

PARTICIPACIÓN O LA SUMA DE ESFUERZOS INDIVIDUALES: QUÉ ES LO LOCAL Y CÓMO IMPREGNARLO DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

Participation or the sum of individual efforts: what exactly is local and how to imbue it with the concept of development

Francisco Javier MANCHA GARCÍA¹
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Ciudad de México, México
✉fmancha05@hotmail.com

Vol. IX, N° 15, 2011, 177-191
Fecha de recepción: 1 de marzo de 2011
Fecha de aceptación: 11 de octubre de 2011
Versión final: 2 de diciembre de 2011

RESUMEN: Mucho se ha hablado y escrito en México refiriéndose a que la participación ciudadana se le considera como puntal del desarrollo local y de cómo las organizaciones internacionales (tanto las gubernamentales como las no gubernamentales) y los Gobiernos locales han utilizado este concepto para posicionarse de él. Sin embargo, los resultados para mejorar las condiciones de vida en México de las comunidades más pauperizadas no han tenido éxito. Por lo mismo, el objetivo de este artículo es mostrar cuáles han sido los problemas,

¹ Es candidato al doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana de México y es maestro en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente, es profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y Director General de Servicios de Consultoría y Desarrollo Estratégico, S.C.

las “soluciones” y los porqués de estas aplicaciones de programas sociales, utilizando como pretexto a los ciudadanos en la llamada “participación ciudadana”, que únicamente ha sido promovida con el fin de seguir con espacios de poder locales, evitando que esta misma sea detonadora de cambios verdaderos dentro de las comunidades locales marginadas.

Palabras clave: participación, ciudadanía, desarrollo, clientelismo, poder

ABSTRACT: Much has been said and written in Mexico in reference to civic participation being considered as a bulwark to local development and of how international organizations (both government and non government), not forgetting local governments, have used this concept for their own ends. However, scarce results have been seen in the improvement of living conditions for poor Mexican communities. The aim of this article is to showcase what the issues have been, their so-called solutions and the reason why these social programs have been applied. The case has often been to use citizens for “citizen participation” exercises, which have only been used to continue conserving spaces of local power, preventing that the initiative itself detonate true changes within excluded local communities.

Keywords: participations, citizen, development, clientelism, power

“Los que participan en una marcha son como los perros de rancho... Nomás el de adelante sabe a qué le ladra, los de atrás solo hacen bola”
El filósofo de Güemez

Introducción

Lo que planteo en este trabajo es mostrar cómo el concepto de participación ciudadana es utilizado para seguir promoviendo políticas y programas de carácter desarrollista impulsados tanto por el aparato gubernamental mexicano, como por los organismos internacionales dedicados a promover dichos planes en aras de un crecimiento local integral y de cómo realmente estos programas son utilizados con fines clientelares por los propios miembros del aparato gubernamental mexicano.

Para ello revisaremos los términos de desarrollo, participación ciudadana y clientelismo político y se mostrarán en consideración con políticas y programas que se están llevando a cabo en México, en específico México, Distrito Federal, y de cómo se han ido malversando estos términos. Parafraseando a Boisier (2003), el desarrollo es, ante todo, el fruto de un contexto, de un medio o un enclave en

particular, que facilita la potenciación y el vocacionamiento del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz en esta última condición de conocer y sentir.

En la segunda parte de este trabajo se hará una referencia de cómo la promoción por parte del Gobierno en el poder de esta participación ciudadana, es utilizada y manejada para lograr objetivos meramente políticos dentro de programas gubernamentales que se llevan a cabo en la Ciudad de México, y de cómo este tipo de programas ha llevado a un proceso de desplazamiento hacia abajo en la generación de capital social y riqueza comunitaria. Por último, mostraremos conclusiones referentes a lo que acontece actualmente en la Ciudad de México, sus habitantes, sus “programas sociales” y su gobierno.

¿Qué es el desarrollo y qué tiene que ver con la participación ciudadana?

En la historia latinoamericana del desarrollo nos hemos tropezado con una teoría tras otra con sus clásicas palabras de invocación: desarrollo equilibrado, desarrollo desequilibrado, crecimiento hacia dentro, sustitución de importaciones, nuevo socialismo, desarrollo rural integrado, desarrollo sostenible, privatización, desarrollo alternativo, capitalización, y nos han o nos hemos determinado como colonizados, dependientes, marginales, periféricos, tercermundistas, subdesarrollados, en vías de desarrollo y se han utilizado metodologías como concientización, antiimperialistas (muy de moda), interacción dialógica, investigación-acción, planificación estratégica, participativa y otras más.

Hoy en nuestros días cada una de esas posturas, en diferentes etapas, ha consentido alimentar la esperanza de los sectores más deprimidos y evitar que las enormes diferencias acumuladas en los últimos años nos lleven a conflictos sociales que ponen en peligro los intereses dominantes en la región. Sin embargo, hace falta mucho, es decir, ha quedado en nada.

