicas, como manifestaciones y resultados de ese conflicto, no deben ser estudiadas como procesos determinados por factores que operan dentro de los límites territoriales y legales del Estado-nación. Más bien, la política y las políticas públicas deben ser analizadas como componentes y dimensiones de una red global de relaciones de poder e intereses, que condicionan la lógica y racionalidad que definen las relaciones entre el Estado y la sociedad alrededor del mundo” (Pérez, 1998) “...son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno que, actuando directamente o a través de agentes, van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Hernández, 1998)

3.- Ajuste

El ajuste que recreó el orden económico ha derivado en la más intensa concentración del ingreso vivida por la región. A ello se agrega la ausencia estatal en el campo social y la ineficacia para lograr una reconversión productiva. Tampoco el mercado ha respondido ante el incremento en la demanda de satisfactores.

En la nueva situación, la política social no puede quedar reducida a la mera responsabilidad estatal. La empresa privada y el mercado deben adoptar roles que los legitimen. **Se debe determinar - técnica y políticamente - la división entre lo privado y lo público, que incluya una aproximación al mercado como proveedor eficiente de específicos servicios, con transparencia y sin distorsiones.** También, hay que desarrollar la participación de los sectores vulnerables en el mercado, evitando la extrema desventaja actual para el aprovechamiento de oportunidades. Este es el tema central de las sugerencias de desarrollo del capital social y del tercer sector en República Dominicana.

El Estado no debe quedar reducido a corrector de las “distorsiones” de la pobreza creadas por el mercado y por él mismo, siendo que el resto de las relaciones sociales queden en manos del mercado. En sentido contrario, la sociedad civil debe diferenciarse del exclusivo interés privado por sus objetivos de trabajo en el plano del interés público. Más aun cuando en situaciones como la dominicana asistimos a una notable presencia numérica de organizaciones de la sociedad civil.

A su vez, el Estado es gasto social tanto como debe ser representación de los actores, quienes deberían sentirse incorporados. A su vez, los actores deben darse el Estado que definan, requieran y necesiten. **Estado y sociedad deben conocerse mutuamente para evitar una sobreacumulación de expectativas e ineficacia de la intervención de cada uno.** Este sentido de la corresponsabilidad pública debe permear, bajo fórmulas y diseños específicos, a todos los niveles de gobierno.

El objetivo debe ser conseguir **un Estado transformado que permita a la política social actuar como legitimadora de la gestión pública y de la corresponsabilidad social.** Parte importante de esta reforma estatal es la legitimidad, que se sustentará en la solución de las problemáticas matrices de los actores sociales y no solamente en haber detenido la inflación y en exhibir las “bondades” de la disciplina fiscal.

4.- Conciencia estatal

El Estado no es consciente de la transición a la que ha empujado a las sociedades. Ha perdido memoria técnica y ahora es muy visible la falta de una mirada estratégica. La inconsciencia también refiere a que, en el horizonte de la transición, no figuran los objetivos nacionales y a que el Estado no conoce sus roles actuales y posibles.

Existe una creciente presión externa - desde las distintas formas de condicionalidad para la cooperación - para que el Estado asuma, como su tarea prioritaria de gobernabilidad, la reducción de costos y la mejor administración de los recursos escasos en la transición. Desde esta óptica, el único logro visible y "aceptado" es el control del gasto fiscal. Otras dimensiones no son valoradas.



Si en el control de los recursos económicos no existe una sólida conducción de la autoridad estatal, más evidente aun es la falta de convocatoria social para lograr mínimos de cohesión y conducción de las energías sociales. La mayor debilidad es la “flotación” del consenso en respaldo de la autoridad estatal. Este deterioro equivale al del Estado. **La ciudadanía quiere recrear una presencia de Estado en muchas actividades y así bajar la incertidumbre de un proceso de transición sin horizontes claros.**

5.- Integración social

En la región, desde los años sesenta hasta los ochenta, el Estado fue un gestor de la integración social a través de la inversión, el empleo, la educación y, especialmente, por el desarrollo del mercado interno. Pero, luego, el desmontaje estatal estuvo acompañado por un desencanto con la democracia. **Los instrumentos de integración y movilidad sociales se han debilitado junto a la falta de concreción de expectativas.** Ahora, las tendencias centrífugas de funcionamiento social, como la violencia y la anomia, gobiernan la cotidianidad dominada por la ausencia de Estado. En República Dominicana se muestra como el crecimiento económico convive con estallidos sociales episódicos.

El ajuste ha debilitado los instrumentos de la integración social y ha delineado un “futuro de soluciones” solamente en el mercado. **El mercado es insuficiente para recrear con eficacia los instrumentos de la integración.** Por ello, hay que producir una revaloración de la democracia como anhelo para reconstituir la comunidad.

La “demanda de comunidad” debe ser transferida del ámbito económico al político. **La ampliación de la democracia debe cumplir las funciones de integración que el Estado dejó de hacer.** Desde esta perspectiva, las sociedades deben transitar desde los niveles de desencanto con la democracia hacia la valoración de la insuficiencia de democracia en el funcionamiento cotidiano e institucional.

La modernización ha roto lazos de pertenencia, arraigo e identidad, antes amparados y garantizados por el Estado. La sociedad busca hoy - desde la economía hasta el liderazgo - **instancias que integren a los diversos aspectos de la vida social, en una identidad nacional y colectiva,** que otorgue seguridades y sentimientos compartidos. Es una demanda difícil de formular - y más aun de satisfacer -, que permea todas las reivindicaciones reales y simbólicas.

La dificultad es la relegitimación del sistema democrático, condición para restablecer el ideal de comunidad. La población debe anhelar más democracia como actitud ante la política y el mercado. Las dificultades para expresar los intereses, confrontar alternativas y procesar los conflictos impiden la consolidación de una cultura política democrática. A su vez, hasta hoy, han sido incompatibles la legitimidad de la democracia y la eficiencia de las instituciones. La reforma de las instituciones es la condición para modificar las actitudes sociales respecto de la democracia.

Las posibilidades integradoras de la democracia no son autónomas de la dinámica económica, ni de la transformación del Estado. En la medida en que alguna de ellas prescindiera de la otra, se quiebra el proceso de construcción de confianzas sociales para la construcción del futuro, generalizándose la incertidumbre. **Las organizaciones de la sociedad civil deben constituirse, en todos los niveles del sistema político dominicano, en la forma institucional que permite la trasmisión de la confianza y memoria del sentido institucional de la sociedad.**

La concertación siempre se orientó hacia el Estado, el que adquiría un protagonismo excesivo. **No se recuperaron los resultados de la concertación en el seno de la sociedad.** No se la utilizó para el diseño de políticas importantes. Se la ha asociado sólo con la repartición obscura de recursos.

Ahora es preciso un nuevo acuerdo social sobre las responsabilidades del Estado y del mercado en relación a los principales factores de la integración social, de modo especial, la educación, el empleo y la comunicación. Las incertidumbres por la ausencia de Estado deben ser reemplazadas por la nueva presencia de un Estado reformado. También, renovadas capacidades de la sociedad deben dotar de satisfactores de las necesidades, para desarrollar las identidades sociales, en un contexto de revaloración de la democracia. Al superar concertadamente la insuficiencia de democracia en el país se crearán dominicanos con amplia tolerancia social que supere el disimulo.

6.- Subsistemas políticos

En la actualidad, las sociedades de América Latina tienden a organizarse por “subsistemas”, que son **estructuras socio-políticas, relativamente cerradas, en las que se produce y se consume legitimidad, en muchos casos, sólo con referencia privada, doméstica y local.** Lo que la población acepta como público no son los componentes clásicamente redistributivos de legitimidad estatal y nacional. Acepta y vive como legítimos, solamente valores de inmediata referencia étnica, familiar, territorial y religiosa. Confía sólo en la legitimidad que ella misma produce y consume, reproduciéndose como actor social dentro de esos límites.

La situación también tiene origen productivo. Son territorios en que se elaboran bienes para sus habitantes y para sus similares sociales. **Son espacios en que los pobres producen para los pobres en subsistemas económicos relativamente cerrados.** Pero también se orienta la producción hacia el estrato de superiores ingresos, en que el intercambio adquiere otra significación. Los pobres producen también para esos mercados, pero no pueden consumir ni bienes ni servicios de ese otro mercado al que concurren.

El mercado moderno funciona como desintegrador. La posibilidad de cohesión social de los más pobres se reduce a sus espacios. Existe una baja interacción social originada en la desconexión mutua. El mercado excluye y el Estado no es una posibilidad de inclusión.

7.- Descentralización

La descentralización gana consenso como una reforma necesaria de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en reacción contra la organización del aparato estatal, argumentando para ello, la ineficiencia burocrática y reivindicando lo local como heterogéneo y espacio de participación. Se inserta en la redefinición de relaciones entre Estado y mercado dentro de proyectos de modernización. **Implica una muy delicada ingeniería política, que diseñe articulaciones entre lo local y lo nacional, respete la diversidad, fortalezca simultáneamente los niveles sociales - locales y estatales - nacionales, equilibre los orígenes de la representación y las jurisdicciones políticas, y presente crecientes y responsables niveles de participación.** Su implantación puede otorgar mayor legitimidad al Estado y crear condiciones de gobernabilidad.



Una visión corta de la descentralización ha sido entenderla como vehículo del “adelgazamiento” de la política nacional, para producir un crecimiento de la política local y sus significados. En este sentido, la descentralización es un proceso “tensionado” siempre entre dos variables, por ejemplo, entre una visión del Estado Nacional desde lo local y una reconceptualización de lo local en las ideologías y prácticas administrativas de Estado.

8.- Desarrollo social

El papel del Estado en el desarrollo social deberá ser nuevo y significativo. Se redefine, por un lado, en función de las **capacidades que pueda exhibir la sociedad civil - empresa privada o sectores populares - para lograr, por si misma, metas del desarrollo social**; mientras que, por el otro lado, debe asumir las dimensiones de la integración social a través de la normatividad y de estimular la gestión de la sociedad, midiéndose en los niveles de eficiencia que logre.

Los acuerdos acerca del desarrollo social deberán tener registro en la memoria del Estado y de los actores sociales. Cualquier nueva forma que adquiera la modernización deberá tener como base las modernizaciones ya logradas. En ello consiste el papel esencial de las memorias institucionales del Estado y la sociedad.

El Estado es responsable de plantear nuevos paradigmas de desarrollo social. Debe integrar a la globalización en el desarrollo social evitando que se formen nuevas dualidades. A su vez, debe buscar formas correlativas de inserción internacional de las diversas maneras del desarrollo social tradicional.

9.- Desarrollo urbano

Muchos son los papeles concretos que debe absorber el Estado. Por ejemplo, en el desarrollo urbano, su intervención debe ser definida en base a las demandas de los ciudadanos y a las tendencias actuales de fortalecimiento de funciones específicas. La ausencia de Estado en las regulaciones urbanas básicas y en la creación de órdenes para normar situaciones sociales emergentes, es repudiada por la población. Asimismo, todos los actores urbanos requieren de un funcionamiento eficiente y competitivo de los diversos mercados urbanos de productos y tierra así como de la circulación de oportunidades para la inserción de los recursos humanos. **La planificación no debe eliminarse sino definirse a través de nuevas técnicas y procesos participativos que se basen en las realidades cotidianas y en el registro de las demandas ciudadanas.**

Las autoridades deben sustentar su legitimidad en la cercanía administrativa con la gente, para poder liderar los procesos que requieren de sus consensos. Así, las instituciones locales deben concebirse a si mismas como escenario de concertación en temas espaciales y sobre procesos sociales. La concertación no debe ser exclusiva de ninguna esfera pero sí debe ser coordinada con el Estado central. La ciudadanía debe percibir esta nueva actitud institucional.

Incrementar la capacidad institucional de las administraciones locales tanto en aspectos técnicos como en representatividad, que sustente sus actividades y las haga sostenibles en el tiempo. A una mayor capacidad institucional, deben corresponder incrementos en las responsabilidades ciudadanas,

que también requiere de fortalecimiento institucional de sus organizaciones. A su vez, los organismos locales deben erradicar cualquier forma de despotismo en beneficio de la democratización del servicio. **La cercanía de las instituciones a la sociedad civil debe alcanzar, fundamentalmente, al liderazgo local.**

10.- Modernidad estatal

Se busca un **Estado moderno, eficiente en la provisión de servicios, representativo de la demanda ciudadana, capacitado para corregir las inequidades del mercado, transparente en todos los ámbitos de su gestión, de alta eficacia administrativa, claro en los objetivos y estrategias de planificación, vinculado a las diferentes organizaciones sociales y respetuoso de los derechos.**

A su vez, la reforma política debe pretender una reorganización de fondo del sistema político. Nuevas instituciones que garanticen una gobernabilidad orientada hacia la construcción y progreso de la democracia. Esta nueva institucionalidad debe erradicar la corrupción y crear un Estado y una sociedad transparentes. Se trata de tener eficientes sistemas jurídico y parlamentario tanto como una nueva organización de la Función Ejecutiva. En suma, el Estado debe ser una estructura moderna dotada de capacidad de regulación para el desarrollo, con vínculos fluidos con la sociedad y una descentralización de las decisiones y los recursos.

11.- Modernización política

La modernización política que entrañaba la redemocratización fue entregada a la imagen y la práctica de los partidos políticos. La capacidad de cumplir con estos objetivos fue la medida de la “correcta” dirección de los objetivos modernizadores. De este modo, **la frustración que la población tiene con la democracia fue reconducida como crítica a los partidos.** Sin embargo, la situación inversa no es necesariamente cierta. La magnitud de la crisis de los partidos no es de igual dimensión que la crisis de la democracia.

Con la democracia, los partidos elaboraron modelos de intervención política y de estructura institucional, que eran sinónimos de modernización. Estos modelos se basaban en oposición a la forma partidaria histórica caracterizada por la representación oligárquica y la manipulación populista del apoyo popular. Los partidos modernos se pretendían estructurados por principios, asentados en la organización popular, con vocación de manejo técnico del Estado. Esta imagen no llegó a concretarse, entre otros factores, porque los nuevos partidos estaban asociados con el modelo de desarrollo en declive de la matriz estatal antes que con la posibilidad de reformular ese modelo de desarrollo.

En el plano de la demanda se debe superar la pérdida de representatividad de los partidos tanto como lograr una eficiente vinculación con el sistema social para evitar la descomposición, asegurar la solidaridad entre los actores y lograr una tolerancia democrática entre las diversas identidades sociales y políticas dentro del convivir cotidiano.



12.- Reforma política

La reforma política no puede perseguir la debilidad de las funciones no ejecutivas del Estado. Al contrario debe fortalecerla en el contexto del rediseño del sistema político. La solución no es volver aleatoria - por su duración u origen - la representación delegada en los Parlamentarios sino en buscar nuevas y mejores formas de representatividad en la institución. No se trata de minimizar el Parlamento sino de fortalecerlo técnicamente y como escenario de nuevas formas de hacer política.

El Parlamento es una instancia de participación y canal de representación de la sociedad. Sin embargo, por su diseño, el Congreso no contribuye con las demandas y se encuentra aislado de sus representados en el ejercicio del mandato. De este modo, se recluye a la tarea de procesador de instrumentos de gobernabilidad - legislación emergente - y de reconstituir sustentos políticos - fiscalización en casos extremos -. El Parlamento es un intermediario en la conquista de lealtades estatales para ciertos actores sociales que han debido acceder a la legislación o a la presión política para realizar intereses de grupo.

13.- Ciudadanía

La ciudadanía puede ser instrumental o simbólica y su ejercicio obedece al proyecto nacional y político en curso. También el ejercicio de la ciudadanía y de la participación requiere de ambientes políticos, sociales y culturales específicos para concertar situaciones que atañen a la organización del Estado y de la sociedad. Se busca un equilibrio que lleve a la superación de la actual parálisis que afecta a la sociedad y a la ubicación de las nuevas funciones del Estado. Supone admitir la modernización del Estado y desechar las políticas de homogenización. **También se trata de “desgremializar” a la sociedad, asumiendo esta actitud como una compuerta para que los ciudadanos puedan pensar a la nación como un conjunto al margen de sus intereses locales y fragmentados.** El núcleo es el fortalecimiento de la ciudadanía - que es sinónimo de fortalecimiento de la sociedad y de cada uno de sus actores - y paralelo al fortalecimiento del Estado - dentro de nuevas funciones y roles -. Esta es la única forma responsable de estructurar la demanda y de posibilitar el ejercicio de los derechos de toda la población.

14.- Modelo

En suma, la estrategia de inserción de nuestros países en el mundo debe manejar voluntariamente modelos y voluntades de apertura y no resistirse a procesos objetivos. Se debe buscar una inserción planificada y eficientemente negociada en el nuevo orden internacional. **La sociedad civil debe abrirse al mundo estimulada por un Estado coordinador de las políticas nacionales.** A su vez, las capacidades de la sociedad civil que deben estimularse son la participación, fiscalización y ejecución en la vida política y en las tareas del desarrollo.

4. La Reconformación de lo Público

1.- *Lo público no estatal*

En el presente apartado seguiremos cercanamente las propuestas conceptuales del texto “Lo público no estatal en la reforma del Estado” de Nuria Cunill y Luis Carlos Bresser (1998). El sentido que adoptamos refiere a lo siguiente: **“El énfasis está puesto en lo público no estatal, reconocido en su doble dimensión, como control social y como forma de propiedad.** La primera se refiere al espacio de la democracia directa que, expresada como control social sobre las actividades públicas, facilita la democratización del Estado y de la propia sociedad. Su otra dimensión llama la atención sobre las posibilidades que ofrece la producción de bienes y servicios colectivos por parte de entes que no se ubican ni en el Estado ni en el mercado, a efectos del fortalecimiento tanto de los derechos sociales como de los procesos de auto-organización social”. (1998, pp17, el subrayado es nuestro).