Partiremos con un primer concepto, reflexionando que la participación social debe ser, por naturaleza, generadora de progreso como fuerza política, productiva, consumidora y gestora de desarrollo. Sin embargo, no podemos dissociarnos del hecho de que esta se encuentra ancestralmente unida a diferentes formas de clientelismo. Cuando realizamos prácticas, incluso, meras técnicas con “enfoque participativo” seríamos ingenuos si pensamos que estamos en una experiencia solo metodológica con asepsia política. Esto, por lo menos en México, es prácticamente inexistente. Y si agregamos a ello que dentro de este perseguir de la participación social se busca un mejor desarrollo comunitario, entonces se vuelve aún más difuso. En este tenor ¿en verdad el gobierno del Distrito Federal de México busca mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, mediante una participación ciudadana real?

Las nociones formuladas durante décadas por científicos sociales como las usanzas de lo realizado por los Gobiernos y las diferentes agencias de desarrollo

con logros mayores o menores y con mayores o menores fracasos, progresivamente se han ido incorporando a los discursos cotidianos de los tomadores de decisiones, a los alegatos de los promotores del crecimiento, de los científicos sociales, de las agencias de desarrollo, de las ONG y, por supuesto, a los de los políticos, sea que estén en el Gobierno o aspirando a llegar. Todos se encuentran dentro del juego de palabras, proyectos y promesas.

Dichos discursos solo explican y justifican decepciones. Luego, los diluyen, atomizan y los vuelven a juntar heterogéneamente según las circunstancias, dando lugar a otro paquete (Simon, 1962). Así, no importan los fracasos, siempre es posible explicar y crear una nueva teoría en qué confiar en los próximos años (Popper, 1992). A esto se unen la mayoría de los comunicadores transformados en recreadores de imágenes y quimeras sociales. Con todo esto, ahora nos encontramos con referencias que se incrustan en todo discurso: sustentabilidad, género, gobernabilidad, descentralización, desarrollo sostenible local y participación social y ciudadana.

Al respecto Majid Rahnema (2001) dice que la situación estructural del enfoque participativo en las rutinas analizadas radica en suministrar a los actores repotenciados del desarrollo, de nuevas consultas al fracaso de las estrategias convencionales y exponerles nuevas alternativas, con la idea de involucrar a los “focalizados” en su propia recuperación para luego preguntarse si lograron aquellos métodos de la interacción dialógica, la concientización y la investigación-acción participativa lograr interrumpir los procesos de dominación, manipulación o colonización de las mentes? Se puede considerar que sí y esta será nuestra hipótesis. La noción y la práctica de la participación social y ciudadana, sin duda, no pertenecen a una sola corriente.

Giorgio Fuà (1994), argumenta que la capacidad de desarrollo de una economía depende, efectivamente, de las fuentes inmediatas del crecimiento como son la dimensión de la población activa, el número de horas trabajadas y la disponibilidad de bienes de equipo y de capital social. Pero, lo en verdad decisivo para el desarrollo sostenible y duradero son los factores que Fuà denomina estructurales, como son la capacidad emprendedora y organizativa, el nivel educativo de la población, los recursos ambientales y las instituciones bien reguladas.

Con esta definición, se hará referencia a aquellos conceptos de carácter tecnocrático, que en los últimos años se han incorporado en los proyectos de “participación ciudadana” como un requerimiento simplemente metodológico. Esta teoría Fuà (1994) la imagina como un avance democrático, pero en realidad, en la mayoría de los casos solo se reduce al uso de técnicas de visualización mediante las cuales logran equilibrar algunos de los problemas de una vecindad.² Sin lugar a dudas que la tipificación colectiva de las demandas amplía el espectro de participación, pero lo hace de manera formal y circunstancial. No potencia a la democracia, no

² Seguro hablamos de programas como el de “mejoramiento barrial”, del GDF, en donde el principal apoyo es “pintar bardas” y asear calles. Por supuesto que la “toma de decisiones se hace en otro lado, así como el presupuesto asignado, etc.

garantiza que las demandas provengan de la mayoría de la comunidad, menos aún que correspondan a una estrategia colectiva para construir su opción de cambio.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD, 2004) la participación ciudadana es, ante todo, que se oiga su voz, asumir crecientes responsabilidades sobre su propio destino, construir consensos y valores comunes y adquirir protagonismo en el proceso de desarrollo político, económico y social en una comunidad. Lo raquítico de este tipo de definición y práctica, difícilmente escapa de la lógica del uso de la ciudadanía, tanto de aquellos políticos-administradores públicos ortodoxos como de sus correspondientes “dirigentes de la comunidad” o, aun más delicado, “líderes sociales” que han aprendido a hablar lo que desean escuchar los actores e intermediarios de lo que “quiere la ciudadanía”, por lo tanto esta definición del PNUD es demasiado vaga, es decir, fácilmente manejable.

Una de estas formas (o manejo) es la del clientelismo político. La molestia es más compleja que el de solo la ética política, porque también se pronuncia en la afirmación popular a este tipo de dirigente. Es una manera de relación política tradicional a la cual está acostumbrada la población, razón por la cual tiende a valorar y demandar en sus dirigentes la habilidad en la conducción del discurso o el compadrazgo con los políticos. El resultado es el juego de las demandas clientelares, que llevan a repartir un poco a todos (muy rawlseano, por cierto), atomizando los recursos, las metas y los objetivos se reducen a la eficiencia de llegar “con algo” (Simon, 1962 y Buchanan, 1993), priorizando los lugares como las obras según el número de votantes potenciales (por supuesto). La participación popular se queda en identificar las necesidades y ser mano de obra en las pequeñas ejecuciones. La participación entonces se convierte en un mecanismo social de articulación entre intereses heterogéneos. Nada más ajeno a las definiciones del PNUD sobre participación ciudadana.