2.- *Relaciones entre sociedad y Estado*

En la definición de las relaciones entre sociedad y Estado, el itinerario conceptual y político ha procedido a muchas redefiniciones. Por un lado, **la inclusión al ámbito político de esferas tradicionalmente reservadas a los dominios privados** y el posterior señalamiento de que no todo es político. Por otro lado, la centralización de la política en el Estado **y la ampliación / descentramiento del ámbito de la política hacia la sociedad.** Ahora, se atraviesa por una redefinición de lo público, que va más allá de lo estatal y es pertinente a la sociedad. O, dicho en otros términos, la tendencia es a la “publicación” de la acción social.

3.- *Libertad*

La participación es una forma de verificación de la libertad. La participación abre el tema de la **igualdad de oportunidades** - opción de integración social - mediante la cual los sujetos se incorporan a la dinámica de la sociedad desde una actitud de colaboración y asunción del mundo público. **La participación puede aparecer como creación de alternativas de elección para los ciudadanos.** El Estado abre decisiones y el sujeto social permite acciones. Esto implica una gama de conceptos sobre los significados de la libertad, en una economía de mercado pero sobretodo de limitaciones en el autogobierno.



4.- Regulación

El sentido público de la sociedad nace de la vocación de las identidades sociales primarias y de otras identidades para regular los ámbitos de la política y el Estado. Luego analizaremos los “sentidos” de la participación social en un país altamente partidizado, que puede enajenar cotidianamente a la sociedad de sus prácticas y de la producción de acontecimientos. A su vez, en Estados de naturaleza clientelar, la sociedad no encuentra disyuntiva sino entre la marginalidad o la aceptación de esos mecanismos, generándose un círculo perverso. La cuestión central consiste, entonces, en la ruptura del círculo perverso y **la formación de un círculo virtuoso entre política pública y sociedad, en que la influencia social contribuya al bienestar colectivo públicamente definido.**

5.- Institucionalidad

El control social de la gestión pública consiste en el diseño de una **institucionalidad transparente en relación con la demanda de la sociedad**, que condicione al Estado a la transparencia de sus intervenciones y sea permeable a la influencia de todos los ciudadanos. Los Estados que nacieron de la transición del modelo de desarrollo, son aparatos e instituciones sustentados en “minorías consistentes” antes que vinculados a la ciudadanía y a las bases sociales de la democracia. De algún modo, se trata de volver a consecuencias constitutivas del sistema político, en que la libertad debe ser entendida como un ejercicio adecuado y consensuado del poder.

6.- Interés público

“Lo público, entendido como lo que es de todos y para todos, se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales (sindicatos o asociaciones de clase o de región) o para el consumo colectivo (clubes). A su vez, dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal.

El interés público no existe de forma absoluta y, por lo tanto, autoritaria. Existe, en cambio, de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común. Este consenso parte de una distinción entre el autointerés y los valores cívicos como factores determinantes de motivación humana. La sociedad civilizada y la constitución de un consenso republicano y democrático sobre el interés público son fruto de la racionalidad sustantiva, orientada para fines (en vez de la racionalidad instrumental)” (Cunill y Bresser, 1998, 31 y 35. El subrayado es nuestro).

La conformación del sentido público en un contexto de pérdida progresiva de la racionalidad sustantiva por parte del sistema partidario es una cuestión central en nuestro análisis. En determinados sistemas, el Estado y los partidos tienden a fusionarse como ámbitos exclusivos de lo público, teniendo la sociedad que sacrificar su vocación pública a la utilización de estos canales cuasi – monopolísticos. Una parte del sacrificio al que aludimos ha sido la cesión de la capacidad de generar consensos desde la sociedad hacia aquellos agentes reconocidos como políticos. Las identidades

sociales primarias muchas veces quedan “suspendidas” en el ámbito corporativo, ancladas en una definición corta del interés y donde la identidad ciudadana es débil, sobrepuesta e inorgánica en la construcción de las voluntades. Bajo estas circunstancias, **la (re)apropiación de lo público por parte de la sociedad, supone acogerse a la necesidad de ser protagonista de la “producción de sentido histórico”, para lo cual es imprescindible ingresar a los espacios de la disputa por la legitimidad a través de propuestas, la crítica y el control de la gestión pública, en su más amplio sentido.**

7.- Orden deliberativo

Desde esta perspectiva, lo público, lo estatal y lo institucional no son aparatos susceptibles de manipulación instrumental, ni los actores de la sociedad pueden plantearse como la racionalidad de su intervención, la posesión corporativa o la racionalidad excluyente de sus proyectos. **La única capacidad de orientar los comportamientos de los otros (y por cierto los propios) es reconociendo la deliberación y la tolerancia como construcción colectiva de los sentidos de la sociedad.** Esta deliberación para construir los sentidos de la sociedad y del Estado se realiza por niveles y dentro de roles específicos. Así, la deliberación es un orden y construye órdenes.

8.- Deliberación y representación

Para finalizar, es pertinente vincular deliberación y representación. En el ánimo de avanzar en la discusión sobre un Sistema de Participación Social que hemos propuesto para República Dominicana, es importante introducir criterios ligados a la representación dentro del sistema partidario y la representación desde el sistema social. La búsqueda de complementariedad tanto como el diseño ligado a la representación de la colectividad presenta evidentes complejidades en un país que, como la República Dominicana, está estructurado por una “enorme agregación” del consenso en torno a los partidos. En este sentido, la idea de proporcionalidad vinculada a los partidos debe encontrar vínculos con la idea de colectividad, siendo, en los dos casos, el territorio la referencia y, la construcción de opinión pública, el contexto.

9.- Participación social y elecciones

La participación social puede aparecer, ante la mirada partidaria, como un espacio para los “micro-pactos partidarios”. Es un escenario para la representación partidaria. Igualmente, dentro de la mecánica electoral puede ser un espacio para los acuerdos partidarios. La contradicción con el espíritu de la participación social es que los pactos son una forma necesaria de delegación y de “distorsión” intencional o necesaria de la voluntad. El espíritu de la participación es la expresión directa de la voluntad. La pregunta consiste en **¿hasta dónde son necesarias modificaciones en la mecánica electoral para evitar la “manipulación” partidaria y perfeccionar la delegación sin que se contaminen los mecanismos de la participación?** También, de modo complementario, durante una fase de instalación de la participación, es necesaria la convivencia entre la racionalidad instrumental de algunos partidos y la construcción, por parte de una nueva elite, de una racionalidad sustantiva de construcción del sentido público. Así, el objetivo de transformación de la política y de reconfiguración del mundo público deben gobernar los instrumentos que ayuden a reconstituir a las elites de la representación, en cada nivel,



5. Algunos Temas Pertinentes a República Dominicana

Previo al tratamiento de las nociones conceptuales relativas al control social, es preciso puntualizar algunos temas, también conceptuales, que permiten una aproximación más sistemática a la actualidad dominicana.

GENERALIDADES LOCALES

1.- Debilidad institucional y ciudadana

Las sociedades latinoamericanas, especialmente las de tardía democratización, se caracterizan por la ausencia de valores ciudadanos en sus relaciones básicas. **Este “déficit” de ciudadanía remite, a su vez, a un frondoso marco jurídico – muchas veces desactualizado -, a un débil ejercicio de derechos – individuales y colectivos, económicos, sociales y políticos - y a una fragilidad de las instituciones que los garanticen – inmersas en una cultura institucional social y estatal en conformación -**. Las instituciones no se asientan en la legitimidad que presta el ejercicio de los derechos por los ciudadanos, dilema que debe resolverse en el mediano plazo para la instalación en el sistema político e institucional de nuevos diseños, por ejemplo, de participación social.

2.- Cultura institucional

En cada país, la cultura institucional está dominada por el comportamiento de la sociedad global. En general, en la región la característica es la “opacidad” en las relaciones sociales (dominación económica, exclusión política, segregación étnica) y la falta de nociones / instancias explícitas que permitan democratizar la relación entre las partes. La consecuencia más evidente es la falta de transparencia en las relaciones institucionales, tema que condiciona la instalación de sistemas de contraloría social.

En el caso dominicano los parámetros de la cultura institucional están marcados, por un lado, por los antecedentes autoritarios de conducción política del país y, en especial, de su administración pública; y, por otro lado, por el “excesivo” presidencialismo y sobrepartidización de la gestión pública. A su vez, el país no cuenta con un sistema de participación social, que genere formas de contraloría y corresponsabilidad públicas.

3.- La falta de control social

En la gestión pública en parte se explica en la falta de apertura de la institucionalidad estatal, hipótesis marco del presente trabajo. La institucionalidad pública dominicana se encuentra maniatada por un doble cerrojo, que se alimenta mutuamente. **La ciudadanía no ejerce una contraloría directa porque no existe apertura institucional para ejercerla, y viceversa, produciéndose una causalidad circular.**

4.- Deficiencias de la socialización

Adicionalmente, cabe señalar que la República Dominicana vive una coyuntura de crecimiento económico, marco inusual de los procesos de reforma institucional de la región. Este contexto debe ser aprovechado en todas las dimensiones positivas que ofrece. **Para aprehender las dimensiones positivas del crecimiento es preciso que la sociedad dominicana – y sus instituciones fundamentales – asuman y suplan – en las dimensiones factibles - las deficiencias de la socialización en democracia.** Estas deficiencias generalmente impulsan la falta de renovación de las formas de hacer política. La renovación política asumida como autorregulación de la sociedad civil y de la sociedad política generará certezas acerca del futuro y ablandará las resistencias, de los actores y de las instituciones al cambio, resistencias que anclan las prácticas económicas, reivindicativas e institucionales en el pasado.

5.- Dualidad institucional

Es extremadamente peligroso para el futuro de una sociedad en transición como la dominicana generalizar un funcionamiento político dual, por el **que las prácticas del pasado se recubren de un discurso de cambio hacia el futuro.** Los actores juegan a la dualidad que les permite someter a las instituciones a nuevos diseños pero evitando su propia reforma. Muchos casos de reforma constitucional en América Latina han detenido el estímulo al cambio por la falta de renovación de los actores que la soportan. Esta dualidad impide asumir las coherencias necesarias para la reforma institucional – en nuestro caso de control social de la gestión pública - y la construcción colectiva de avances de la sociedad. Esto es especialmente importante para la reforma constitucional que se demanda en República Dominicana para su futuro inmediato.

UNA APROXIMACION A LA CULTURA POLITICA

6.- Cultura política

La cultura política es una variable relevante en la comprensión de la sociedad civil pues refiere a la **interacción entre individuos y grupos que genera sistemas de valores y creencias acerca de las relaciones de poder, incorporados como sentido de la acción de los ciudadanos.** (Benedicto, 1995). La cultura política como la sociedad civil son espacios de conflicto por el sentido de los comportamientos dentro de coyunturas y procesos determinados. Los actores generan formas y contenidos culturales en la política y en la acción social a partir de la interacción. Sin embargo, bajo condiciones determinadas,



especialmente referidas a la construcción de la democracia, los actores pueden conformarse en la autoreferencia.

7.- Núcleos de sentido

Como se ha mencionado antes, la hegemonía en la sociedad civil permite la orientación de comportamientos justamente porque ha logrado sobreponerse e integrar otros sistemas de valores, precondition del ejercicio político del dominio. **La dirección social o política se ejercita a través de actores que hacen opinión, en sus diferentes niveles y a cuyas posiciones, intereses y perspectivas se remite, en última instancia, los sentidos en disputa.**

La interpretación acerca de la conformación y relaciones de la sociedad civil dominicana no está exenta de estos sentidos del debate y, al contrario, debe buscar, junto a la orientación de las instituciones sociales concernidas, núcleos de sentido compartidos por la mayor parte del público. Cabe destacar, entre esos segmentos del público, a las mismas organizaciones de la sociedad civil, al sistema político institucional, a las élites sociales y políticas, a los agentes de adopción de decisiones y a la cooperación internacional.

No existen contenidos únicos en la referencia del discurso de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, sí existen núcleos temáticos que lo estructuran y que permiten la diferenciación discursiva y de los sentidos de la práctica (Matías, 1999).

8.- Identidad por oposición

Se puede argumentar que las **organizaciones de la sociedad civil generalmente no realizan una definición “positiva” de sí mismas sino acudiendo a elementos de diferencia con otros, sea sociales o estatales.** Del mismo modo, antes de reflejarse en definiciones generales acuden a especificidades e incluso localidades. Tampoco respecto del Estado existen visiones únicas, lo que dificulta la demanda social por políticas públicas tanto como la conformación de nociones universales de la política pública hacia la sociedad civil.

9.- Estadocentrismo

En la cultura política dominicana es sintomático que, pese a los crecientes grados de liberalización económica, el **Estado aparece siempre como un referente de la demanda y de la acción pública de la sociedad civil.** Esta forma “estadocentrista” del funcionamiento social está ligada a otras variables como el férreo monopolio de la representación por el sistema partidario, la tradición de centralismo autoritario de su pasado mediato y el clientelismo como articulación entre las partes de la sociedad y de ellas con el Estado.

10.- Discurso de la participación

La noción de participación flota en el ambiente del debate pero no se concreta. Se siente la necesidad y la disponibilidad de los actores, que no concretan la forma institucional que puede adquirir esa demanda.

Las propuestas sociales, en general apuestan por una “mayor participación” y al “reconocimiento del derecho de autogobernarse”, pero sin viabilizar el sentido de esos derechos.

11.- Ciudadanía

Como en parte significativa de América Latina, el ejercicio de la ciudadanía no está interiorizado en los discursos y menos aun en las prácticas cotidianas. **Aparece más bien como una capacidad “virtual” de los sujetos sociales o una posibilidad “postmoderna”** de ejercicio de esas posibilidades. Tal es el caso del relacionamiento ciudadano o, específicamente, del control social, que cuando está presente, tiene un fuerte contenido corporativo.

Sin embargo, de este reconocimiento no se deriva la inviabilidad de un sistema de control social sino, al contrario, que el sistema de participación deberá ganar legitimidad en la medida en que se convierta en un cotidiano de la intervención social y en “sentido común” de los actores, al margen de los niveles de instrucción que exhiban.

12.- Descripción

Es una tarea infructuosa intentar una descripción general de los rasgos de la cultura política de la región. Más aun, es ciertamente cuestionable si constituye un objetivo lograrlo, dadas las particularidades y procesos de cada país y subregión. Sin el ánimo de buscar un modelo de la cultura política latinoamericana, se puede señalar algunas características, aunque siempre relativizando su alcance.

12.1.- Principales asociaciones

Empíricamente es posible **asociar los rasgos centrales de la cultura política con los niveles de democratización del sistema político y la sociedad, los déficits de ciudadanía y el grado de transparencia en las relaciones políticas, sociales y económicas**. La conformación del espacio público resultante permite, por ejemplo, que el orden familiar sea trasladado a la esfera pública y se debilite la vigencia del orden institucional.

12.2.- Alteridad

La forma como los actores perciben a “los otros” puede reflejar tolerancia. O, en su defecto, una voluntad de homogenización, para lo cual se acude a la categoría de ciudadanía, aspirando a través de ella – un ciudadano, un voto – rectificar la desigualdad económica en la igualdad política. Sin embargo, pese a ello, **no se logra reconocer a las identidades diversas que existen en el tejido social**. Existen muchas sociedades en América Latina inconscientes de su conformación étnica. La igualdad electoral no determina otras formas de hacer política basadas en las exclusiones y en la invisibilidad de los “otros”. La consecuencia política puede ser el predominio de la lógica del amigo / enemigo; la institucional, una relación patrón / cliente.



12.3.- Eficiencia

Siendo la eficiencia el ordenador de las relaciones institucionales, **las elites no han logrado introducir modelos coherentes y, peor aun, “nacionales” de gestión pública**, tal como luego se reitera en otra parte de este documento. La ausencia de medida de eficacia, por ejemplo en el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria de los Estados, da una muestra de la indisponibilidad del discurso político para señalar derroteros de la sociedad para el largo plazo.

12.4.- Legalidad

Los Estados latinoamericanos y los actores sociales, en diversos grados y situaciones, **hacen girar la política y las transformaciones del desarrollo en torno al Estado de Derecho**. Las relaciones sociales y políticas se basan en el predominio simbólico de la legalidad.

UNA APROXIMACION A LA CULTURA INSTITUCIONAL

13.- Cultura institucional

El aparato administrativo y los valores y actitudes (meritocracia, nepotismo) son factores centrales para la consolidación de un Estado moderno y conforman su poder real expresado en la actuación administrativa cotidiana y, en último término, en el funcionariado (Weber, 1991).

La institucionalidad estatal se asienta en una cultura institucional portada por la burocracia. La cultura institucional da cuenta del **sistema de valores, significados (creencias) y comportamientos (prácticas y rutinas) de los miembros de una institución, y de ella misma en tanto actor, que influyen sobre la vida política**. Las instituciones son actores y no sólo como escenarios que deben ser comprendidos en el “contexto” económico, ideológico, social y político (March y Olsen, 1997; Weir y Skocpol, 1993).

14.- Etica de la responsabilidad

La cultura institucional de la burocracia estatal se caracteriza principalmente por carecer de una “ética de la responsabilidad”. No se ha generalizado la noción de “servidor público” sino más bien la figura de “servirse de lo público”. Tampoco existe transparencia de la gestión. A la ética demandada, sólo se podría llegar por una **empatía en la cultura político/institucional de las élites políticas y de las élites burocráticas** (Bustamante, 1996). Al contrario, es frecuente que como parte de la cuota de poder de un funcionario electo y como parte de la normativa, que éste disponga discrecionalmente la facultad de crear plazas de trabajo en el sector público. La meritocracia como valor de la burocracia ha sido relegada.

Una práctica de la burocracia (March y Olsen, 1997) es la coima, a lo que contribuye un ejercicio restringido de la ciudadanía caracterizado por no exigir derechos en la medida de asumir responsabilidades. La atención al público es deficiente ya que entre los valores de la burocracia no

predomina un sentido de “servicio”. También existe una particular forma de entender la eficiencia administrativa en que no hay posibilidad de control ni de seguimiento. El “trámite” es una práctica institucionalizada extrapolada de lógicas familiares y de la vida privada. También lo son el carácter racista y elitista de la atención prestada. En suma, **la situación general es la ciudadanía restringida de los usuarios del servicio público.**

15.- Estructura institucional

Las instituciones en tanto actores son también portadoras de una “herencia de comportamiento político” (Skopol, 1997) que constriñe su funcionamiento. **La estructura institucional ha tenido una capacidad centralizadora / concentradora de funciones, propia de los Estados modernos, pero que no responde adecuadamente a las demandas de la sociedad y su composición territorial**, especialmente, la de cohesionador.