Otro aspecto asociado al mismo fenómeno es la práctica común —hasta popular— para captar donaciones, proyectos y asistencialismos, ya que aquí también los dirigentes populares son reconocidos por la comunidad y por los intermediarios de los recursos si tienen la capacidad del lenguaje para negociar con las ONG u OG exponiéndoles lo que desean escuchar y luego, lo que necesitan oír los evaluadores y los donantes. Esta, porque no decirlo, es otra expresión de clientelismo y no podemos olvidar que en el clientelismo y el paternalismo se destruyen los contenidos de autodeterminación social.

Al respecto Rahnema (2001) dice que ningún remedio democrático o participativo puede brindar a una sociedad enferma, compuesta de personas condicionadas o sin vitalidad, de aquello que individualmente no tienen ninguna forma de interacción social o participación, pero que puede llegar a ser significativo y liberador, a menos que los individuos participantes actúen como seres humanos libres y fuera de prejuicios.

La participación ciudadana generadora de desarrollo, debe traspasar el umbral de lo meramente metodológico para ser un asunto político que impulse libertades individuales y colectivas, recree la cultura alimentándola de valores trascendentes, destruya la ignorancia, combata la pobreza, reproduzca los espacios de

sinergia social en los que crezcan sociedades inteligentes, legítimas y futuristas, políticamente democráticas, abiertas y participativas. Que integre a la ciencia y a la tecnología a auténticos procesos sociales de desarrollo, acordando calidad de vida con equidad social y conservación de la biodiversidad. Construyendo en esa unidad entre teoría y práctica la sostenibilidad, ampliando la democracia participativa a las generaciones futuras.

De hecho, volviendo a Fuà (1994), los procesos de desarrollo local y comunitario pueden surgir en cualquier territorio, donde los mismos actores locales propicien las condiciones para el aumento y la organización a partir de su propia toma de decisiones. Es decir, la sociedad se autoorganiza con el fin de producir bienes y servicios de forma más eficiente y dando lugar a un mejor proceso de desarrollo local, todo ello sin necesidad de intermediarios ni “líderes naturales”. Es un proceso de política pública diría Luis F. Aguilar (2003) e Ives Meny y Jean Thoenig (1992).

Estas propuestas exigen cambios en la cultura socio-política de la comunidad y de los políticos locales, mas no en sus formas de hacer cultura participativa, en donde por cierto no concuerdo con nada en los conceptos lernerianos³ referidos a que la participación es una actividad actual. Es necesaria una nueva cultura política en alcaldes, regidores, síndicos y funcionarios. Los cuales deben convertirse en estadistas a nivel local. Además, se requieren cambios institucionales en lo político, orgánico y operativo.

Más que ver a la participación generadora de desarrollo como un mito, bendición o peligro, asumimos que la postura debe ser de reto, en donde la concientización se debe de dar hacia y desde todos los lados de los ángulos de su propia inspiración. Verla como un cuadro abstracto, es decir, verle todos sus puntos en un mismo plano. Un concepto interesante sobre dispositivos de participación es el programa de comuna saludable y foco social en la Municipalidad de Quillota, Región de Valparaíso, Chile, en donde Avendaño (2008) hace referencia que la gestión local, la concertación, la planificación estratégica participativa como actitud formativa y la gestión interinstitucional, son algunos de los elementos ineludibles a considerar para que las comunidades locales asuman la responsabilidad de su medio y su futuro. Dentro del mismo concepto, la gestión local es la capacidad de autodeterminación y de sinergia social con enfoque de desarrollo sostenible. Es la energía social que nace del sentido particular o típico de identidad y pertenencia cultural de un colectivo sin menoscabo de su identidad y pertenencia nacional. Su capacidad de movimiento y direccionalidad corresponden al nivel de su desarrollo holístico e institucional.

Su voluntad y sentimiento se sostienen en la fuerza de sus relaciones culturales y territoriales que les integra, da pertenencia y voluntad colectiva de cimentarse socialmente. Es la voluntad colectiva de progreso con responsabilidad ambiental. Es la capacidad local de legislar, regular y gobernarse en el marco jurídico político y cultural de la nación. Y no es un concepto nuevo el esquema de participación mostrada por Avendaño, ya que Chile es un buen ejemplo de cómo

³ Jaime Lerner: político brasileño, exalcalde de Curitiba.

se deben establecer y planear las labores colectivas, de participación comunitaria y con resultados a la vista.

Esta participación ciudadana es parte de este proceso de desarrollo local, ya que como dijo Foucault (1996) mencionando a Kant, en su ensayo *¿Qué es la Ilustración?*, cuando una comunidad puede tomar sus propias decisiones y construir su propio conocimiento, se le debe considerar una comunidad desarrollada, es decir, para Kant todo desarrollo proviene de una autodeterminación y soberanía comunitaria.