16.- Estado moderno

Un Estado moderno configura un marco institucional que norma su relación con la sociedad, obviamente, dentro de un contexto político. **La institucionalización político-social busca minimizar la incertidumbre de los actores** al establecer pautas en esa relación “reduciendo a su mínima expresión la discrecionalidad de la voluntad de los actores y, en lo que hace relación a las estructuras estatales, limitando el elemento no calculable en el ejercicio del poder político” (Mateo, 1995:125).

Las formas democráticas de comportamiento político, como expresiones del Estado de derecho moderno, no se hallan clara ni definitivamente institucionalizadas. Antes bien, la institucionalización política ha establecido pautas de comportamiento político enraizadas, paradójicamente, en la “discrecionalidad de los actores”.

LAS IDENTIDADES

17.- Identidades múltiples

Nuestras sociedades están conformadas por actores que conviven con **múltiples identidades de carácter social, étnico, territorial, político, ciudadano, económico, genérico, entre otras**. En la cotidianeidad, ninguna de estas identidades adquiere absoluta pre-eminencia sobre las otras y, al contrario, son formas con que los actores concurren a la escena pública sucesiva, simultánea y ocasionalmente. Ninguna de estas formas es definitiva y cada una constituye una modalidad de presentación limitada.

18.- Integración social

La coexistencia de múltiples identidades en los sujetos sociales permite que se afirmen en la escena pública más por la oposición entre diferentes portadores, que por una actitud de concertación.



La integración social de la pluralidad de identidades es difícil **pues supone ámbitos mínimos de homogeneidad para la construcción de coincidencias**. La afirmación interna de una identidad segmentada es una difícil construcción, ligada a la reforma del sistema político y al cumplimiento de sus principales objetivos de representación. La participación para la contraloría social supone la aceptación de una fuente identitaria ligada a la ciudadanía – derechos y deberes – y al territorio – unidades subnacionales en que se “mejore” la calidad de la representación y se logre implantar el control a partir de roles específicos de los sujetos -.

19.- Participación institucional

El discurso de los actores acerca de la participación institucional en República Dominicana sigue una estructura e itinerario similares, por los niveles e instancias a los que acude. **Parte de la reafirmación de las identidades ligadas a la sociedad civil, con diverso grado de elaboración esboza reivindicaciones de referencia estatal y, antes de avanzar a la concreción de estrategias y mecanismos de reorganización institucional, retorna sobre el plano reivindicativo en el que se re-afirma**. De este modo, la concreción de la participación como control o como momento más alto de la participación, termina limitándose a un discurso, intermedio de la conformación de las identidades diversas (Molina, 1999).

20.- Competencia

El discurso del control social tiene una evidente vinculación con el mercado y las oportunidades. Pero las demandas examinadas, presentadas en general por organizaciones de la sociedad civil dominicana, tienen dificultades evidentes para entrar en esos planos. Las causas probables del tratamiento tímido, difuso y elusivo de la competencia y el aprovechamiento de oportunidades pueden deberse, por un lado, a las identidades múltiples y a la debilidad de su constitución; y, por otro lado, a que **la competencia genera incertidumbres - más aun cuando no existe una socialización en medios competitivos ni destrezas aprendidas para hacerlo - por lo cual los actores prefieren refugiarse en la demanda a un Estado de comportamiento “clientelar”**.

LA INSTITUCIONALIDAD

21.- Densidad institucional

Así como en el resto de la región, en República Dominicana existe un grado diverso de desarrollo institucional entre el Distrito Nacional y las provincias. A su vez, todas las unidades subnacionales también alojan a diversos tipos de instituciones (Cela, 1999). En los dos sentidos – desarrollo institucional y tipos de institución -, existe una ausencia de “ institucionalidad” y de “comportamientos institucionales”, entendiéndose por éstos a prácticas establemente asentadas en normas y en la generación de rutinas legítimas y transparentes. Desde nuestra perspectiva, las preguntas centrales giran en torno a, **¿cuáles son las capacidades sociales requeridas para el desarrollo institucional nacional y de las provincias y localidades? ¿Cuál es la ecuación del desarrollo institucional?**

22.- Condiciones institucionales

Aquellas preguntas, que procuramos formular mejor en otras partes de este trabajo, son básicas para el diseño de un Sistema de participación que dé origen a la contraloría social. Ahora bien, si las preguntas son básicas para armar conceptualmente el Sistema de participación, no pueden ni deben tener una resolución previa a su instalación. Dicho de otro modo, **es preciso interrogarse sobre las condiciones institucionales de la participación, lo que no implica que sea preciso tener desarrolladas, en la realidad, a las instituciones de modo previo a la instalación de un Sistema de participación.** Las diversas experiencias muestran que el desarrollo institucional favorece la participación pero que la instalación de un Sistema de participación es el estímulo y condición más importante del desarrollo estratégico de las instituciones de la sociedad civil.

23.- Comportamientos institucionales

La institucionalidad es necesariamente abstracta. Remite a comportamientos concretos pero su marco son estructuras que amparan comportamientos. **Los comportamientos de los individuos se ajustan a las normas, estableciendo regularidades y predictibilidad, cuando los sujetos sociales y políticos han comprobado las retribuciones globales e individuales de los comportamientos institucionales.** En el caso dominicano existen debilidades para aceptar incentivos y constricciones porque no existe un sistema de intercambio transparente de beneficios, por ejemplo, en la política con los partidos, en la economía con la empresa privada o en la sociedad con los sindicatos.

24.- Intermediación clientelar

El Estado clientelar es un “intermediario permanente” de las relaciones sociales, el mismo que impide una interacción directa entre las partes de la sociedad. **La opacidad y el clientelismo en los intercambios y la intermediación del sentido público, impiden el aprendizaje de la autorregulación de los actores y la apertura de un proceso de concertación.**

La falta de cultura institucional remite al carácter clientelar del Estado. Por ejemplo, en la medida en que el Estado dominicano distribuyó directa y clientelaramente excedentes bajo la forma de subvenciones y productos, los actores no “valoran” la producción de ese excedente sino solamente la forma de su apropiación, por lo que se debilita el desarrollo del mercado y de la sociedad.

25.- Informalidad

La generalización de la informalidad – informalidad social, informalidad económica e informalidad política – genera comportamientos a - institucionales cuando no abiertamente anti – institucionales. **La informalidad es disgregadora de la cohesión basada en normas y masificadora de los comportamientos anómicos.** El puente entre la institucionalidad y la informalidad es la amplia aceptación a las diversas formas de discrecionalidad amparadas en el régimen presidencialista y en la ausencia de control social.



26.- Fortalecimiento institucional

Cabe observar, que en un Estado en transición como el dominicano, el nivel de institucionalidad puede haber aumentado por diversos renglones de reforma en curso, por incremento de la capacidad de concertación (INTEC, 1999), por la inserción internacional del país, por la estabilidad democrática y por la misma funcionalidad del excedente económico. Evidentemente, aun se encuentra lejos de la institucionalidad deseable. Sin que pretendamos respuestas en este documento, bien cabe preguntarse, **¿cuáles son las dimensiones del fortalecimiento administrativo del Estado dominicano? ¿Cómo este fortalecimiento administrativo deviene en un marco de integración social en la transición del desarrollo? ¿Cuál es la relación concreta del desarrollo institucional y la dotación de eficiencia al aparato económico? ¿Cómo vincular contraloría social con transición en el desarrollo y el fortalecimiento institucional?**

27.- Cambios en el desarrollo dominicano

¿Cuáles son los cambios ya producidos, paralelos a los demandados a la cultura institucional, en República Dominicana?

- Una inserción internacional de clara influencia en la reconversión de las actividades económicas del país.
- Un crecimiento económico estable sustentado en flujos internacionales
- Una relación con parámetros más estables con el polo hegemónico continental
- Una estabilidad de la democracia que presenta resultados institucionales
- Una tendencia al logro de acuerdos

28.- Cambios en la institucionalidad dominicana

¿Cuáles son los cambios que pueden sustentar una nueva cultura institucional de República Dominicana?

- Una nueva disposición sectorial y territorial de los aparatos estatales.
- Una apertura política en el sistema de representación.
- Un mayor control nacional del desarrollo de los mercados nacional e internacional incrementando los flujos en diversos sentidos y las infraestructuras.
- Una mayor retención local y capacidad de decisión sobre los beneficios del crecimiento.
- Un sistema de concertación, que además de sus objetivos propios, consiga efectos pedagógicos en la consecución de destrezas para el logro de acuerdos.

EL CAPITAL SOCIAL

29.- Confianza

La idea de capital social (Putnam, 1994)⁴ aplicada a la totalidad de la sociedad dominicana permite pensar que **la confianza, en tanto bien público creado por relaciones sociales horizontales, no permea las relaciones sociales**. La hiperpartidización de la política dominicana impide a las instituciones desarrollarse dentro de un marco de cooperación y sanciones. La desconfianza mutua generada por el enfrentamiento partidario se generaliza hacia las élites económicas, sociales e intelectuales, regionales y nacionales.

30.- Desconfianza

También existe **desconfianza mutua sobre la colaboración posible entre el mercado y las instituciones**. En coyunturas de enfrentamiento partidario exacerbado como las electorales, se manifiesta visiblemente una concepción de “innecesariedad mutua” entre las partes para construir la comunidad política, que tiene efectos posteriores en la interrelación política.

31.- Inequidad

Las bases conceptuales de la inequitatividad en la distribución de recursos, en parte residen en la articulación institucional clientelar. **Estructuralmente, la discrecionalidad que se produce a nivel de las instituciones se reproduce como inequitatividad a nivel social expresada en la pobreza**. Esta falta de transparencia dificulta la concreción de acuerdos que supongan la renuncia de posicionamientos pero, fundamentalmente, de exclusividad en la apropiación del excedente, como pueden ser políticas públicas contra la pobreza.

LA COMPETENCIA

32.- Incentivos

Mencionamos antes que la sociedad, en general, y las instituciones, en particular, están deshabitadas a la competencia y al aprovechamiento de oportunidades. De este modo tienen **dificultades para “reconocer” los mecanismos de incentivo tanto materiales como simbólicos** que puedan tener origen en la política pública e, incluso, en el mercado. Esto condiciona el establecimiento de los sistemas de contraloría social que rebasen el mero sentido punitivo.

33.- Meritocracia

La falta de competencia económica y política ha invalidado a la “meritocracia”. **Las autoridades públicas y los funcionarios estatales interactúan a través de mecanismos informales** – partidarios,



sindicales, parentales, gentilicios – antes que por medio de mecanismos transparentes dentro de determinación de oportunidades y etapas.

34.- Derechos individuales

La falta de competencia, como mecanismo de interacción entre los ciudadanos y las instituciones, está vinculada a la percepción exclusivamente colectiva de los derechos y a la falta de conformación del plano individual de los derechos ciudadanos. **Los derechos concebidos desde su vertiente colectiva tienen siempre como destino reivindicativo al Estado y cohíben el desarrollo de la sociedad civil en su vínculo con el mercado.**

EL CLIENTELISMO

35.- Círculo perverso

La relación clientelar de las instituciones con el Estado es perversa ya que, si bien se reconoce la necesidad de clarificarla, también se reconoce la funcionalidad de reproducirla. Por ello, pese a que es necesario clarificar y transparentar la relación de las instituciones con el Estado es una práctica funcional retornar la articulación clientelar. Este mismo esquema circular funciona en las prácticas de corrupción.

También, el clientelismo estatal, particularmente el presupuestario, se presenta como la posibilidad de lograr “articulación con ventaja” soslayando la competencia. Mientras no exista transparencia en la presentación de oportunidades, los diversos mecanismos clientelares “compiten” entre sí.

36.- Transgresión generalizada

La falta de seguridad jurídica convierte, a su vez, la transgresión jurídica en la práctica sistemática. La norma es la transgresión. **La discrecionalidad jurídica es una forma adicional – junto con la presupuestaria - del conjunto de desviaciones de la norma, aceptadas como prácticas legítimas.** Obviamente, en el sustrato se encuentra un pasado autoritario y despótico, de indefinición de los límites y niveles entre lo público y lo privado.

REFLEXIONES PROPOSITIVAS

37.- Normas constitucionales

Un paso importante, contexto decisivo pero insuficiente, es la dotación de nuevas normas constitucionales en relación a derechos de “segunda” y “tercera generación”, que permitan, simultáneamente, un ejercicio colectivo de derechos, incluyendo a los difusos, y, fundamentalmente, la conformación más adecuada de los derechos individuales y de las garantías institucionales. Es evidente que, en muchos casos, en República Dominicana **se requieren menos formas de**

estabilización democrática cuanto de desarrollo de las matrices liberales de estructuración del sistema político, tema que abordamos también en otra parte de este documento.

38.- Transición institucional

Hemos procurado señalar que en República Dominicana se asistiría a un momento de transición en los valores de su cultura institucional, siendo que el contexto general favorece la reforma política. Esta, la reforma política deberá finalmente asentarse en una cultura institucional correlativa a la estabilidad democrática. **Los principales valores que se precisan desarrollar son los de competencia y solidaridad, que promuevan eficiencia pública orientada a la solución de los principales problemas de la agenda pública.** Igualmente el restablecimiento de la confianza, que afinque, de modo positivo, la pertenencia a la comunidad, desarrolle la autoestima, facilite la adopción de compromisos estables frente a metas de las agendas de desarrollo compartidas con la sociedad civil.

39.- Experiencias exitosas

No existe otra forma de promover eficientemente el desarrollo institucional que no fuese que las diversas partes del país, además de cumplir probamente sus roles en el sistema político, puedan mirarse en sus propias experiencias exitosas. Los **“efectos de arrastre” que pueden conseguirse pueden ser especialmente importantes** en relación a la productividad, concertación, desarrollo local, entre otros.

40.- Reforma administrativa

La reforma administrativa en República Dominicana debe tender a la refuncionalización del Estado en el modelo de desarrollo estableciendo sus principios y líneas de transformación; a una articulación temática del Estado; a la clarificación de sus dimensiones territorial y sectorial; a la implantación de nuevas instituciones correlativas a la reforma institucional; a la racionalización y redimensionamiento a través de un preciso y conciente recorte cuantitativo y a su reordenamiento; a la eficiencia administrativa y coherencia de gestión; a la modernización de los aparatos de gestión económica y social a través de la creación de los gabinetes económico y social; al establecimiento de nuevos términos de relación entre el Gobierno Central y las Municipalidades; y, a la búsqueda de nuevos enlaces con la sociedad civil, que debe participar activamente en los Sistemas de seguimiento de la reforma administrativa que se diseñen. La esperanza de resultados es que se produzca una modernización de la relación entre las autoridades y el público.

41.- Sistema nacional de participación

El Sistema nacional de participación que ampara a las diversas modalidades de contraloría social contiene, conforme se ha mencionado, **estímulos jurídicos, administrativos y económicos a la participación** según nivel de gobierno. A su vez, deberá preverse una gama de **reformas a las modalidades de participación política convencionales** – especialmente electorales - que permitan la complementariedad de los sistemas. Igualmente, para lograr una eficiente participación en la



concertación, es preciso **estimular la conformación del interés de los actores participantes** en la agenda central de los procesos. Solamente desde la ubicación precisa de los actores en el sistema político es posible equilibrar el intercambio que pueda devenir en consensos y, a su vez, prever la desestructuración del orden público.

42.- Puentes

Es imperativo que la sociedad y el Estado dominicanos formen puentes que **acerquen a los diversos niveles y tipos de institucionalidad del país, vinculando la formalidad y la informalidad y acercando las instituciones al desarrollo económico**. Un muy importante capítulo es la eliminación de las discrecionalidades en las decisiones de los diversos niveles de gobierno y de los diversos circuitos de adopción de decisiones que permiten una racionalización inicial de la gestión pública, la cual puede enfilarse hacia la reducción de las prácticas clientelares del Estado.

6. La Contraloría Social

1.- Contraloría social y contraloría estatal

La pregunta inicial refiere a la especificidad de la contraloría social de la gestión pública respecto de la contraloría estatal de cualquier nivel. **Las diferencias básicas están en el campo de la legitimidad del acto, el carácter externo del proceso y las competencias y los niveles. Las proximidades principales son la institucionalización que deben tener, la legalidad, transparencia y eficiencia de los dos procesos y la conformación de un solo sistema de rendición de cuentas.** En todo caso, el control de la gestión a cargo de las mismas instituciones y de las Contralorías estatales – políticas, financieras y judiciales - debe ser complementario al control social de la gestión pública a cargo de la sociedad civil. Desde otra dimensión, **la evaluación de la contraloría estatal recae fundamentalmente sobre los recursos mientras que la contraloría social, además de los recursos, evalúa los procesos en el sentido del cumplimiento de procedimientos y los impactos en indicadores del desarrollo institucional, económico y social.**

2.- Objetivos

La contraloría social parte de supuestos, entre otros, de que los objetivos de la comunidad social concernida determinan el ámbito de lo legítimo. En este sentido, **la contraloría social no sólo observa las desviaciones evidentes al acuerdo social como es la corrupción, sino el cumplimiento de los términos del acuerdo social, como, por ejemplo, la satisfacción de necesidades básicas, la redistribución del poder, los términos de la delegación política, los procedimientos democráticos, la asignación de todo tipo de recursos, etc.** En este sentido, la contraloría social se basa, además de los indicadores de manejo presupuestario transparente, en indicadores más “abstractos”, siendo éste un reto de diseño de la ingeniería institucional; por ejemplo, el cumplimiento de un plan de gobierno, la desviación de conductas democráticas, la pérdida de asentimiento entre la población para una política o para unos funcionarios.