Con ello, en la sociedad civil y en el Estado es donde se deben buscar los empoderamientos de gestión y participación de una sociedad local. La sociedad civil compuesta por todas sus organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y el Estado representado por el gobierno seccional y las representaciones estatales. En este sentido, las administraciones locales deben asumir intereses colectivos, hacerse presente mediante mesas de concertación, gremiales o temáticas, localidades, “parlamentos” barriales (muy de comunidades indígenas) o cualquier forma democrática que corone activamente la diversidad local, tanto del Estado como de la sociedad, como en Quillota.

Deberemos tener presente que muchas administraciones locales también se apropian territorios. En ocasiones trasponen los límites políticos tradicionales. Su racionalidad territorial obedece a lógicas comunes, en especial económicas, ecológicas, culturales o políticas. De este modo, “lo local” representa la gestión que asciende desde los sistemas más simples de la organización social, relacionándose en otros más complejos, desarrollando fuertes vínculos entre ellos y, además, con los ecosistemas correspondientes.

Avendaño nos aventura a una experiencia en donde nos hace llegar la crónica de cómo se planteó la necesidad de añadir categóricamente un proceso de planeación, participación y acción del desarrollo y de la cultura individual, colectiva e institucional a partir de la experiencia de estos pueblos del sur⁴. De esta manera, la combinación de estos conceptos en los procesos de decisión y en las diferentes acciones habituales de las comunidades lleva a una mejor planificación y adaptación a los procesos naturales y sociales, esto es desarrollo con participación.

La participación ciudadana, el yo y el desarrollo local

Como idea y como práctica se ha creado una nueva cultura organizacional del Estado y de la sociedad civil caracterizada por la concertación y la interacción social e interinstitucional, micro y macro. Para lo cual se abren conductos de ida y vuelta entre lo nacional y lo local. Esto debe fortalecer a los gobiernos locales en la estructura del Estado, fomentando la capacidad de inversión y de integración de las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y sociales. Como se hace alusión a dicha experiencia, en donde se relata sutilmente que un proceso

⁴ Me refiero a poblaciones como: San Francisco de Limache, Quilpué, Villa Alemana y Olmué.

en donde todos participen en la toma de decisiones y en su propio diagnóstico, genera expectativas interesantes de desarrollo y crecimiento local.

Se especifican ideas, estrategias, inversiones y acciones. En su razón de ser debe estar el construir el concepto y las prácticas del “desarrollo local participativo”. Con individuos reales, organizaciones operativas y sobre territorios concretos. Todos ellos integrados a procesos más complejos, hoy globalizantes. Es construir el desarrollo sostenible en lo cotidiano-local, cimentándolo paralelamente en lo regional y lo nacional. Esto solo es operable si componemos en la visión local de futuro lo económico, social, territorial y medioambiental como sistemas interdependientes y enunciamos las políticas y normativas locales en común a las políticas nacionales y a los nuevos procesos de globalización. Lo local debe analizarse desde la realidad mundial y nacional para no caer en “localismos”.

Sin embargo, se debe tener cuidado en no caer en triunfalismos localistas, es decir, aun cuando se despejen dudas respecto a la toma de decisiones y acciones ciudadanas, este proceso de participación debe ser cuidadosamente acompañado de una buena dosis de paciencia. McLaren (1994) plantea, retomando a Lacan, que la acción de desear enmascara o recubre la necesidad inconsciente de afirmación del otro, de esta forma las modalidades de subjetividad no son otra cosa que las diferentes formas en cómo el deseo se erige socialmente y aquí, según McLaren, hay una trampa. Colectivamente se construye el deseo y los objetos del deseo, se construyen las necesidades y sus satisfactores a manera de imaginarios sociales que van siendo instituidos. Las necesidades no se terminan en la demanda, porque a pesar de que las demandas anulan la necesidad, estas hacen que el deseo surja de otra manera, de otro lado. Los objetos que se desean no satisfacen la necesidad, por el contrario, en una sociedad capitalista como la nuestra, se crea un camino continuo de necesidades donde el deseo se origina de la ausencia de satisfacción, estimulándonos hacia otras demandas (Castoriadis, 2003). Este deseo como imaginario social está estrechamente relacionado con el propio deseo de realizar cosas, de ser tomado en cuenta por otros. No se trata únicamente de ser escuchado, es todo un contrato de ser tomado en cuenta, de proponer, de realizar, de no sentir frustraciones sociales ni individuales.

Además, ilusiona la idea de la dimensión sociocultural y política, en tanto se extiende la noción de que muchos ciudadanos se resisten a estos imaginarios sociales y/o imposiciones gubernamentales sobre pensar como “ellos”, de ahí que estos ciudadanos hacen emerger nuevos imaginarios, nuevos deseos e impulsos, nuevos itinerarios, nuevas ideas, los sectores sociales dominados no se “identifican inevitablemente como por efecto de hipnosis” (Baeza, 2000); no hacen siempre suyas las propuestas ideacionales,⁵ el otro (en este caso del Gobierno).