3.- Gestión pública¹

Como se ha mencionado en varias partes de este documento, la contraloría social

¹ “Se supone que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relaciona con cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional. De alguna forma se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas)” (Cabrero, 1998 cit. en Bozeman, 1998).



de la gestión pública no refiere solamente a la observación del gasto estatal, sino a la gestión de todo el ámbito público, que incorpora a las organizaciones de la sociedad civil que tienen por función el cumplimiento de objetivos públicos desde un estatuto diferente al estatal. Así, el ámbito de competencia de la rendición de cuentas incluye a las organizaciones y actividades de la sociedad civil que tienen que ver con el ámbito público. Esto incluye servicios que estén bajo directo control por las organizaciones sociales, como puede ser la educación, o las actividades de las organizaciones sociales de coparticipación en la ejecución de obras o administración de servicios. También, en este ámbito recaen las actividades de asesoría, intermediación y representación públicas.

4.- Sistemas de seguimiento

Las actividades de seguimiento de la gestión pública están relacionadas con los sistemas de seguimiento de las políticas públicas desde la sociedad civil. En estos casos, se trata de observar el **cumplimiento de metas obligatorias alcanzables en plazos perentorios, con resultados diferenciados a niveles urbano y rural tanto como regional y en base a criterios de corresponsabilidad.** Estas metas podrán estar precedidas – casi por necesidad – de procesos de concertación y/o compromisos estatales que incrementan el rango de legitimidad de la rendición de cuentas. En este sentido la cobertura de la contraloría social puede alcanzar temas, por ejemplo, del desarrollo social que incluyan pobreza, educación, salud, población, vivienda, infraestructura, desarrollo sostenible, instituciones, entre otros.

5.- Requisitos

Dos temas son especialmente importantes para la contraloría en general y para la contraloría social en especial, supuesto que en este caso, se parte de una visión global y comprensiva de su ámbito. Obviamente, esta concepción “holística” de la contraloría social debe ser aceptada para que sea útil y también una herramienta del funcionamiento público e, incluso, una política pública. **Los temas que surgen son, de un lado, la disponibilidad de información y, de otro, la discrecionalidad o el respeto a la normatividad.** La información es una herramienta de extraordinaria importancia para anclar la observación en la realidad. Sin embargo, los Estados no producen la información suficiente con la orientación requerida por la contraloría social y tampoco la sociedad civil, en general, ha tenido la capacidad de producir la información adecuada, que se convierta en un instrumento de gestión pública, incluso de concertación. A su vez, los procedimientos estables, aceptados e institucionales de la gestión pública permiten la evaluación. Sin embargo, muchas veces la misma normatividad – por su diseño anti-técnico o por decisión política – prevén rangos de discrecionalidad de las decisiones, que ubican la gestión en los límites entre actos públicos legales pero ilegítimos. Este último tema amplía la capacidad interpelatoria de la contraloría social pero dificulta su aplicación.

6.- Procesos

Mientras la contraloría social acude a procesos reales – no sólo al gasto -, la contraloría estatal tiende a reducirse a auditoría de gasto y, en este sentido incluso, básicamente formal. El control del

gasto no llega a su eficiencia, al cumplimiento de procedimientos y, fundamentalmente, a la eficacia en el logro de objetivos. Obviamente, desde esta dimensión no se alcanza la actitud propositiva, que es la consecuencia casi necesaria de la contraloría social. **Políticas públicas alternativas y cambios en el funcionamiento institucional son objetivos perseguidos por los actores que encarnan a la contraloría social.**

7.- Normas

La novedad de la contraloría social tiene como contraparte la ausencia de normas generales, de cumplimiento obligatorio, que reglamenten sus prácticas. En la última década, en varios países de la región se ha incluido normas constitucionales y legales de observación del mandato político como las consultas populares o la legislación de participación asociada a la descentralización. Sin embargo, los mismos procesos de concertación no han podido ser incluidos en los sistemas políticos y jurídicos para que se constituyan en políticas públicas de necesario cumplimiento y observación. **La consecuencia, en los dos casos, es la inaplicabilidad del proceso por dificultades de diseño de la norma o su inexistencia. Evidentemente, en el fondo está el ejercicio deficitario de la ciudadanía por parte de los actores, que vuelve nominal la norma.**

8.- Obstáculos

Los diversos niveles de gobierno no están diseñados ni adecuados a la contraloría social. En este sentido, no tienen la funcionalidad necesaria. Los funcionarios públicos tampoco asumen la posibilidad de la contraloría social. Así, se reproducen trabas a la contraloría pública – estructura del aparato – y de la cultura institucional – desconocimiento del sentido público del servicio -. Igualmente en los segmentos públicos bajo gestión privada, también se producen fenómenos similares tales como la creencia de que no es necesario un sistema de contraloría y que, tratándose del origen privado del operador, no tendría legitimidad una observación social. En los dos casos analizados, existe una deficiencia fuerte del sentido y comprensión públicos, tratado en otra parte como cultura institucional.

9.- Poder

Las actitudes frente a la contraloría social o estatal suelen ser las mismas. La cultura institucional encarnada en las burocracias, en general, repele los controles por un hecho de acumulación de poder y, en especial, de discrecionalidad, que finalmente multiplica al poder. En la medida en que las burocracias logran atravesar el lindero de la idea del servicio público y se convierten en propietarios de un poder, se abren todas las puertas de la corrupción y del despotismo. Esto en el caso de las burocracias. En el caso de sus jefes - los líderes que concentran las decisiones basadas en la discrecionalidad – es muy probable que deslegitimen los controles o los opaquen en la inoperancia. Los controles, según las prácticas pre-modernas del poder político, son obstáculos a la gobernabilidad. En suma, **el poder institucional, en general, no presta atención a los controles, ni los constituye en herramienta de gobierno.** Su preocupación sólo alcanza a subordinar a las formas de control



10.- Beneficiarios

Como es fácil deducir, existen beneficiarios de la ausencia de controles sociales y estatales. Estos beneficiarios – no necesariamente enmarcados en los estatutos formales de la corrupción – impulsan el “desorden” – administrativo, institucional, político, decisional - que dio origen a la falta o deficiencia de controles. Generalmente, este desorden está relacionado con la acumulación de poder en el área o funciones en que se estimula o mantiene el desorden. Esta afirmación es plenamente válida para las organizaciones de la sociedad civil como para las instituciones estatales.

11.- Opinión pública

En los países de la región, la opinión pública, al margen del grado de alfabetización de la población y de su formación, es más propensa a seguir escándalos de corrupción que a preverlos; a promover juzgamientos producto de las denuncias que a realizar un seguimiento sistemático del acontecer público y a realizar propuestas positivas, fundamentalmente, en el plano de la prevención. De este modo, se produce una **articulación perversa entre la avidez de escándalo de la opinión pública y la necesidad de acumulación de poder ilegítimo que se esconde en el desorden**. La contraloría social debe romper esta forma perversa y sustituirla con prácticas cotidianas eficientes de observación social a la gestión pública.

12.- Ilegitimidad

Desde el punto de vista de la corrupción, la contraloría social debe enfrentar muchos problemas derivados, casi siempre, de la acumulación ilegítima de poder. El primero y más antiguo está ligado a las decisiones y la forma de adoptarlas. Todo circuito decisional está conformado por una demanda representada, su procesamiento y su resultado como política o servicio. En este sentido es legítima la vinculación entre un interés social que se eleva al plano público pretendiéndose general y el procesamiento, que además de técnico, se rodea de la legitimidad de representar el interés público. Sin embargo, **en la adopción de decisiones se abren muchas ventanillas de acceso a la influencia ilegítima que son asumidas desde fuera de la normatividad y el interés público**. En este sentido, un necesario principio de la contraloría social es explicitar e institucionalizar los canales de influencia en las decisiones, manteniéndolos en la normatividad existente; y, posibilitar la observación social en todos los pasos que formen parte del sistema de influencia.

13.- Autorregulación

La madurez de los actores y las instituciones se evidencia en la capacidad de autorregulación que muestran para sus actuaciones públicas, fundamentalmente. **La autorregulación es posible desde las estructuras de control interno y cotidiano de las instituciones, funcionalmente ordenadas hacia el apoyo de la gestión y las decisiones**. No se trata de instancias sin rol en la vida institucional

sino, al contrario, de gran vigencia de las instancias de control interno. Asimismo, las decisiones en las instituciones deben estar acompañadas de autoridad legítima que permita su ejecución apegada a la norma. **El control social debe apuntar, con firmeza, a dotar de fortaleza a la autoridad para evitar tanto un ejercicio despótico del poder cuanto un ejercicio débil, asociado con el incumplimiento del bien público.**

14.- Dimensiones

En relación con su destino, **el control social tiene dos dimensiones. Por un lado, la mirada de la población sobre las dimensiones locales de la gestión. Por otro lado, la observación social sobre la gestión nacional.** En los dos casos, se trata de sistemas de control ligados a la participación de la población. La rendición de cuentas a nivel local puede vincularse, por ejemplo, a la gestión directa de la comunidad de un servicio determinado, en el que se distribuyen transparentemente recursos y se evalúan los avances en la prestación del servicio. La rendición de cuentas a nivel nacional puede estar vinculada, por ejemplo, al cumplimiento de ofertas políticas en la consecución de la delegación electoral y a su cumplimiento eficiente y evaluable. A nivel intermedio, entre los anteriores, por ejemplo, la rendición de cuentas puede estar vinculada con la ejecución presupuestaria de las instancias intermedias de gobierno, evaluadas desde su transparencia y ausencia de corrupción, en los procedimientos de gestión que conserven acuerdos democráticos y técnicos, y en los resultados sea como impactos de política o calidad del gasto.

15.- Eficiencia

La eficiencia de la contraloría social está directamente correlacionada con la capacidad de la sociedad civil para asumir formas de autocontrol y, especialmente, para ejercer la ciudadanía colectiva e individual. La transparencia requiere de una demanda previa desde la sociedad y hacia ella misma o el Estado; la discrecionalidad es posible por una sociedad civil clientelarmente adecuada a demandarla y a vivir funcionalmente con ella; y, la falta de competencia política genera una adecuación de la autoridad al control débil o a la abierta corrupción. Desde otra dimensión el control social de la gestión pública presenta una correlación directa con la profundización de la democracia y sus mecanismos. En suma, **cada sociedad nacional diseña un conjunto de instituciones desde las cuales ejerce control social y condiciona a la gestión pública. El acento central está en acompañar a la sociedad civil en este descubrimiento y diseño, que se adecua a las formas de la democracia, del Estado y de la sociedad.**

16.- Articulaciones

Mirado desde el conjunto, **la contraloría social es complementaria de la contraloría política y de la contraloría judicial.** Más aun, debe ser diseñada en vinculación con las formas del sistema político, al que también, por otra parte, reforma. La relación es la misma que existe entre participación social, participación política y participación popular, que tienen un alto grado de especialización funcional.



7. Las Condiciones del Control Social

RECURRENCIAS EN EL DESARROLLO LOCAL

1.- Desarrollo local

A través del desarrollo local se busca una **relación armónica entre la modernización económica y la conformación democrática de las instituciones y el comportamiento de los ciudadanos**. Esta relación puede surgir desde la institucionalidad estatal y/o la sociedad civil. Vincula las diversas situaciones sociales, territoriales y culturales, y articula las localidades tanto a procesos económicos globalizados como a mercados nacionales y otros locales. La armonía que busca el desarrollo local está asociada con una interacción más directa y un conocimiento más cercano entre los actores y las instituciones, que recuperan protagonismo para diseñar la vida local. El control social se asienta en estas características tanto como en un sistema decisonal y administrativo descentralizado.

2.- Dimensiones

Las dimensiones de “lo pequeño es bello” y “lo pequeño es posible” están asociadas a las “localidades” chicas dentro de los tamaños de cada país. Ciertamente, en general y salvo experiencias sectoriales, las experiencias exitosas de desarrollo local – en las que en general se alojan las buenas experiencias de contraloría social - no se asocian con ciudades y regiones crecientemente más grandes. Esto hace presumir que **el tamaño del subsistema político en que se produce el desarrollo local es una variable significativa pero usualmente desechada en el análisis. Queda por establecer la relación del tamaño en la formación del subsistema local y el estímulo al desarrollo exitoso.**

3.- Significación

También se suele descalificar al desarrollo local por la insignificancia nacional de los resultados o la escasa / nula incidencia de sus logros (v.g. empleo, integración social, democratización de decisiones). Sin embargo, aceptando **que la suma de buenas experiencias locales no conforma a la nación, tampoco se puede desconocer el efecto multiplicador local – desarrollo político o democratización del subsistema – del desarrollo local, efecto al que no alcanzan los logros sectoriales en el sistema político nacional**. Esta relación es enteramente visible en las buenas experiencias de control social local, las que, sin embargo permiten la vigencia y la exigencia de políticas públicas – universales y nacionales - de desarrollo local y, en nuestro caso, de contraloría social .

4.- Instituciones y mercado

Las experiencias exitosas de desarrollo local podrían estar asociadas a la presencia de instituciones en las respectivas regiones o localidades. Sin extender a priori ni arbitrariamente descubrimientos e hipótesis registradas en otros países, las **instituciones confieren el vínculo de continuidad que requieren estas experiencias** (Ibid, Putnam). A su vez, una fuerte institucionalización garantiza el mejor cumplimiento de la contraloría social, al margen de si trata de un desarrollo institucional tardío o reciente. A su vez, el desarrollo institucional no está alejado de los estímulos de mercado reconducidos no solamente como desarrollo de fuerzas productivas sino como estímulos a la confianza mutua. No es posible identificar un solo tipo de mercado como el capacitado para inducir la modernización.

5.- Ecuación del desarrollo local

Las buenas experiencias de desarrollo local se articulan, entre otros, con los temas de **la pobreza y la gobernabilidad**. Las intervenciones sociales en el campo de la superación de la pobreza logran resultados mensurables, experiencias que son acumuladas en la institucionalidad local. A su vez, estas instituciones demuestran elevados niveles de gobernabilidad, expresados en la estabilidad institucional y en el reconocimiento de la diversidad. A su vez, existe una importante participación de la sociedad civil. La ecuación para que funcione un sistema de contraloría social podría estar conformada por variables tales como esfuerzos productivos y de desarrollo social, institucionalización y gobernabilidad.

6.- Comunidad

En el sustrato de la “ecuación” del desarrollo local se encuentra la **construcción de un “sentido de comunidad”** y la necesidad de intervenir en la resolución de sus principales problemas; la consolidación de un “estado de ánimo” de la sociedad local orientada hacia la creación de certidumbres locales acerca del futuro; y, la actitud democrática de reconocer a todos y a la diversidad de actores locales.

7.- Variables

Existen muchas variables empíricas que posibilitan el desarrollo local y la participación. **La modernización del liderazgo local**, social y estatal, expresada a través de la renovación, la amplitud de su representación, la legitimidad conseguida y la superación de la relación exclusivamente clientelar con el Estado, parecen ser condiciones constantes. Desde el plano de la gestión, el liderazgo local exitoso se basa en la eficiencia y en el relacionamiento que pueda entablar entre su comunidad y lo externo, sea el mercado nacional o procesos globales más amplios.



8.- Instituciones de apoyo

Entre las instituciones que colaboran eficientemente suelen estar las **Municipalidades, las Iglesias, organizaciones del “tercer sector” y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales**. Dependiendo de otras consideraciones, también pueden contarse las instituciones financieras.

9.- Consensos

Los consensos básicos del desarrollo local giran alrededor de la **participación ciudadana, el control social y el fortalecimiento de la identidad local; el desarrollo de infraestructura básica; mejoramiento de los servicios; impulso a las actividades productivas y, además, la capacitación y fortalecimiento institucional**.

10.- Alianzas

Los procesos locales de concertación logran alianzas con **actores institucionales de desarrollo, sociales y estatales, nacionales e internacionales**, para la ampliación/mejoramiento de los servicios públicos y el financiamiento del desarrollo.

11.- Facilitadores

Los facilitadores de la relación con el mercado son la **existencia de servicios básicos; la imagen de ciudad/región que exhibe la localidad y, finalmente, la calidad de los servicios ofertados**.

12.- Innovación institucional

La innovación en los campos de intervención de la institucionalidad pública local es, corrientemente, la iniciativa más importante, más aun cuando está vinculada al control social. Sin desestimar la institucionalidad existente, se constituyen **nuevas formas de institucionalidad que engloban a los actores del desarrollo local. Se conforman consejos, comités, parlamentos, siempre vinculados a la transparencia y la eficiencia de la gestión**.

13.- Prácticas políticas

El desarrollo local desestructura prácticas políticas tradicionales. Si bien la forma partido, en general, sigue siendo el canal de la representación, los líderes vinculados a las organizaciones de la sociedad civil tienen creciente demanda como candidatos ya que portan legitimidad y reconocido pluralismo. Más aun, finalmente estos líderes optan por tener una mayor lealtad con las instituciones del desarrollo local, esto es, con la sociedad civil concernida. Evidentemente, existe una gama de situaciones de transición que suelen orientarse dentro de estos marcos.

14.- Coyunturas

Las coyunturas de cada país condicionan a las experiencias de desarrollo local en curso. Las situaciones de crisis económica impactan en las experiencias diferencialmente, en función de las articulaciones que tengan con el mercado. Las crisis del aparato de Estado tienen un fuerte impacto en las regiones por la imposibilidad de acceso a nuevos recursos y por la disminución de la cantidad y calidad de los legalmente establecidos. Las crisis nacionales posibilitan la “renovación” del contrato social entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, en torno al compromiso del desarrollo local.

15.- Pacto social

Dependiendo de su desarrollo, **la cultura cívica local impulsa la conformación de un nuevo pacto ciudadano, expresado en la asunción de una identidad local, un proyecto de futuro y la corresponsabilidad ciudadana.** Esta forma de reconfiguración del contrato social incluye, con relevancia y protagonismo, al control social bajo nuevas formas institucionales.

16.- Territorio

La apropiación del territorio por parte de la ciudadanía ha incidido en el reforzamiento y consolidación de la ciudadanía individual y al mismo tiempo colectiva. Los ciudadanos no sólo velan por sus intereses particulares, sino que su perspectiva incluye la defensa de los intereses locales.

17.- Eficiencia local

Uno de los logros que regularmente percibe la población es el relacionado con el aumento de la eficiencia local y la posibilidad de control ciudadano. La gestión local, tiende a ser más transparente y consensuada. Regularmente la gestión local no cuenta con los recursos humanos y de organismos de planificación local, entre otros. **La eficiencia y el control de la gestión es posible por la “densificación” y complejización de la vida local. Los actores locales se cualifican y diversifican para ejercer una mayor participación y control del desarrollo local.**

18.- Mercado internacional

La incorporación al mercado internacional es un largo proceso sobre el que no se registran constantes, variables éstas que no están al alcance de los actores locales. Existe conciencia de su importancia. El “municipio productivo” es una posibilidad.



19.- Aportes

La contraloría social se ejerce sobre las instituciones encargadas del manejo de los recursos. Se busca la transparencia y la estabilidad en el aporte de recursos. Los actores aportan especie, trabajo y dinero, lo que supone una mayor especialidad de la contraloría.

APTITUDES PARA EL CONTROL SOCIAL

20.- Aproximación preliminar

A modo de conclusión de esta parte del documento, se puede indagar acerca de **las variables más importantes vinculadas a tipos de desarrollo local que viabilizan el control social de la gestión pública**. Hemos evitado ubicar este análisis a nivel nacional justamente para reivindicar la sustentabilidad y proyecciones del desarrollo local desde una perspectiva de gestión pública descentralizada. La aproximación que hacemos es señalar variables de desarrollo que configuran las aptitudes de la sociedad civil local para ejercer el control social. Se asume que el control social sobre la gestión local es la forma más viable de cristalizar la participación como una política pública, mientras otros niveles requieren de construcciones institucionales más complejas.

20.1.- Modificaciones en la vida local

En la actualidad se están produciendo cambios en la vida local a través de varias vías. Mientras viejos actores de las sociedades locales resisten a la modernización y se asientan en prácticas de control de la población, actores emergentes asociados con nuevos hechos productivos y de organización social pretenden formar nuevas hegemonías sociales. Los actores se vinculan con relaciones sociales que se han modificado, especialmente, ligadas a demandas de mercado nacional e internacional. También se relacionan con formas institucionales que facilitan o presionan por su renovación (v.g. Iglesias, Policía, Justicia, Escuela).

Mientras que en las situaciones de transición en el desarrollo (v.g. implantación de modelos de apertura externa), los actores tradicionales se asocian con las formas más arcaicas de hacer política y los nuevos actores con las formas más modernas de la representación, no siempre la transición culmina con resultados y alineamientos tan lineales. Sin embargo, **la emergencia de actores y la transformación de la vida local, supone una modificación en las formas representativas y en la interacción de los actores, al margen de las tradicionales modalidades de control territorial** asociadas, en general, al Estado Oligárquico o al Estado Patrimonial. Esta relación entre los actores y las instituciones estimula a la mayor transparencia como vínculo entre las partes de la comunidad y crea condiciones externas para el éxito del control social, en la forma institucional que se dote la comunidad.

20.2.- Modernización vía políticas públicas

La modernización local en América Latina estuvo fuertemente asociada a las políticas públicas. El Estado ejerció un liderazgo incuestionable. Durante este ciclo de la modernización, en que el Estado se ubicó como pivote de las relaciones sociales, **la contraloría es concebida como una modalidad interna de la política pública. Se formulan sistemas y procedimientos interiores al Estado. La legitimidad del acto contralor estaba vinculada a la delegación del mandato.** El Ejecutivo en el ejercicio del gobierno y el Legislativo en el ejercicio de la fiscalización. Los mecanismos consistían en instituciones estatales, sujetas, en último análisis a la dinámica y racionalidad estatales. La ineficiencia de la contraloría estatal y la ausencia de criterios globales, técnicos y participativos estimularon grandemente la corrupción pública y privada.

20.3.- Modernización vía mercado

En el ciclo siguiente de la modernización, la generalización de mecanismos de mercado profundizan la gama de problemas atinentes a la contraloría social, especialmente, por la **pérdida de capacidad representativa y administrativa del Estado, sin que paralelamente hayan surgido capacidades sociales.** Indudablemente el mercado estimula a la sociedad civil pero por sí mismo no desarrolla instituciones. A su vez, tampoco la refuncionalización del Estado ha operado con una claridad que permita el control eficiente de todos los mercados, ahora estrechamente vinculado a la sociedad civil.

En este ciclo de hegemonía del mercado (o más exactamente de los mercados), la sociedad civil adquiere protagonismo desde dos dimensiones. Por un lado, como instancia “autónoma” con capacidad de condicionar las políticas públicas desde sus dimensiones de seguimiento y evaluación, en que la “observación” social adquiere múltiples dimensiones y no sólo contralora de la transparencia y honestidad. Por otro lado, la sociedad civil es corresponsable como cogestora de la ejecución, ampliándose la dimensión de lo público y, consiguientemente, modificándose sus niveles de compromiso público y de interrelación práctica y cotidiana con el Estado.

20.4.- Ciclo de la modernización

En suma, la diferencia significativa – para nuestros efectos – entre los dos momentos del ciclo de modernización, consiste en la dificultad o posibilidad de intervención social directa en la gestión pública, desplazando los ejes de legitimidad desde el aparato estatal hacia las instituciones de la sociedad civil. En este contexto, es posible plantear que en República Dominicana se ha avanzado notablemente en la transición económica que exhibe niveles crecientes de liberalización, pero que se percibe, a su vez, una constricción en el ejercicio de la liberalidad social y política. Esto es, **una dificultad para ejercer una libertad socio – política básica, cual es el control de los mercados y de las políticas públicas desde la sociedad. Expresado sintéticamente, a la liberalidad económica aun no corresponde una liberalidad institucional, que permita un ejercicio de garantías ciudadanas de control.**



20.5.- Agenda de la sociedad civil

Uno de los indicadores de la recuperación de iniciativa de la sociedad civil es la agenda que exhibe. Obviamente, el contexto político y de desarrollo nacional condicionan la agenda, pero su orientación general es decisiva. **La reconfiguración de los actores locales se expresan en la agenda.** Inicialmente los actores se plantean como impulsores de reivindicaciones dirigidas exclusivamente hacia el Estado. Luego transitan hacia gestores y responsables de la vida local. Cuando es ésta su principal orientación y finalidad, los actores sociales pueden refuncionalizar las políticas públicas.

Desde la perspectiva de la contraloría, la transición permite a los actores obtener un rango superior para la visión de sus deberes públicos. **La contraloría, por necesidad y con legitimidad, se vuelve una actividad de matriz social que alcanza a todo el rango de lo público, superior a la estrechez estatal y a la estrechez de la clásica definición de lo privado.** A su vez, la cogestión supone que entre las demandas figura la participación en las políticas públicas de control (participación en la designación de contralores y jueces) y la intervención en la organización social que persigue objetivos públicos.

20.6.- Ciudadanía local

El ejercicio de la contraloría social es una forma de ejercicio de ciudadanía. **La posibilidad local de ejercitar la ciudadanía o de ejercer localmente los derechos en el ámbito de un subsistema político, podría denominarse “ciudadanía local”.** En este sentido, la modernización se apoya y desata procesos que colaboran en la mejor configuración de la ciudadanía local. Por ejemplo, la configuración de un mercado laboral local abre una infinidad de posibilidades de intercambio entre sujetos sociales locales; la presencia de organización empresarial contribuye a crear sistemas de organización de las eficiencias; la conformación de colectivos de trabajadores genera posiciones de la sociedad local en torno a la organización de los espacios y los consumos; el consumo del tiempo libre estructura y densifica la socialización; la estratificación genera demandas de servicios de mejor calidad y cobertura.

En suma, la ciudadanía local es **adquisición de destrezas de convivencia democrática en un contexto de progreso;** es una forma de convivencia democrática que no se agota en el hecho electoral y que se constituye en forma de convivencia con mayor responsabilidad frente a los servicios y decisiones. Como es evidente, en este trabajo hemos asociado más estrechamente la modernización con la redistribución, no sólo económica, sino fundamentalmente de pertenencia e intervención a una comunidad que se transforma en el contexto de un modelo distinto de desarrollo.

20.7.- Ciudadanía individual

La conformación más tradicional de los derechos de los sujetos sociales ha sido colectiva. Desde esta perspectiva su referente ha tendido a ser más bien el Estado (López, 1997). Asimismo

existe un déficit de ciudadanía entendida desde los derechos individuales, cuyo referente es necesariamente los otros derechos individuales que la limitan, es decir la sociedad. **Esta opacidad de la sociedad como referente, ha permitido que la contraloría se conforme solamente como un acto administrativo anclado en el aparato del Estado y cuyos términos de referencia no alcanzan a los procesos democráticos (procedimientos y contenidos) en curso en la sociedad.** Así, la tradición de colectivismo de las sociedades pone en evidencia la falta de conformación de derechos y garantías liberales o la débil conformación del sentido individual del derecho.

20.8.- Memorias colectiva e individual

Un tema importante de los efectos que produce la modernización es la pervivencia de la memoria colectiva. Es mucho más probable que la memoria colectiva modifique sus propias significaciones, antes que mantenerlas intactas. Los elementos modificados se reinscriben en nuevos contextos, en muchos casos provistos por la modernización y/o la ciudadanía. A su vez, en los comportamientos individuales se sostienen rasgos de esa memoria individual, los que se traducen en prácticas cotidianas. **La reorganización que provoca la modernidad trae al presente, a la memoria colectiva recodificada y a la memoria individual imbuida de liberalismo, generalmente, ante situaciones de intervención social como la contraloría.**

20.9.- Eficiencia productiva

En situaciones de modernización con presión por la eficiencia productiva, la productividad media del mercado al que se articule generará demandas específicas para la organización social y productiva. El “disciplinamiento laboral”, la reorganización espacial de los asentamientos humanos, la división del trabajo, la clarificación de roles en la empresa y la sociedad, son algunos de los ejemplos. Esta presión económica se vuelve presión social cuando el colectivo valora la modernización de la comunidad y aspira a volverla sostenible. La canalización de esa presión social puede convertirse en una búsqueda de mejoramiento de la organización institucional. No solamente se trata de mejorar determinados servicios – escuela, policía, hospitales – sino de garantizar el sostenimiento y la reproducción de las modernizaciones conseguidas. **La contraloría social se inscribe en este contexto de legitimidad de la modernización en la comunidad, la que asume el control como ejercicio de un derecho, momento alto de aprehensión de la autorregulación social como un valor (Rojas y Verdesoto, 1996). Dicho de otro modo, en el momento en que una sociedad encuentra formas de autoregularse se encuentra institucionalmente capacitada de elevar sus niveles de eficiencia productiva.**

20.10.- Oportunidades

Como se ha insinuado hasta ahora, existen situaciones económicas, sociales e institucionales que facilitan la modernidad. Esto es, existen actores locales cuya evolución los sitúa con mayor o menor proximidad de las situaciones de modernidad. Esta distancia relativa de la modernidad,



se complementa con la capacidad de integración o defensa a la modernidad. La imposibilidad o incapacidad de utilizar las oportunidades creadas por esas situaciones puede generar una inmersión estable de los actores en la incertidumbre o en la reminiscencia del pasado. El aprovechamiento de las opciones de la “ liberalización política” es indispensable para montar un sistema eficiente de contraloría social. Dicho de otro modo, **solamente en la modernización del contexto público de un subsistema institucional local se podrá viabilizar una forma de contraloría, la que depende, para su funcionamiento estable, de la apertura del sistema institucional.**

20.11.- Aptitudes de la sociedad civil

Interesa reflexionar en dos sentidos. **De un lado, la aptitud de la sociedad civil para la contraloría social; y, de otro lado, la capacidad de generar “efectos de arrastre” de las regiones modernas a las pre-modernas.** En el primer sentido, este texto se inclina en asegurar que, entre las condiciones de la instalación exitosa de un sistema de contraloría social están las mismas que surgen alrededor de la participación / descentralización. Estas son, mayores índices de modernidad de la sociedad civil y la menor diferenciación social, entre otras. En el segundo sentido, la capacidad de arrastre está ligada a una lógica productiva – modernización laboral y de los actores – y a una lógica política – conformación de un subsistema político local abierto . La modernización estructural crea los fundamentos sobre los que opera la modernización institucional. A su vez, la estabilidad de las experiencias de contraloría social se correlaciona con la fortaleza que adquiere la sociedad civil local para conservar los logros de la modernización, especialmente, ante la aparición de situaciones de crisis.

21.- Variables

Algunas variables que configuran la mayor o menor aptitud de las sociedades locales para asumir / consumir mecanismos de participación y control pueden ser las siguientes.

21.1.- Modernización

Hemos argumentado que la modernización del mercado y la modernización institucional actúan vinculadas y que las dos condicionan positivamente la instalación de sistemas de participación y de contraloría social.

21.1.1.- Desarrollo de los mercados

Acerca del desarrollo de los mercados, cabe señalar, que, por sí mismos, no tienen un efecto positivo en la participación, si no están acompañados de la conformación de actores sobre los que inciden estos efectos.

21.1.1.1.- Oferta de bienes y servicios locales

La oferta de bienes y servicios locales puede ser de diversos tipos. La productividad local puede tener una comparación internacional y una medida, consiguientemente, alta. En general, las situaciones de modernidad suponen productividades medias altas en términos nacionales. La orientación de la oferta de bienes y servicios tanto como la demanda a la que responde supone vínculos de esos mercados y actores, que presionan por la apertura institucional y la apertura económica interna.

Los mercados comunican actores, que construyen comunidades. Una forma de pertenencia a la comunidad, justamente, consiste en la actitud de contraloría desde la sociedad civil y de las instituciones para lograr sus metas acompañadas de la contraloría de la sociedad civil. En los casos de orientación externa de los mercados, el vínculo concreto es mediato pero la lectura de la globalización y su apropiación es más inmediata. Las infraestructuras locales se adecuan y generan expectativas, que constituyen estímulos de gestión ordenada y transparente. Ciertamente, pueden alojar situaciones de dualidad moderno / tradicional, pero la solidez institucional que surja, puede lograr la incorporación progresiva de los entornos y la redistribución de beneficios de la modernidad.

21.1.1.2.- Mercado laboral

Uno de los mercados más influyentes en la conformación de las instituciones locales es el laboral. La conformación del mercado puede reconformar los ámbitos públicos de los actores, especialmente, mujeres y jóvenes dependiendo del tipo de producción. **Solamente desde la perspectiva desde la cual nos ubicamos para este trabajo, puede afirmarse que el mercado laboral contribuye con efectos “civilizatorios” (en el sentido de sociedad civil ya definido) a la sociedad local,** en relación a varios aspectos. Las demandas que surgen de la relación laboral pueden contribuir a la conformación de la vida local en un doble sentido: como espacios de vigencia, comunicación y reproducción de los actores y como incentivos a la actividad económica y de intercambio. Así, las situaciones de modernidad no sólo suponen niveles medios de ingresos superiores y, consiguientemente, una demanda más diversificada de bienes y servicios; sino que los servicios que necesitan las actividades productivas elevan el nivel de los mínimos de reproducción de los sectores subalternos. A su vez, un mercado laboral formado supone, en su sustrato económico, competencia por elevar la productividad, la que redundará en una mayor densidad de la estructura económica. Los salarios, que vinculan a los actores a los mercados y al consumo, también crean aptitudes para la instalación de instituciones que promueven derechos liberales, entre ellos, el funcionamiento transparente de las instituciones.

21.1.2.- Conformación del interés

Una condición de la comunicación “tendencialmente igualitaria” entre los actores es la conformación de sus “intereses” frente a los mercados y a la modernización. Solamente desde intereses conformados y asimilados por los actores es posible afrontar la inclusión en el espacio público y el procesamiento de las diferencias. **La conformación del interés entre los actores**



permite la concreción de la contraloría social en torno a servicios específicos y los diversos niveles de delegación política y administrativa.

El interés puede aparecer como base de una forma excluyente de la política o, en su defecto, puede evolucionar hacia modalidades más próximas a la conformación de la comunidad o lo que se podría denominar lo común de los intereses. En este sentido, las situaciones de modernización crean “tramas de intereses” conformadas por los actores, que suponen equilibrios entre ellos y la conformación de intereses comunes de avance de la sociedad civil local. **En este plano se ubican las instituciones innovativas de la sociedad civil, que logran insertarse en y sobre la trama de intereses de la sociedad civil local, lo que se constituye en su motor principal.** El ejercicio de la ciudadanía – como influencia en los procesos decisionales – no está reñido, en la práctica, con el uso eficiente de los servicios ni con la opción por servicios convenientes. Las formas ciudadanas, usuarias y clientes se aproximan por la matriz de conformación de intereses aunque pueden diferenciarse por la estructura de significaciones que se otorga a los intereses.