Estos ciudadanos desarrollan modalidades de subjetividad desde las cuales hacen resistencia, desligadas comúnmente de las formas de producción económica, instituyéndose estas modalidades de subjetividad en agudos y sutiles trabajos de oposición. Interesan esas experiencias y otros modos de subjetividad

⁵ De “idea”.

que encarnan modalidades de resistencia, luchas culturales o de interpretación, esto es, luchas por el significado, luchas por el reconocimiento, por las cuales se modela la realidad y se traza el presente-futuro, no como marcos de referencia universales, sino como complejas hibridaciones con modelos dominantes que reforman la relación tradición-modernidad (Quijano, 2002).

La idea comunitaria, entendida como capacidad para inventar la vida, implica un cambio en las miradas tradicionales de pensar lo social, trascender lo sectorial, pensar de manera multidisciplinaria. Envuelve también una forma de rechazo a la nueva cartografía de las visiones que pretende mostrar las relaciones sociales y simbólicas y la producción cultural y política, para luego ser manejada y domesticada en el clientelismo de la vida cotidiana y de los gobernantes y la formación de sus nichos políticos y de sus intereses.

Por esto, es primordial ver al sujeto, ya que implicará ocuparnos de entender las prácticas de su autoformación, las rutinas en cómo los seres humanos hacen de la vida propia una obra de arte: “hacerse a sí mismo”, interesarse por la forma como el ciudadano se edifica activamente y tras el telón, la idea que el ser no es algo dado, el rechazo de una teoría a priori del sujeto (Marín y Muñoz, 2002). En este sentido, es muy ilustrativo el planteamiento de Castoriadis (2003) cuando afirma en su texto “Tiempo y creación”, que un sujeto no es nada sin la creación que desempeña de un mundo en clausura definitiva. Este inicio es siempre creación de una multiplicidad. Este hecho no podemos más que encontrárnoslo delante y contrastarlo: no podemos ni originarlo ni deducirlo. Esta multiplicidad se extiende siempre de dos modos: al modo de lo simplemente diferente, como contraste, repetición; y al modo de lo otro, como alteridad, emergencia, multiplicidad creativa, imaginaria o poética. El sujeto-social, el ciudadano se “va creando” en su propio interés, en su propia búsqueda de ser escuchado, de ser tomado en cuenta por el otro, en este tenor, va construyendo sus propias redes, sus propias articulaciones sociales y es aquí en donde la intención del otro se vuelve parte de él, en un interés colectivo, comunitario, social, se genera en sí un proceso de desarrollo integral. Se deja a un lado en detrimento de la maximización y se inicia un proceso de colectividad, del interés hacia los demás, evitando ser parte del “no pensante”, que tiene su interés en su propia maximización.⁶

Con todo esto, el concepto de “desarrollo de políticas”, siendo una idea que implica complicados sistemas económicos, sociopolíticos, territoriales y ecológicos, por lo común forma parte del léxico, pero no de las prácticas culturales cotidianas. De allí que ni el concepto ni la práctica sean obvias para la mayoría de la población. Con ello, la habilidad de autoformación se define como el ejercicio de uno mismo mediante el cual se intenta elaborar, transformar y convenir a un cierto modo de ser (Foucault, citado por Marín y Muñoz, 2002), Foucault les

⁶ Y ese es el gran sentido de Pareto (mencionado por Stiglitz (1992) dentro de la aplicación de políticas públicas en México. El único posible remedio es la utilización del esquema de Nash (Monsalve: 2003), pero este solamente puede ser operado si existe “interés colectivo”, revelación de preferencias previas y, esto es, cuando un ciudadano conoce la existencia del otro.

llama tecnologías del yo. Interesan entonces esas prácticas a través de las cuales los seres humanos hacen de su vida normal y de sus espacios físicos y simbólicos, terrenos para la creación de sí, esas habilidades corpóreas donde en la práctica del sí, tutelada a crear modos de ser todavía imaginados, la ética deja de ser el código que nos dice cómo actuar para convertirse en la relación que tenemos con nosotros mismos cuando actuamos.

La comunidad siendo integral por naturaleza es capaz de participar en mayores niveles de complejidad económico-social, siempre y cuando alcance a ver con claridad los objetivos, las estrategias y un liderazgo institucional que se concrete en inversiones, acciones y resultados tangibles. En este sentido, cuanto más se reduce la dimensión de “lo local”, por ejemplo a una sola mayordomía, barrio, cooperativa, microempresa, si bien se fortalece lo orgánico, se reducen los objetivos a intereses cortoplacistas y particulares y, por supuesto, bajan los impactos y las escalas económico-sociales.

Por otro lado, cuanto más crece la dimensión de “la participación local” a lo regional, si bien es consecuente con los confusos sistemas ecológicos, económicos y sociales, en cambio la organicidad asume mayor complejidad. Es en este problema de la construcción del desarrollo sostenible de políticas donde las diferentes formas de gestión y participación local bajo el liderazgo y la institucionalidad de las comunidades tienen un rol fundamental más que evidente, potenciado en las localidades y articulado por los gobiernos intermedios.

Cuando decimos comunidad no la entendemos como un cuerpo homogéneo, sino como unidades diversas según su origen étnico, actividad económica, ubicación en el territorio, calidad de vida, nivel de organización. Debe pensarse a cada grupo en los límites más simples y relativamente homogéneos de su identificación social que les permite organizarse para lograr fines comunes. Es a partir de estas concepciones que podemos desarrollar mayores niveles de complejidad orgánica con los enlaces actuales o posibles de las tendencias y potencialidades. Muchos les llaman vocaciones.