21.2.- “Significados” del Estado

El Estado tiene muchos significados de cara al desarrollo local. Examinaremos algunos funcionalmente relacionados con nuestro objetivo de proporcionar elementos conceptuales que contextualicen a las experiencias de contraloría social. Así, **el Estado es una acción y es una percepción; una estructura y un actor; un orden interno y un orden externo a la sociedad civil.**

21.2.1.- Funciones estatales

Es muy probable que en el examen de las situaciones de modernización nos encontremos con “diferentes” Estados (funciones estatales) dependiendo de la fase del proceso de modernización de que se trate. En su nacimiento, muchos procesos de modernización estuvieron ligados a las políticas públicas de reforma agraria, urbanización, industrialización, entre otras. El protagonismo del Estado formó una red de relaciones entre actores, que pudo transformarse en una red de dependencias. Paralelamente se instalaron nuevas instituciones, ligadas a los actores de esos procesos y, en no pocos casos, emergieron formas democratizadoras. Posteriormente, en el declive de la intervención estatal, se produce una transición compleja por sus significaciones. La ineptitud del Estado central a nivel local ha sido reemplazada muy lentamente por las capacidades propias de la sociedad civil. En los casos en que se ha producido, se registran buenas experiencias de desarrollo. Sin embargo, no se dio una renovación de la presencia estatal central desde nuevas funciones. Esto conduce, en no pocas situaciones, a cuestionamientos serios a la vigencia de la centralidad estatal siendo responsabilizado el Estado por los traumas de la transición. En suma, **de la plena legitimidad por el protagonismo modernizador, el Estado central ha pasado a ser el principal cuestionado por la modernización sostenida en el mercado, toda vez que no encuentra una solución plena a su nueva funcionalidad.**

21.2.3.- (Re)Conocer al Estado

La situación descrita se produce por una disfunción entre los contenidos que perviven en la memoria ciudadana, ligados al bienestar y la estructuración del mundo público por el Estado central, y el imaginario actual de los actores. Ciertamente, este imaginario evita toda forma de centralización excesiva, no reconoce – por “abstractas” – las nuevas funciones estatales y aun no asigna a la Municipalidad, en especial, el rol de “Estado cercano” a la gente y sus necesidades. En adelante, las instituciones de los diversos niveles de gobierno serán progresivamente reconocidas por la ciudadanía como sedes de los servicios públicos y la creación de infraestructura, mientras a nivel central se afincaría, básicamente, la generación de los parámetros de las políticas públicas y el control de los mercados. Desde esta perspectiva, **los diversos organismos de la sociedad civil deberán encontrar los roles que deben cumplir dentro de la especialización funcional que cada nivel de gobierno asuma.** Así, la contraloría social está asociada a la mayor capacidad de la ciudadanía para observar el cumplimiento de la gestión pública a nivel local. Existe una asociación estrecha entre funciones y competencias de cada nivel de gobierno con las formas de cogestión y control de cada tipo de organización de la sociedad civil. La rendición de cuentas está ligada a la totalidad de funciones estatales, pero es empíricamente viable en la forma de servicios públicos, en que es posible evaluar resultados, costos y transparencia.

RECOMENDACIONES

- Estrategia de Descentralización global y sectorial asentada en núcleos territoriales de acelerada modernización basada en las variables que han definido el éxito.
- Política Nacional de Participación, asociada a descentralización, antes que en una inyección puntual de recursos.
- Fortalecimiento municipal
- Mecanismos legales para la innovación de la intervención local de la institucionalidad pública.
- Incentivos a la competitividad de las localidades frente a los mercados, nacional e internacional.
- Mecanismos electorales que faciliten la emergencia de una nueva elite local.
- Incentivos para el desarrollo de la capacidad fiscal local, impulsando la ciudadanía tributaria.
- Movilización del capital social y la integración de mercados e institucionalización de la coordinación.
- Estimular los cambios en la cultura política local
- Estímulos para la articulación al mercado nacional y a la globalización.
- Creación de modalidades específicas de contraloría social asociadas a un Sistema Nacional de Participación Social.



Bibliografía General sobre Participación y Control Social de la Gestión Pública

- Ahumada, Jaime, et al,
“Gobierno local y participación social: debate desde una perspectiva agraria”, GIA, Santiago e Chile, 1988.
- AID/IULA,
“Women and the municipality: a new community presence in local development in Latin America”, The Communities Group, Washington, 1991.
- Albanese, Robert,
“Managing: toward accountability for performance”, Homewood, 1981.
- Ammos, David,
“Performance measurement for state and local government”, Washington D.C., BID, 1996.
- APDES, CIPS, CESIP, DESCO, TCMB,
“Participación de las organizaciones populares en la solución de la problemática distrital”, Lima, 1988.
- Ardaya, Gloria,
“Mujeres y sistemas políticos: en busca de una identidad política en la democracia”, Nueva Sociedad, Caracas, 1995
- Ardaya, Gloria/Burgwal, Gerrit/Verdesoto, Luis,
“Movimientos Sociales. Visiones teóricas”, PUCE, Quito, 1993
- Ardaya, Gloria y Verdesoto, Luis,
“Una racionalidad política en construcción” (en conjunto con Gloria Ardaya), ILDIS, La Paz, 1994.
- Arocena, José:
“El desarrollo local, un desafío contemporáneo”, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1995.
- Azpúrua Q. Pedro Pablo,
“Tres escenarios: la administración del Estado y la participación privada”, Fundación Polar, Caracas, s.f.
- Banco Interamericano de Desarrollo:
“Libro de consulta sobre participación”, BID, 1997.

- Banco Mundial,
 “Participation sourcebook”, Banco Mundial, 1995.
- Banco Mundial,
 “Participatory development and the World Bank. Potencial directions for change”,
 Banco Mundial, 1991.
- Banco Mundial,
 Libro de consulta para evaluación ambiental, vol. I, Banco Mundial, s.f.
- Banco Mundial,
 “Simposio electrónico latinoamericano sobre Marco Legal aplicable a las ONG”,
 informe final, Instituto Económico del Banco Mundial, Washington, 1997.
- Banco Mundial,
 “Development Papers,” Washington, 1996.
- Barahona, Rodrigo, CEDARENA,
 “El proceso participativo en la planificación y en la gestión ambiental urbana: marco
 institucional y jurídico”, presentado en la sexta reunión de consulta sobre medio
 ambiente, Curitiba, 1995.
- Barenstein, Jorge,
 “Gobernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos”,
 en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 1, noviembre de 1993.
- Barzelay, Michael,
 “Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública”,
 Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Blanco, Carlos,
 “La reforma del Estado y la política social”, en “Reforma y Democracia” Revista
 del CLAD No. 1, noviembre de 1993.
- Borja, Jordi,
 “Estado y ciudad: descentralización política y participación”, PPU, Barcelona,
 España, 1988.
- Borja, Jordi:
 “Ciudades, Planeamiento estratégico y gobierno de la ciudad”, Quito, Ponencia
 Seminario regional sobre Alternativas de Cooperación Público-Privada para el
 Desarrollo urbano en América Latina, 1995.
- Borja, Jordi,
 “Ciudadanía y espacio público” en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD
 No. 12, octubre de 1998.

- Bozeman, Barry, coordinador,
“La gestión pública. Su situación actual”, Fondo de Cultura Económica,
México, 1993.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, Cunill Grau Nuria,
“Lo público no estatal en la reforma del Estado”, CLAD, Paidós, Caracas, 1998.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos,
“Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil”, en "Reforma y
Democracia" Revista del CLAD No. 9, octubre de 1997.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo,
“Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter”, World Bank Latin
American and Caribbean studies, Viewpoints, World Bank, Washington, 1998.
- Bustelo, Eduardo:
“Política social en un contexto de crisis. Será que se puede?”, Encuentro
Latinoamericano y del Caribe Familia y Desarrollo: reflexión sobre políticas de
familia, Ministerio de la Familia-UNESCO, Caracas, 1988 (mimeo).
- Cabrero, Enrique,
“Gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”,
en Bozeman, Barry, coordinador, “La gestión pública. Su situación actual”, Fondo
de Cultura Económica, México, 1998.
- Campbell, Tim, et al,
“Descentralización hacia los gobiernos locales en los países latinoamericanos:
estrategias nacionales y respuesta local de la planificación, gastos y administración”,
s.e., s.l., 1991.
- Campero, Guillermo,
“Concertación social, desarrollo, democracia y gobernabilidad”, documento
presentado para el seminario sobre "Concertación Social", La Paz, enero de 1996.
- Calderón, Fernando,
“Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo
burocrático a la cultura democrática en América Latina”, en “Reforma y Democracia”
Revista del CLAD No. 3, enero de 1995.
- Calderón, Fernando/Dos Santos, Mario:
“Sociedades sin atajos: cultura, política y reestructuración económica en América
Latina”, Paidós, Buenos Aires, 1995.
- Carrión, Diego,
“Towards a democratic management of cities in Latin America”, s.e., Quito, 1989.

- Carrión, Diego,
“Local Governments and NGOs in Latin America: towards developing responsible co-responsibility in the social production of habitat”, s.e., Quito, 1996.
- Carrol, Tom, et al,
“Participation through intermediary NGOs”, Paper No. 12, Social
- Castañeda, Tarsicio y Fernández, Luisa,
“Modelos de Gestión y descentralización en el área social en América Latina: comentarios y algunas lecciones”, documento presentado en el Taller de seguimiento de compromisos de la Cumbre Social, organizado por la Secretaria Técnica del Frente Social, Quito, noviembre de 1995.
- Castañeda, Tarsicio,
“Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los 80s.”, EP, 1993.
- Castells, Manuel,
“Community participation, planning and the State in the metropolitan areas of developing countries”, s.e., s.l., 1981.
- Castillo y Crespo, editores,
“Cultura política. Enfoque teóricos y análisis empíricos”, Tirant lo blanch, Valencia, 1997.
- CEPAL,
“Gestión urbana en ciudades intermedias”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, s.e., Santiago, 1991.
- Cernea, Michael M.,
“The building of participation: testing bottom-up planning”, World Bank Discussion Papers, 1992.
- CIVICUS,
“Citizens. Strengthening global civil society”, World Alliance for Citizen Participation, Washington, 1994.
- CLAD,
“Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.
- CNUAH,
“Community participation in problem-solving and decision-making. Leadership”, United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), Nairobi, 1989.

- CNUAH,
“Community participation in problem-solving and decision-making. Managing Conflict”, United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), Nairobi, 1989.
- CNUAH,
“Solid waste management in low-income housing projects: the scope for community participation”, United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), Nairobi, 1989.
- Cobos, Diego,
“Democracia y sociedad civil”, en “Cántaro. Cuestiones sobre desarrollo en el Austro No. 13”, FEPP, CECCA, Cuenca, 1996.
- Comisión de descentralización y participación popular,
“Día a día con la democracia municipal. Proyecto de ley de municipalidades”, La Paz 1999.
- COMUNIDEC,
“Manual de planeamiento andino comunitario. El PAC en la región andina”, Sistema de Investigación y desarrollo comunitario, Quito, 1993.
- Consejo Nacional de Modernización,
Ante-proyecto de Ley Orgánica de control y auditoría del Estado; Quito, 1999.
- Cornia, Giovanni Andrea, Yolly, Richard, Stewart, Frances:
“Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento”, España, UNICEF-Siglo XXI, 1987.
- Crozier, Michel,
“¿Cómo reformar al Estado?”, FCE, México, 1995.
- Crozier, Michel,
“La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 7, enero de 1997.
- Cunill Grau, Nuria,
“Repensando lo público a través de la sociedad, nuevas formas de gestión pública y representación social”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Nueva sociedad, Caracas 1997.
- Cunill Grau, Nuria,
“La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 4, julio de 1995.
- Cunill Grau, Nuria,
“La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 13, febrero de 1999.

- Darquea Sevilla, Gonzalo,
“Planificación local participativa: proceso metodológico”, AME, Serie Planificación,
Quito, 1996.
- Darquea, Gonzalo,
“Marco General de la Planificación Local Participativa”, IULA, CELCADEL,
Quito, 1994.
- Dror, Yehezkel,
“La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma”, Fondo de Cultura Económica,
México, 1994.
- Dos Santos, Mario y Grossi, María,
“Concertación social”, Buenos Aires, 1982.
- Echeverría, Julio,
“La construcción social de la política”, Foro de la Ciudadanía, Esquel, Quito, 1994.
- Edwards, Michael y Hulme, David, editores,
“NGOs. Performance and accountability”, Save the Children Fund, Earthscan
Publications Ltd, London, 1995.
- Escalante, Gonzalo,
“Ciudadanos Imaginarios”, Méjico D.F, El Colegio de Méjico, tercera reimpresión,
1998.
- Felder, Ruth y López, Andrea,
“Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados.
La experiencia argentina” en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 14,
junio de 1999.
- Finot, Iván,
“Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y
participación en América Latina”, en "Reforma y Democracia" Revista del CLAD
No. 15, octubre de 1999.
- Finot, Iván,
“Descentralización en América Latina: ¿como conciliar eficiencia con equidad?”
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES,
documento presentado al II Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano
de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela, 1997.
- Foro de Apoyo Mutuo,
Revista “Sociedad Civil”, vol. II, num. 2, primavera de 1998.
- Foro de Apoyo Mutuo,
Revista “Sociedad Civil”, vol. I, num. 3, verano de 1997.

- Garnier, Leonardo,
“La optimización de la toma de decisiones sociales”, documento presentado al II Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela, 1997.
- Gómez de Souza, Luis,
“La crisis del desarrollo y la participación popular en América Latina”, en "Cuadernos de Planificación No.1, Quito, CONADE, 1981.
- Harnecker, Marta,
“Intendencia de Montevideo: Un Pueblo que se constituye en Gobierno”, MEPLA, La Habana, 1995.
- Harnecker, Marta,
“Caracas: la alcaldía donde se juega la esperanza”, MEPLA, Caracas, 1995.
- Heilburn, James,
“Administración pública y política urbana”, Marymar, Buenos Aires, 1977.
- Hernández, Virgilio,
“Dimensiones teóricas sobre las políticas públicas”, Maestría en Ciencias Políticas y Administración Pública, PUCE, Papel de Trabajo No. 1, Quito, 1998.
- Hilb, Claudia (compiladora),
“El resplandor de lo público. En torno a Hannah Arendt”, Nueva Sociedad, Caracas, 1994.
- Hopenhayn, Martín,
“Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 7, enero de 1997.
- Interaction’s Multilateral Development Bank Project,
“Assessment of participatory approaches in identification of World Bank projects”, Banco Mundial, Washington, marzo de 1999.
- International Finance Corporation,
“Doing better business through effective public consultation and disclosure”, World Bank Group, Washington, octubre de 1998.
- International Institute for Sustainable Development,
“Business strategy for sustainable development: leadership and accountability for the '90s”, IISD, Winnipeg, 1992.
- Jackson, Peter M.,
“The new public sector management: surrogate competition and contracting out” en Price, Catherine M., ed. “Privatisation and regulation: a review of the issues”, pp. 120-148. 260 p., Longman Group Limited, London, 1994.

- Jelin, Elizabeth:
“Familia y unidad doméstica. Mundo público y vida privada”, Buenos Aires, CEDES, 1984.
- Jones, Lawrence y Thompson, Fred,
“Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 15, octubre de 1999.
- Kelman, Steven,
“La política pública en el Estado Moderno”, GEL, Buenos Aires, 1992.
- LACRO,
“Cumbre Mundial para el Desarrollo Social: el debate en América Latina”, LACRO, Montevideo, 1995 (mimeo).
- Laflamme, Gilles,
“Concertation: nature, questions and conditions”, en Revista Labour and Society, Vol. 12, Num. 3, septiembre de 1987.
- Lahera, Eugenio,
“Nuevas orientaciones para la gestión pública”, en Revista de la CEPAL no. 52, abril de 1994, pp. 34-47.
- Lamm, Edgar, comp.,
“Política, Economía y Derecho vol. 1: Gobierno local, desarrollo institucional y participación comunitaria”, Municipio de Quito, F. Konrad Adenauer, Quito, 1995.
- La Serna, C., Buriyovich, J. y Ahumada, J.,
“Oferta y demanda de políticas sociales: Racionalidad estatal y estrategias de consumo”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 6, julio de 1996.
- Lechner, Norbert:
“Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo”, Nueva Sociedad, Caracas, 1993.
- Lechner, Norbert:
“Cultura política y democratización”, CLACSO, Santiago, 1987.
- López, Sinesio:
“Ciudadanía reales e imaginarias”, Lima, Instituto de Diálogo y Propuesta, 1997.
- Majone, Giandomenico,
“Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Méndez, José Luis,
“Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 6, julio de 1996.

- Mendoza, José,
“La participación ciudadana y la descentralización”, documento presentado al II Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela, 1997.
- Merton, Robert:
“Estructura social y anomia. Revisión y ampliación” en: “La familia”, Barcelona, Edicions, 1986.
- Migdal, Joel,
“Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World”, Princeton, N.J., 1988.
- Mogado, Emilio,
“Concertación social y desarrollo”, mimeo, s.l., julio de 1984.
- Mouzelis, Nicos,
“Organización Burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales”, Editorial. Península, 1991.
- Nohlen, Dierter y Solari, Aldo, compiladores,
“Reforma Política y Consolidación Democrática”, Nueva Sociedad, Venezuela, 1988.
- Nohlen, Dierter, editor,
“Descentralización política y consolidación democrática”, Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
- Nogueira, Marco Aurelio,
“Democracia política, gobernabilidad y representación”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 1, noviembre de 1993.
- Nogueira, Marco Aurelio,
“Un Estado para la sociedad civil”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 14, junio de 1999.
- Ormond, Derry y Löffler, Elke,
“Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 13, febrero de 1999.
- Oszlak, Oscar,
“Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 9, octubre de 1997.
- Peterson, George E.,
“Decentralization in Latin America: learning through experience”, World Bank, Washington, 1997.

- Pérez, Andrés,
“Estado, soberanía y políticas públicas en América Latina” en Pérez, Andrés,
“Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y
contradicciones”, Nueva Sociedad, Caracas, 1998
- Putnam, Robert,
“Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización
administrativa”, Caracas, 1994.
- Pfeffer, Jeffrey,
“New directions for organization theory: problems and prospects”, Oxford
University Press, New York, 1997.
- Prates Junqueira, Luciano Antonio,
“Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad”, en “Reforma
y Democracia” Revista del CLAD No. 12, octubre de 1998.
- Prats, Joan,
“Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque
neoinstitucionalista”, en "Reforma y Democracia" Revista del CLAD No. 11,
junio de 1998.
- Prats, Joan,
“Gobernabilidad y sector público en tiempos de globalización”, Escuela Superior
de Administración y Dirección de Empresas, Universidad Ramón Llull, Barcelona
Governance Project, Barcelona, 1997.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,
“La dimensión política del desarrollo humano”, PNUD, Santiago, 1994.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,
Ministerio de Desarrollo Humano, “Apre(he)ndiendo la participación popular:
análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización”, Ministerio
de Desarrollo Humano, La Paz, 1996.
- Randle, Michael,
“Resistencia Civil. La ciudadanía ante las arbitrariedades de los gobiernos”, Paidós,
1998.
- Rodríguez, Alfredo,
“Contenido de la descentralización: conceptualización del proceso, objetivos,
modelos, los pros y contras de la descentralización”, Conferencia electrónica, mimeo,
Santiago, 1994.
- Rojas Gonzalo/Verdesoto, Luis,
“La Participación Popular como Reforma de la Política”, Ministerio de Desarrollo
Humano, La Paz, 1997.