La palabra participación está unida al hecho de que las personas se mezclen de manera total en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas. Más concretamente, tal como lo señalan Edgerton y otros (2000) la participación es un *continuum* por medio del cual los interesados influyen y cooperan en el control de las iniciativas, las decisiones y los recursos que los afectan. De esta manera, la participación en programas públicos es un proceso que no es uniforme, sino que se basa en un continuo de modelos interactivos que se pueden analizar a partir de diversas medidas o ejes de estudio, tales como tamaño o grado, actores, niveles, herramientas y modalidades. Por lo tanto, la mezcla de estos parámetros generarán distintos modelos de participación en políticas públicas.

Dado que la participación es un proceso, no corresponde necesariamente cualificar estos modelos como acertados o desacertados, ya que esto dependerá del programa que se trate y los objetivos que se han trazado para este. Sería presentarlos como juicios de valor en donde nunca terminaríamos por ponernos de acuerdo.

Al resumir estos límites hallamos por una parte, agregados sociales que se integran por la vecindad en territorio común (barrios, caseríos, comunas, agencias, localidades) y otros grupos que, aunque diseminados en el espacio, se integran por sus actividades e intereses comunes, clasificándose por sus actividades económicas, sociales o políticas que explican su organización. Cada aumento en la complicación orgánica social estará en manos de la valoración colectiva de los intereses. Cuando varias comunidades integradas territorialmente se encuentran con similar vocación económica y con fuertes enlaces, estos pueden construir una estrategia común.

Para acoplar la voluntad y la energía social con un mismo objetivo se requiere encontrar el eje que articule la economía local y que lo es también de la sociedad y la política. Este organiza a la sociedad en casi todas sus directrices principales. Las actividades económicas preponderantes tienen la habilidad de generar ideas-fuerza y emplazar a la comunidad. Esta, generalmente, se sostiene en la experiencia social y en los procesos formativos del día a día de sus recursos humanos. En ella se sustentan las energías sociales y se cohesionan las fuerzas internas.

Es capaz de potenciar lo cotidiano y dibujar el escenario futuro de lo que la comunidad aspira a ser. Al respecto, las comunidades y sus gobiernos locales deben trazar su visión de futuro mediante herramientas simples de planificación, respondiendo a estas preguntas: ¿qué somos?, ¿qué queremos ser en un futuro próximo?, ¿qué debemos hacer para lograrlo?

¿Participación ciudadana? La experiencia del gobierno del Distrito Federal en México

Muchas de las políticas gubernamentales implementadas por el gobierno del Distrito Federal en México (donde lidera el Partido de la Revolución Democrática o PRD desde 1997, de tendencia izquierdista) han sido promovidas y puestas en marcha enarbolando una supuesta participación ciudadana, incluso existe una Ley de Participación Ciudadana desde hace varios años, que aún no ha sido publicada. Mencionaremos dos acciones de gobierno: una encuesta dirigida hacia la ciudadanía para que fuera esta misma la que indicara si se aumentaba el precio del boleto del sistema de transporte colectivo o metro (el transporte de pasajeros público subterráneo que existe en el DF, con 11 líneas y/o rutas), y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial,⁷ en donde los ciudadanos pueden hacer sus peticiones para mejorar su barrio y/o colonia.

En el primer caso, en 2009, el jefe de gobierno del Distrito Federal promovió una encuesta con el fin de que los ciudadanos dieran su opinión si consideraban que se aumentara el precio del boleto del transporte subterráneo. El precio anterior era de dos pesos (15 centavos de dólar). Se utilizó una estrategia propagandística de aumentar el precio del boleto con el fin de mejorar el servicio. La encuesta

⁷ El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial forma parte de los programas implementados por el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

constaba solo de dos preguntas: 1. ¿Estás dispuesto a pagar hasta tres pesos por el servicio de transporte colectivo? y 2. ¿Estás dispuesto a pagar más de tres pesos por el servicio de transporte colectivo?

Como se observa, las preguntas fueron completamente sesgadas, ya que no le dieron opción a la ciudadanía para opinar si podía pagar más de dos pesos o bien, si estaba satisfecho con el servicio actual. Por supuesto que, tanto el jefe de gobierno como la Asamblea Legislativa del DF, se congratularon por la “alta participación ciudadana”, en donde comentaron “que fue la ciudadanía” la que optó por aumentar el precio y no una imposición “como se hacía con gobiernos anteriores”. Nada más desajustado. Con este aumento que fue del 50 por ciento,⁸ se esperaba recaudar más de mil 400 millones de pesos (110 millones de dólares) a partir del 2010. Actualmente, las deficiencias del sistema de transporte colectivo, metro, siguen siendo las mismas que las que se tenían antes del aumento del precio en el 2009.

En este caso, no solo se “utiliza” a la ciudadanía para justificar “la participación de esta”, sino que además se presume que, como gobierno de izquierda, es la ciudadanía la que decide qué estrategia de política pública se implementará. Nada más alejado de la realidad. Es jugar con las palabras y con los habitantes del Distrito Federal.

Para el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, dicho programa –el cual persigue que sean los miembros de la comunidad en un barrio los que determinen qué hacer para mejorar su imagen– tiene sus inconvenientes: solo se pueden promover ciertos proyectos, es decir, es un programa condicionado. ¿Qué caso tiene hacer un programa de participación ciudadana en donde se indica lo que se debe de hacer? Además, es condicionado al recurso disponible, es decir, nos enfrentamos de nuevo a una eficiencia en el sentido de Pareto. (Stiglitz; 1992)

Todo esto nos lleva a preguntarnos: ¿son estos programas y/o acciones de participación ciudadana modelos de desarrollo local o son meros clientelismos políticos? Consideramos claramente que solo son los manejos de la gente y sus necesidades y poca información política, lo que hace exitoso este tipo de “ejercicios democráticos”.

Hacia ese rumbo e integrados a esas energías sociales de “activa participación” es donde hacemos referencia a los trabajos de Philip Quarles van Ufford y colaboradores (1988) en donde se hacen comentarios respecto a las burocracias del desarrollo y su crisis. Es en esa dinámica social que a la comunidad se le impide generar un proceso formativo continuo de las políticas integradas de su región, preocupándose de los derechos de las generaciones futuras, ya que está condicionado por intereses particulares y por políticos con miras cortoplacistas. Es aquí donde la participación ciudadana generadora de desarrollo local se vuelve polvo.

En el pasado y muy a menudo, las burocracias del desarrollo se han ostentado de insensibles a la dura realidad política y social de la supervivencia en un contexto de violencia o al impacto psicológico de la inseguridad humana (muy de

⁸ Cabe señalar que la inflación en ese año en México fue de poco menos el cinco por ciento.

moda en la actualidad). Es necesario el discernimiento de esta realidad. Si bien hasta hace muy poco descubrimos que desde principios del siglo XX hasta hoy en día, nuestras burocracias han sido eminentemente weberianas, hoy aún sabiéndolo, seguimos en las mismas, “hombrecillos trabajando dentro de sus pequeñas oficinas, realizando tareas que están débilmente ajustadas” así se mofaba Weber de la burocracia en su tiempo.

Es, a pesar de muchos, una realidad que como dicho autor lo mencionó, un mal necesario; los organismos locales e internacionales han ajustado la idea de que el desarrollo y la participación serán y son dictados por ellos mismos, sin en verdad tomar en cuenta a la sociedad y al contexto en que se desarrollan las actividades cotidianas, asunto que páginas anteriores ya hemos discutido. Estos nuevos refritos weberianos han provocado caos, como menciona Quarles van Ufford, y las políticas locales han sido apartadas de las centrales y de la planificación y las consecuencias han sido afectadas por situaciones que estaban fuera del control. No es de sorprenderse que hasta hoy las organizaciones “en el nombre de Dios”, hagan lo que hacen. Estas burocracias del desarrollo, como la implementada en el gobierno del Distrito Federal, inhiben en su totalidad toda idea de participación. No se trata únicamente de contar con programas de “pinta tu barda” y/o “mejora tu jardín”. El desarrollo, vía participación ciudadana, es mucho más que eso, es recreación de lo cotidiano, de reinventarse socialmente y de pensar en el otro, como ya mencionamos antes.

Conclusiones

Citando a Klisksberg (1998), quien señala que la participación será la sustancia del sistema de gestión de la política social en el siglo XXI, en la actualidad no se conciben programas y/o soluciones estáticas para los problemas sociales, sino que son necesarios esquemas que sean adaptables y que permitan innovar y ajustarse constantemente a la diversidad de situaciones que emergen, en este ámbito el desarrollo vía participación ciudadana juega un rol fundamental.

Sin embargo, a pesar de que es posible visualizar variados beneficios de la participación, esta tiene también múltiples resistencias y costos que enfrentar. Por una parte, Klisksberg señala que existe una fuerte crítica del “eficientismo cortoplacista” a la participación, ya que esta necesariamente involucrará procesos adicionales, que se muestran en mayores tiempos de implementación que los programas o proyectos. Por otra parte, el mismo autor hace hincapié en que existe un “reduccionismo economicista”, ya que hay muchos de los beneficios de la participación que son difíciles de cuantificar, como el aumento de la autoestima individual, la confianza comunitaria y el capital social.

Si se desea promover una cultura de participación, suponemos que la vía actual del gobierno del Distrito Federal no es el mejor camino, si se quiere generar una nueva cultura ciudadana. Es el pensar en el otro en donde se inicia esta participación y en nuevas voluntades políticas, no restringiendo a la ciudadanía a

meros programas remediales. La ciudadanía requiere más que eso. Sin embargo, se desconoce si el gobierno del Distrito Federal quiera cambiar de estrategia. La actual les ha reeditado más de 10 años en el poder.