- Rolla, Giancarlo y Ceccherini, Eleonora,
“Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración”, en
“Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 12, octubre de 1998.
- Samuel, Paul,
“Does voice matter?: for public accountability, yes.”, Policy research working
paper, Washington, D.C.- World Bank, Policy Research Dept., Finance and Private
Sector Development Division, 1994.
- Samuel, Paul,
“Strengthening public service accountability: a conceptual framework”, World Bank
Discussion Papers, Washington DC-World Bank, 1993.
- Santibañez, Alejandro y Elgueta, Haydee,
“Roles e importancia del Municipio en el proceso de modernización del Estado y el
fortalecimiento de la democracia y la participación”, Universidad de los Lagos,
Chile, documento presentado al II Congreso Interamericano del Centro
Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela, 1997.
- Saunders, Harold,
“Strengthening citizenship, democracy and civil society. The Kettering Foundation
Experience”, Banco Interamericano de Desarrollo, paper, septiembre de 1994.
- Schearer, Bruce y Tomlinson, John,
“The emerging nature of civil society in Latin América and the caribbean. An
overview”, The Synergos Institute, New York, 1997.
- Schwartz, Norman y Deruyttere, Anne,
“Consulta comunitaria, desarrollo sostenible y el Banco Interamericano de
Desarrollo. Un marco conceptual”, BID, Washington, marzo de 1996.
- Society for Participatory Research in Asia (PRIA),
“Summary of case studies”, Nueva Deli, s.f.
- Spyropoulos, Georges,
“What is the future os social concertation?”, en Revista Labour and Society,
Vol. 12, Num. 3, septiembtrte de 1987.
- Thoenig, Jean Claude,
“Política pública y acción publica”, en revista Gestión y Política Pública, volumen
VI, número 1, 1997.
- Tomasetta, Leonardo,
“Participación y autogestión”, Amorrortu, 1972.

- Unión Internacional de Autoridades Locales, IULA, CELCADEL,
“Modernización municipal: planeación participativa, organización social y
movilización comunitaria”, en Cuaderno de Desarrollo Local No. 11, Quito, 1993.
- Varios,
“Gestión y política pública”, México, CIDE, 1996.
- Verdesoto, Luis/Ardaya, Gloria:
“Descentralización y políticas sociales en América Latina”, Quito, IRDC/CIUDAD,
1994 (mimeo).
- Verdesoto, Luis/Ardaya, Gloria,
“Inventando la representación”, ILDIS, La Paz, 1997.
- Verdesoto, Luis,
“Concertación para la descentralización educativa”, Abya-Yala, Quito, 1999.
- Verdesoto, Luis,
“La sociedad civil de cara a la Política Social en América Latina”, Buenos Aires,
1995; y Foro de la Ciudadanía, Esquel, Quito, 1995
- Verdesoto, Luis,
“El Concepto y las Experiencias Regionales de Participación. Lectura del proceso
boliviano desde la gobernabilidad, la descentralización y el poder local”, Fundación
Konrad Adenauer - Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1996.
- Verdesoto, Luis,
“Temas para una sociedad en crisis. Es posible gobernar desde los consensos?”,
Esquel - Foro de la ciudadanía, Quito, 1996.
- Vieira, Liszt,
“Ciudadanía y control social”, en Bresser, Luiz y Cunill, Nuria, “Lo público no
estatal en la reforma del Estado”, Paidós, CLAD, Buenos Aires, 1998.
- Vilas, Carlos,
“Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas”, Caracas,
UNAM-Nueva Sociedad, 1995.
- Villarreal, René,
“El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: Hacia una economía
participativa de mercado”, en “Reforma y Democracia” Revista del CLAD No. 8,
julio de 1997.
- Von Potobsky, Geraldo,
“Social concertation: theories and trends”, en Revista Labour and Society, Vol. 12,
Num. 3, septiembre de 1987.

Ward, Peter,

“Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas”, en Revista Gestión y Política Pública, vol. V, num., 1, primer semestre de 1996, pp. 127-149.

Zazueta, Aaron,

“La participación de la sociedad civil en la formulación de políticas de desarrollo sostenible”, Centro Internacional de Desarrollo y Medio Ambiente (CIDE), Instituto de Recursos Mundiales (WRI), s.l., s.f.

Ziccardi, Alicia,

“Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital”, Méjico, Instituto de Investigaciones sociales UNAM, 1998.

UNA PROPUESTA METODOLOGICA DE CONCERTACION

- 1.- En términos conceptuales, la concertación es básicamente promover intercambios entre las partes (actores) de la sociedad para gestar sistemas de procesamiento de las diferencias y lograr objetivos comunes con perspectivas de futuro. Abarca los temas públicos, en el sentido dado de inclusión de lo estatal y social relativo al bien de todos. Así, los actores de la concertación tienen origen en la sociedad, el Estado y las instancias intermedias como la sociedad política. Pueden converger en la concertación cubiertos por los objetivos nacionales; es decir, de los objetivos estratégicos de la comunidad de destino, que implican el resguardo de la institucionalidad y de las modernizaciones logradas.
- 2.- La concertación está estrechamente vinculada a la búsqueda de la equidad en las sociedades, dentro de una estrategia de progresividad en la consecución de esos objetivos, la que no está desvinculada de formas de hacer política en democracia. No se trata de evadir el conflicto – más aun aquellos conflictos que cooperan con la estructuración de la democracia – sino de procesarlos dentro de marcos de “avance” del conjunto de la sociedad y de la ampliación de lo público en el que se expresen las capacidades de supervisión y producción de la sociedad.
- 3.- Desde la perspectiva que hemos esbozado en este documento, la construcción de la democracia dentro de una perspectiva deliberativa, supone una negociación permanente. Más adelante diferenciaremos a los actos concretos de negociación respecto del proceso de concertación, el que supone una sana politización de la interacción social y la revalorización de la democracia.
- 4.- Una afirmación tradicional es que la participación en la elaboración de políticas reduce la incertidumbre por comportamientos no esperados de los actores. Se comparte institucionalmente la responsabilidad por el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Siendo éste el criterio general, en la realidad muy pocos sistemas políticos encuentran respuesta a las condiciones que permitan para lograr un diseño institucional que sostenga un proceso de concertación estable.
- 5.- Se puede responder a la anterior pregunta desde el plano de las condiciones que la sociedad puede prestar, especialmente, la aptitud y vocación para asumir procesos de participación. Asimismo, existen coyunturas en que los procesos de concertación pueden ser rebasados por la movilización social como son las crisis económicas pero, en especial, las crisis de gobernabilidad.
- 6.- Los procesos de concertación se emparentan estrechamente con los de participación social en la voluntad de autorregulación (demandas, acciones, opiniones) de los actores, condición de los dos procesos. La autorregulación debe dar lugar a compromisos estables, en los que se fundamenta la participación y la concertación.
- 7.- La tolerancia es el fundamento de la resolución, sin despotismo, de la interacción entre mayorías

y minorías en la democracia. El supuesto es que no existe “absoluta” razón política sino construcción progresiva acompañada por minorías y mayorías. La construcción de los sentidos sociales y políticos comunes a una comunidad, es la motivación del proceso de concertación. Esta construcción sólo puede ser un acto colectivo asentado en la participación de los actores.

- 8.- La concertación alcanza a los planos de la legitimidad política; esto es, busca a la confianza y su trasmisión hacia las decisiones. La trasmisión de la confianza sólo puede realizarse dentro de una forma institucional de la participación. De este modo, también se excluyen las formas corporativas de los acuerdos, que no generan legitimidad y, consiguientemente, se estacionan en el plano de los intereses privadamente soportados y procesados.
- 9.- En términos más concretos y referidos a situaciones reales, la concertación es un proceso destinado a producir todos los consensos democráticos que precisa la sociedad y el Estado para sostener la estabilidad, promover el crecimiento, lograr la equidad, redistribuir el poder y fortalecer a la democracia, en el marco de acuerdos de gobernabilidad que trasciendan al mero pacto político partidario e integren permanentemente a toda la sociedad.
- 10.- Un proceso de concertación debe descentralizar el conflicto político, en los sentidos institucional y territorial. Esto no exime de sus responsabilidades al Estado pero permite que se procesen los conflictos de modo más orgánico y tendiendo siempre al fortalecimiento de la democracia.
- 11.- Para lograr acuerdos sólidos y estables es preciso dotar de un mayor nivel de representatividad a todos los actores sociales y políticos, y lograr que adopten concientemente una responsabilidad insoslayable para intervenir en el proceso. No se trata de reproducir, por un lado, pactos partidarios que se repartan cuotas de poder; ni, tampoco, por el otro lado, las experiencias de concertación tripartitas - empresarios, obreros y Estado - de los países desarrollados, basadas en intereses corporativos. La heterogeneidad de los actores hace necesario una ampliación de los participantes en el proceso de concertación, una rigurosa selección de los temas y la dotación de instancias y espacios institucionales para concertar.
- 12.- Pero si bien es necesario salir de la estrecha práctica de concertar en base a un solo actor subalterno o empresarial, es también preciso mejorar los niveles de representación de intereses. No es necesario ni una absoluta centralización, ni una ineficiente desconcentración de la representación en los actores y sus organizaciones sociales populares y empresariales. Obviamente se deberá incorporar en este proceso a los actores provenientes del sector informal y a las instituciones básicas, que suplen a las carencias del sistema político, como la Iglesia y las organizaciones de la sociedad civil.
- 13.- La concertación como proceso y como actitud permanente de los actores sociales y políticos puede implicar, aunque no necesariamente, acuerdos de gobernabilidad, que permitan a la gestión pública ganar en eficiencia y seriedad. La descentralización de la gestión pública implica acuerdos de términos precisos con las instituciones públicas y privadas del desarrollo regional y local.
- 14.- Concertar en términos económicos -niveles de inversión, mejoramiento tecnológico, fortalecimiento de los sectores externo e interno - implica, por un lado, mantener los logros más importantes históricos del desarrollo; y, por otro lado, combinar los objetivos de las Políticas Económica, Social e Institucional. Todos los actores que llevan adelante estas políticas deben

entrar en un proceso de autorregulación en base a un compromiso con objetivos nacionales. Se trata de autorregulación de la ganancia, de los ingresos y salarios, y del tamaño del Estado y, particularmente, de la administración pública, en el contexto de una nueva relación entre el Estado y el Mercado.

- 15.-** En las últimas décadas, en América Latina, la concertación ha fracasado porque no se diferenciaron lo social y lo político y porque se manipuló el recurso como respuesta a las debilidades gubernamentales ante la agudización de los conflictos. No se constituyó a interlocutores representativos, ni se reconoció la especificidad de instancias, niveles y temáticas. También se malentendió a la concertación como eliminación de diferencias.
- 16.-** La obligación urgente en la actualidad es reentender a la concertación para que pueda tratar los nuevos vínculos contractuales, que modifiquen los “ históricos acuerdos ” de los sistemas políticos y los estabilicen logrando rehacer la pérdida representatividad y recuperar la legitimidad por su evidente ineficacia.
- 17.-** La más importante derivación práctica deberá ser que los acuerdos de autorregulación de los actores sean respetados y tengan estabilidad, aunque, claro está, que conseguir una disposición de autorregulación en los actores es especialmente difícil. Sólo podrá darse en un ambiente de confianza mutua y de clara reciprocidad.
- 18.-** La racionalidad y coherencia vendrá de la interacción entre los actores sobre la base de un acuerdo hacia la consolidación y perfeccionamiento de la democracia que respalde la instauración de un modelo de desarrollo de consenso. La contribución de las organizaciones de la sociedad civil en este tema debe ser específica y eficiente.
- 19.-** El proceso de concertación tiene actores cualitativamente más importantes, por razones e historias diversas, que no son analizadas en este momento. Entre ellos, adquieren singular relevancia las organizaciones de la sociedad civil, en especial aquellas que ejecutan proyectos y guardan conciencia institucional de las consecuencias de su intervención. Estas organizaciones, que acompañan a los ciclos del desarrollo económico y político de los países de la región, tienen una experiencia acumulada de intermediación con el Estado y la cooperación internacional, cuyo grado de descentralización logra mejores índices de eficacia.
- 20.-** Ahora bien, no se trata solamente de destacar la capacidad instrumental que tienen las organizaciones de la sociedad civil sino también de la posibilidad que tienen de intervenir constructivamente en un proceso de concertación. Los acuerdos se logran creando confianzas desde y hacia los principales actores involucrados. Un aspecto central de la concertación es el punto - instancia desde el cual se formula la invitación y se “ crea la necesidad ” de acuerdos.
- 21.-** La instalación estable de la democracia en la región ha contribuido a revalorar a la institucionalidad como un mecanismo necesario y positivo. Las demandas de participación y las posibilidades de concretarlas no pueden quedar sujetas a las condiciones políticas que se abran o se cierren en la región. Al contrario, la participación debe estar inscrita en la nueva estructura del Estado. Para lograrlo, es preciso que todos los actores concuerden en la necesidad de institucionalizar a la participación desde cada una de las formas nacionales, sea a través de

legislaciones, reformas administrativas, creaciones institucionales, cambios en las propuestas de modernización, etc. La institucionalización de la participación traerá como consecuencia la sustentabilidad de la política social y un avance progresivo de las curvas de desarrollo social desde la perspectiva del fortalecimiento de la democracia y de la ejecución de derechos y garantías sociales.

22.- Los procesos de concertación deben estar acompañados del planteamiento de metas verificables, obligatorias y perentorias, cristalizadas en planes, agendas nacionales de desarrollo, que combinen sus prioridades temáticas y balanceen los recursos. Por consiguiente, es preciso definir “Áreas de concertación”, “Niveles Técnico y Político de Diálogo”, “Prioridades de Discusión” en las que se combinen “Áreas de Convergencia” (por ejemplo la eficiencia de la política social a través de la descentralización y la participación), “Áreas de conflictividad media” (tales como la fijación de metas sectoriales y temáticas) y “Áreas de divergencia” (modernizaciones - privatizaciones en el contexto de los modelos estatales y políticos).

23.- Para finalizar es preciso definir esquemáticamente a los componentes de un proceso de concertación, en referencia a metodologías ya debatidas (Verdesoto, 1999)

23.1.- Definiciones generales:

- Es un proceso “permanente”, que se basa en la “confianza mutua” entre representantes de los actores (sociales, políticos), para la “administración democrática” de sus diferencias. Tiene objetivos, niveles y actores. No todos los temas son concertables.
- Busca consensos entre “socios” de un contrato social, cuyos términos se renegocian desde la perspectiva de avance del conjunto de la nación (comunidad de destino), siendo posible la verificación de los intereses de las partes y creando certidumbres de futuro para los actores.
- Entre sus características están procesar diferencias (sociales, políticas, culturales, étnicas), conformar intereses comunes y determinar ámbitos de “ganancia” compartidos, con sentido estratégico. Se basa en la tolerancia entre las partes (La estabilidad de la democracia depende de la aceptación del conflicto por los actores). Procede en base a la oportunidad y se posiciona ante los conflictos, definidos por su carácter democrático o desestabilizador. Busca salidas a la coyuntura a partir de un permanente ejercicio prospectivo. Sus procedimientos deben ser normados, legítimos y sustentables.
- Se basa en la representatividad de los actores que invoca, “constituye” en los interlocutores identidades proclives a los acuerdos. Supone un intercambio, de doble vía, sin perder las identidades.

23.2.-Es necesario diferenciar entre concertación y negociación:

- La “concertación” procesa las demandas de actores mediante mecanismos de autoregulación. La “negociación” forma decisiones, de significación inmediata, basadas en intereses comunes mutuamente aceptados. Así, mientras la concertación procesa diferencias entre actores colectivos, en la negociación se aproximan intereses, de personalidades representativas, con objetivos puntuales.

- Un proceso de concertación puede contener muchas “mesas de negociación”, por niveles, temas, actores, sectores, etc, en las que se procesan decisiones, que deben “representar” intereses de los actores colectivos.
- La negociación está conceptualmente asentada en las “conductas”, mientras que la concertación está asentada en la “formación” socio - política de los actores sociales. El límite de la conducta es la significación de los resultados de la negociación en los procesos de los actores. El límite de la concertación está en la pericia para negociar en condiciones de equidad y expandir el límite de lo posible.
- Mientras la concertación apunta a la construcción de un sistema político de procesamiento de las diferencias, que permita profundizar a la democracia; la negociación resuelve, cotidianamente esa construcción a través de acuerdos de diverso rango de importancia. Muchos de estos acuerdos logran significación estratégica y se convierten en hitos importantes del proceso de concertación. A su vez, la maduración de la cultura política lograda en los procesos de concertación debe expresarse en constantes avances de la negociación, la que debe estar presente en todos los circuitos de decisiones.

23.3.- La negociación, como noción operativa, es la capacidad de discriminación o diferenciación que muestran las partes sobre las posiciones e intereses. El resultado es el reflejo de la capacidad de las partes para diferenciar entre sus intereses y los de la contraparte.

- La negociación política implica, necesariamente, intercambio de “beneficios” por diferentes niveles (legitimidad, situaciones, decisiones), los que no deben "reducirse" a cuotas de poder o de administración.
- El beneficio compartido de la negociación es la eficacia democrática consistente en el cumplimiento de plazos para cubrir metas tanto como en sostener los logros.

23.4.-Objetivos generales de la concertación

- De los objetivos dependen los actores convocados y los contenidos a tratarse.
- Las finalidades deben ser transparentes tanto como explícita la “esperanza de resultados”. Estos deben "calibrar" las expectativas de los actores.
- Debe tener referencia en la reforma de la sociedad y del Estado.

23.5.- Objetivos específicos

- Deben estar relacionados con los ámbitos de la reforma política y con las agendas de los protagonistas.

23.6.- Objetivos sectoriales

- Son los más “técnicos” de la concertación tanto como implican a los intereses de los actores inmediatos del proceso.