En esta misma línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001) da cuenta de diversos factores que disminuyen el impacto de la participación, entre los, al menos, cuatro que se puede destacar están: en primer lugar, la pobreza y el bajo nivel de educación de los beneficiarios de muchos de los programas sociales llevan a que estos sean poco tomados en cuenta y se considere que no podrán adecuarse a un proceso participativo formal. Esta interpretación por parte de los tecnócratas de los programas, repercute en una autoselección adversa en la cual pocas personas se sienten capacitadas para participar de los procesos. En segundo lugar, también incurre de manera considerable el débil apoyo institucional de los organismos públicos, que tienen la costumbre de no promover la participación ciudadana, ya que las decisiones se toman en otras oficinas.

En tercer lugar, también limita la participación la presencia de monopolios institucionales en las estructuras de cooperación; esto es, dentro de las comunidades o grupos de beneficiarios existen “líderes” que pretenden monopolizar las instancias con sus posiciones, privilegios o formas de actuar, lo que se traduce en una desmotivación a participar con aquellos que no tienen relación directa a estas personas. Por último, también se puntualiza como una limitante a la participación, la propia cultura autoritaria vigente en muchos países latinoamericanos, lo que se refleja en temor, desconfianza y baja disposición a trabajar por los beneficiarios.

Dentro de las organizaciones, gobiernos locales y agencias del desarrollo no existe una palabra más utilizada que el desarrollo mismo, en donde es más importante “dar a conocer lo que se quiere hacer, que lo realizado en última instancia”. Atrae más publicidad lo que se quiere hacer que lo logrado. Hasta hoy, en planes como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se han derrochado alrededor de 50 mil millones de dólares en proyectos de desarrollo con resultados verdaderamente magros. Como lo comenta Simon (1962) “cuando las organizaciones no logran los objetivos trazados inicialmente, es decir, sus fines, lo que les queda es presentar y presumir los medios”. Es fácil “desarrollar una encuesta” para ver si la ciudadanía está contenta con el quehacer gubernamental actual. El asunto es hacer nuevas preguntas.

Bibliografía

- AGUILAR, Luis F. (2003). *La hechura de las políticas públicas*. Ed. Porrúa. México, 434 pp.
- AVENDAÑO, Sergio (2008). *Comuna saludable y foco social: un modelo de gestión para la promoción de la salud en la Municipalidad de Quillota, Región de Valparaíso, Chile*, en Innovación local en América Latina, México, CIDE, Premio Gobierno y Gestión Local, Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública. Cabrero Mendoza, Enrique y Ady P. Carrera Hernández (coordinadores) CIDE. México.

- BAEZA, Manuel Antonio (2000). *Los caminos invisibles de la realidad social. Ensayo de sociología profunda sobre los imaginarios sociales*. Santiago, Chile.
- BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO (2001). *Descentralización y efectiva participación ciudadana: seis relatos cautelares*. Oficina de Evaluación y Supervisión.
- BOISIER, Sergio (2003). “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” En revista del CLAD. *Reforma y Democracia*, n° 27, octubre. Caracas.
- BUCHANAN, James y Gordon Tullock (1993). *El Cálculo del Consenso*. Ediciones Planeta-Agostini. México
- CASTORIADIS, Cornelius (2003). “Tiempo y creación”. Revista *Anthropos*, n° 198. Barcelona
- _____ (2003). *La institución imaginaria de la sociedad. Marxismo y teoría revolucionaria*. Vol. 1. Buenos Aires.
- EDGERTON, J.; K. McClean et. ál. (2000). *Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza*. Banco Mundial.
- FOUCAULT, Michel. (1996) *¿Qué es la Ilustración?* Editorial La Piqueta. Madrid.
- FUÀ, Giorgio (1994). *Problemas del desarrollo tardío en Europa*, Institució Alfons el Magnànim, Diputació Provincial de Valencia, 171 pp.
- INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO (2004). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Capítulo I.
- KLISKSBERG, B. (1998). *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Mimeo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano del Desarrollo.
- MARÍN, Marta y Germán Muñoz (2002). *Secretos de mutantes. Música y creación en las culturas juveniles*. Bogotá, Universidad Central. Siglo del Hombre Editores.
- McLAREN, Peter (1994). *Pedagogía crítica, resistencia cultural y la producción del deseo*. Buenos Aires, Argentina: Institute for Action Research.
- MENY, Ives y Jean Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Ed. Ariel, 272 pp.
- MONSALVE, Sergio. (2003). John Nash y la teoría de juegos. *Lecturas matemáticas*. Vol 24. Colombia
- POPPER, Karl R. (1992). *El conocimiento objetivo*. Editorial Tecnos, S. A. Madrid.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004). *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Ediciones Mundi-Prensa.
- QUARLES VAN UFFORD, Philip; Dirk Kruijt y Theodore Downing (1988). *The Hidden Crisis in Development: Development Bureaucracies*. Editado por United Nations University, Tokyo and Free University Press, Amsterdam
- QUIJANO, Olver (2002). *De sueño a pesadilla colectiva. Elementos para una crítica cultural del desarrollo*. Popayán. Universidad del Cauca.
- RAHNEMA, Majid (2001). *Participación* en Sachs, Wolfgang. *Diccionario del desarrollo*. Ed. Galileo. Universidad Autónoma de Sinaloa.
- SIMON, Herbert (1962). *El comportamiento administrativo*. Ed. Aguilar. Argentina. 240 pp.
- STIGLITZ, Joseph (1992). *La economía del sector público*. Antoni Bosch. Barcelona