- Corresponden a la agenda desagregada de temas.

23.7.- *Objetivos políticos*

- Direccionalidad del proceso (v.g. rediseño participativo del Estado, aptitudes de la sociedad civil para la gestión)

23.8.-*Objetivos sociales*

- “Constituir” a los actores, quienes reconocen y formulan sus intereses.

23.9.-*Objetivos institucionales*

- Persigue que las organizaciones sociales y los organismos públicos se identifiquen con legítimos procedimientos de construcción participativa de decisiones y de ejercicio de la autoridad, y los complementen desde una dinámica de “autoregulación”.

23.10.- *“La concertación progresiva de los conflictos”*

- Los “ritmos” de la concertación están relacionados con la “curva de vida” del régimen político, la que establece “condiciones de concertación”; la “coyuntura política”, en tanto, establece el “clima de negociación”.
- La “agenda de la concertación” es necesaria y debe estar “abierta”. Posponer el tratamiento de determinados temas, puede llevar a conflictos mayores.

23.11.- *Para iniciar el proceso:*

- Se debe lograr la conformación “verbal” explícita de la demanda.
- Se debe tender al conocimiento mutuo de las posiciones de los negociadores. No se trata de avanzar en las negociaciones por la “sorpresa” sino de lograr “avances conjuntos” pese a las diferencias de percepción que tienen las partes.
- En el “arranque” del proceso se debe “contactar” - “comunicar” a las partes a través de los acuerdos sobre escenarios prospectivos.

23.12.- *Para concertar, hay que conocer los “ritmos de la conflictividad”*

- Cuando predominan los conflictos, existe un alto grado de imprevisibilidad de la ocurrencia y destino de los acontecimientos. La concertación y la negociación buscan equilibrios sociales y políticos, cooperando con la creación de “certezas”, en un marco de mayor previsibilidad.
- Los conflictos son recurrentes. Son una “necesidad” de la democracia y la fortalecen; o, en su defecto, tienen un potencial disruptivo y la desestabilizan. La concertación y la negociación deben poner especial atención y monitoreo individual en estos últimos.

- La “descentralización” de los conflictos evita su localización en una sola parte del sistema social o político. Cuando se ha producido una “centralización política” de los conflictos, se “simplifica” al sistema hasta el límite de debilitar decisivamente a la democracia con cualquier “movimiento” o conflicto. La complejización y el ordenamiento del sistema de conflictos evita retrocesos.
- Un acuerdo sólido para dar salida a un conflicto debe nacer de la comparecencia de todos los actores directa e indirectamente interesados, tener una referencia en una intervención pro-activa de la sociedad y cubrir una gama temática amplia. De este modo, se evita su reaparición.
- El procesamiento de conflictos tiene, también, como destinatario, a la sociedad civil ya que se trata de incrementar la gobernabilidad democrática con un sistema de corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública.

23.13.- La previsión de conflictos no asegura que se pueda procesarlos

- Se puede prever momentos de ruptura de la democracia, frente a los que se puede accionar un panel de instrumentos de concertación y negociación.
- El procesamiento de los conflictos permite canalizar las energías de un país, las que relacionan el contexto de pobreza y violencia con su capacidad participativa, organizativa, solidaria y comunitaria.

23.14.- Los momentos de la concertación:

- Conformación de la demanda por los sectores de interés.
- Formación de la decisión
- Implantación de una política pública.

23.15.- La demanda

- Los intereses y las actitudes de los actores tienen diferente grado de concreción. Este es un “dato fuerte” que condiciona a la concertación. Un primer paso es constatar la situación de cada participante para emprender acciones que colaboren con la (con)formación de los sujetos aptos de la concertación.
- Todo proceso de concertación se realiza con participantes con desigual control de recursos. Sin embargo, cada uno representa el control de un recurso determinado, básico para el otro y para la obtención de beneficios compartibles.
- La heterogeneidad de los participantes también está en la “lectura” general - estratégica de los intereses y del proceso. Esto otorga una ventaja comparativa a los actores que la han logrado.

- La condición del proceso es intentar, hasta el límite, un nivel comparable de “conciencia” acerca de sus y los intereses. Introduciendo al participante en el ámbito de sus y los intereses, se podrá comprometerlo con los acuerdos y responsabilizarlo para su ejecución autoregulada.

23.16.- El “otro”

- Se trata de conformar un sentido “colectivo” alrededor del interés de cada participante para que se garantice su representatividad. (v.g. los actores sociales no comparten los mismos intereses objetivos acerca del Estado, ni es similar el grado de configuración de su interés social primario – particular - acerca del Estado).
- El conocimiento que cada participante tenga sobre la “plataforma propia” debe ser tan agudo como el que se tenga sobre la plataforma del interlocutor. Cuando los actores son capaces de “comprender” la plataforma del otro tanto como la suya y se encuentren en aptitud “conceptual” para “intercambiar roles”, existen condiciones para la “concertación basada en la conciencia de los intereses”.
- Las propuestas iniciales pueden ser sólo un conglomerado de demandas sin estructura, porque no tienen un “código” que las viabilice. La disponibilidad a la concertación se muestra en adaptar el sentido de las demandas en propuestas globales y codificar el discurso y sus alcances, en parámetros que les permita relacionarse “con todos” los actores de las decisiones, sin perder su identidad.
- “Ceder” en algunos contenidos para instalar a la concertación, significa “ir de prisa” y desarrollar más rápidamente a la estrategia. Hay que reconocer cuando una propuesta puede/debe dejar el escenario de lo concertable inmediatamente y constituirlo en una demanda de largo plazo. Debe primar siempre la definición - contenido por sobre las formas o los nombres.

23.17.- La opinión pública

- Su principal función es ensanchar la legitimidad de los compromisos diferenciándolos de otros acuerdos políticos o de negociaciones particulares. Le corresponde profundizar la democracia a través de una mayor y más sólida legitimidad.
- Ensanchar la legitimidad conseguida es una tarea permanente y urgente. Se debe “codificar” un nuevo discurso. Este debe destinarse a un público - objetivo preciso, con prioridades temáticas, conceptos estratégicos decisivos y, sin embargo, pragmático.
- Los “nuevos” espacios/espacios de la legitimidad para los acuerdos de la concertación son “técnico - políticos”, los que deben concretarse como acuerdos sectoriales y específicos.
- La sustentabilidad del proceso y sus compromisos está en el mecanismo de seguimiento en manos de la opinión pública. Su diseño debe ser técnico y político.

23.18.- *Los componentes*

- Cada actor social tiene distintas formas de presentación en los escenarios social y político en diversos períodos. El contenido y su forma de reivindicarlo establecen la “disponibilidad de concertación”.

23.19.- *Los tiempos*

- Las “temporalidades” de los interlocutores y la velocidad de la coyuntura varían notablemente en relación a la concertación. Cada uno debe “conocer” los suyos - relacionados con sus plataformas - y los de los interlocutores - relacionados con sus intereses -. Asimismo, se debe determinar la “velocidad del tiempo del escenario de concertación”. Los sistemas políticos “no esperan” a los actores.

23.20.- *El miedo*

- Hay que crear certidumbres sólidas, las que permiten comprender las potencialidades, limitaciones y realidad de cada interlocutor.
- Una primera certeza consiste en que se puede llegar a acuerdos, sin que medie la necesaria “derrota” de uno o de los interlocutores. No se trata de arrebatar “concesiones al adversario” sino de lograr el avance del conjunto de la nación a partir de intereses compartibles.

23.21.- *La identidad*

- En el proceso se constituye una “identidad negociadora” cuya flexibilidad está asentada en la “perspectiva estratégica” de cada parte. Esta identidad puede consistir, por ejemplo, en la diferenciación entre la matriz social de la demanda y la presentación política.

23.22.- *La sistematicidad*

- Es la capacidad de establecer una relación con todos y cada unos de los actores, discriminando su importancia e influencia en las decisiones, y responder a sus temores e inquietudes.

23.23.- *La apropiación*

- Para viabilizar las demandas se requiere que todos los interlocutores se “apropien” de sus resultados. En el momento en que el contenido de una negociación es reivindicable por todos los actores sin que ninguno pueda asumir individualmente su paternidad, se puede aspirar a que sus resultados sean sustentables.

23.24.- *El intercambio*

- La concertación implica el reconocimiento del otro, el establecimiento de intereses diversos pero coexistentes, la posibilidad de un intercambio con “ganancia” para las partes y la factibilidad de construir un interés común en el marco de la nación.

23.25.- *¿Por qué la “nación” es el marco - puerta de entrada de la concertación?*

- La nación es un sentido de pertenencia, producto del desarrollo social, que se conforma históricamente y busca conciencia de sí, la identidad de sus partes. Las partes se reconocen y practican un deseo de vida en común. No se puede demandar de los actores compromisos con la integración social y con la administración estatal si no se les garantiza una construcción de futuro.
- El ámbito de la nación es más amplio que otros y se verifica en todas las partes de la sociedad sean sectoriales o territoriales. No existe actor que pueda presumir de tener la responsabilidad de la nación. Lo nacional se forma por la convergencia e intereses de muchos actores. El avance de la nación es una tarea mucho más compleja porque es compatibilización de lo diverso. Así, la necesidad de concertación en torno a la nación es estructural y convoca a un gran acuerdo de actores clásicos y nuevas identidades.

23.26.- *¿Por qué concertar en torno a la prospectiva?*

- La concertación en torno a la prospectiva enfrenta los campos de mayor conflictividad de manera directa y transversal, en los que la sociedad y el Estado son generalmente inconscientes ya que no se ha afianzado la “idea del largo plazo” entre las estructuras decisionales. El futuro sigue asentado en las “fortalezas” de los liderazgos. Sin embargo, para funcionar con una perspectiva de largo aliento hay que preguntarse sobre los consensos que atenúan la sobreconflictualidad y la disponibilidad cada vez más amplia a la colaboración social y la estabilidad.

24.- En el plano de las recomendaciones, todo proceso de concertación implica nuevos conocimientos y estrategias de capacitación en áreas que tradicionalmente se han presentado como espacios oscuros para planificadores y gestores sociales. Entre el diseño de políticas, planes y programas sociales, por un lado; y, por el otro, los conductores de ejecuciones de políticas y proyectos gubernamentales y no gubernamentales, existe un espacio de negociación social - de proyectos y actitudes, de metas y acciones - cuyas técnicas no han sido formalizadas como conocimiento y, consiguientemente, como posibilidad de réplica y de ahorro de esfuerzos políticos para las partes. Las técnicas de negociación social en América Latina no son necesariamente asimilables a las metodologías de resolución de conflictos del primer mundo. Esta especificidad debe formar parte del acervo de conocimientos y prácticas gubernamentales y sociales de la región.

Notas Finales

- ¹ Elaborada por el autor para la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado de la República Dominicana, durante 1999, y comprende los Lineamientos de una Política de Participación Social y el Ante-proyecto de Ley de Participación.
- ² La finalidad de la participación social es influir en las decisiones, para que garanticen una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos y de poder. La participación - condición, proceso y mecanismo - es una dimensión transversal que atraviesa tanto a las cuestiones de la gobernabilidad, la democratización y los derechos humanos como a las diversas áreas de reforma y modernización del Estado.
- La influencia de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en la adopción de decisiones debe facilitar la formación de la voluntad y la aceptación de la modernización del país, para que la ciudadanía ejerza sus derechos y asuma sus deberes, de modo estable y autónomo; promover la consolidación democrática asentada en el cambio de la cultura social y política, y en la reforma del sistema político. En el plano conceptual, esto implica la redefinición de los vínculos entre la sociedad civil y el Estado, para influir en las decisiones y demandar cuentas sobre su ejecución, desde una perspectiva de búsqueda de la equidad.
- ³ Podría argumentarse sobre la necesidad de un marco normativo para la relación Estado - sociedad civil, el que asuma, por un lado, principios de transparencia fundamentalmente para la contratación y manejo de recursos públicos; y, por otro lado, una observación sobre procedimientos internos a las organizaciones de la sociedad civil que, no obstante su autonomía, deben sujetarse a criterios globales de funcionamiento democrático.
- En este sentido, es recomendable la creación de una instancia gubernamental o mixta que evalúe la colaboración, eficiencia y constancia en las tareas de participación encomendadas a las organizaciones de la sociedad civil, tarea que deberá contar con la participación de la ciudadanía a través de mecanismos de medición de la opinión pública. Esta obligación de evaluación deberá regir al margen del cumplimiento de las obligaciones de control de fondos públicos o de aquellos cuyo manejo les haya sido encomendado por entidades privadas y que corresponden a donaciones o exenciones fiscales. De este modo se podrá impulsar rectificaciones o renovaciones institucionales.
- También las organizaciones de la sociedad civil deben establecer, necesariamente, una forma de coordinación con los diversos niveles de gobierno acerca de las políticas de intervención, la formulación de políticas sectoriales así como de evaluación de los proyectos que ejecutan. Debe ser complementado con la instauración de mecanismos de control del diseño y aplicación de los proyectos por parte de la población beneficiaria.

- Los contratos realizados por entidades públicas con organizaciones de la sociedad civil deberán sujetarse a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, y a la plena vigencia de la personería jurídica de las entidades contratadas. A su vez, la contratación de organizaciones de la sociedad civil sólo podrá realizarse previo concurso público observando criterios de competitividad en costos y calidad, y el criterio de subsidiaridad.
- Igualmente, en especial en el caso dominicano, debe pensarse en eliminar toda forma de donación estatal a las organizaciones de la sociedad civil. Las contribuciones estatales para la prestación de servicios sociales deberán hacerse bajo la forma de contratación, observando criterios de competitividad. En todo caso, las subvenciones deberán estar sujetas a condiciones contractuales precisas, cuantificadas y orientadas a la obtención de productos especificados en el contrato.
- Supeditados a las normas de la Administración Pública, los contratos suscritos por las organizaciones de la sociedad civil deberán, al menos, establecer con claridad los antecedentes técnicos que justifiquen la contratación; las obligaciones de cada una de las partes; la descripción detallada de los servicios a prestar; las metas cuantificadas para cada plazo de la contratación; las estrategias y acciones a adoptarse; la calificación de los recursos humanos a utilizar; el ámbito de ejecución; las penalidades por incumplimiento y, su duración. La valoración de los servicios deberá estar en función de la calidad, oportunidad y cantidad y sujeta a las disposiciones de los Organismos de Control.
- También es importante establecer como un requisito deseable que, para los casos de servicios directos, a la terminación de los contratos se cuente con un informe favorable de los beneficiarios.
- Para el estímulo de una sana relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, es igualmente deseable que se fomente la capacitación administrativa, especialmente en planificación local, manejo de presupuestos y gerencia social; el fortalecimiento Institucional; la capacitación cívica; la recuperación, sistematización y divulgación de experiencias exitosas de participación; la información a la comunidad sobre los mecanismos de participación social vigentes; la preparación de sistemas de seguimiento de la sociedad civil; el estímulo a la concertación; y, los estudios e investigaciones, especialmente sobre descentralización y participación.
- Este conjunto de sugerencias deberán estar contenidas en normas jurídicas precisas, las que podrían compendiarse en un “Código de la sociedad civil” que reúna un cuerpo coherente de disposiciones en temas tales como participación social, contratación pública con organizaciones de la sociedad civil, transferencias estatales a la sociedad civil, control social de la gestión pública, etc. (CPRYME, 1999).
- ⁴ “El concepto de capital social ha sido utilizado recientemente por Robert D. Putman para explicar por qué el Norte y el Sur de Italia, a pesar de poseer la misma institucionalidad formal, han registrado grados de desarrollo tan diferentes. Para

Putman el concepto de capital social se refiere al fondo de confianza, de normas, de redes de cooperación y de mecanismos de sanción, que pueden mejorar la eficacia de una sociedad ayudando a superar los dilemas de la acción colectiva al facilitar la coordinación de acciones. Para Putman el capital social es un bien público, producido como subproducto de otras actividades sociales y basado en las redes horizontales de la relación social fundadas en la transitividad de la confianza. Es, además, un bien público especial, en la medida en que no se consume sino que se incrementa con su uso” Prats, 1997.

- “No todo tipo de relación o tejido social puede considerarse capital social. Una estructura basada en redes verticales, jerárquicas, incentivadoras del clientelismo o de la sumisión en vez de la cooperación y la colaboración, no fomentará la confianza y conducirá a la producción de un equilibrio subóptimo no cooperativo. Por el contrario, una sociedad con una estructura compleja de relaciones sociales horizontales, diferentes, interrelacionadas, tales como asociaciones vecinales, de comerciantes, de profesionales, sociedades o clubs deportivos, entidades culturales y benéficas, sociedades cooperativas, partidos políticos y sindicatos con militantes y afiliados activos, etc., será una sociedad con buen nivel de capital social, es decir, de confianza mutua y de compromiso cívico” (Ibid, Prats, 1997).
- Constituirán parte del sistema de control y auditoría del Estado, las normas que regulen el funcionamiento de las entidades, organismos y empresas del Sector Público; así como el ejercicio de atribuciones, deberes, funciones, derechos y obligaciones de sus servidores; las medidas que se adopten para precautelar y verificar la administración de los recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo, para obtener los mejores resultados y contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales; y, las acciones que se emprendan para superar la deficiencia de gestión y para establecer responsabilidades.
- Los componentes del sistema son el subsistema de control interno, que es de responsabilidad gerencial de cada una de las entidades, organismos y empresas del Sector Público y el Subsistema de control externo que comprende el control externo que ejerzan otras entidades y organismos del Sector Público en el ámbito de sus competencias; y, el control externo que compete a la Contraloría General, en su calidad de Organismo Técnico Superior de Control y Auditoría de la Gestión Pública.
- Se deberá utilizar al sistema como elemento retroalimentador de sus sistemas administrativos, operativos, financieros y de información a fin de conseguir eficiencia, economía y efectividad en la gestión y sus resultados." (CONAM; 1999)
- Se basa en la metodología desarrollada en el libro Verdesoto, Luis, “Concertación para la descentralización educativa”, Abya-Yala, Quito,1999.