

## Presentación Número Especial: La participación en momentos de incertidumbre política y económica


Pineda Nebot, Carmen (*coordinadora de número*)

*Investigadora GEGOP-CLACSO*

 carmenpinedanebot@hotmail.com

Marques Ferreira, Marco Aurélio (*coordinador de número*)

*Universidad Federal de Viçosa, Brasil*

 marcoufv1@gmail.com

En este volumen de la revista vamos a tratar un tema, el de la participación de los ciudadanos en la administración y la gestión pública, que lleva en la escena política desde la década de los años setenta del siglo XX. Aunque la esencia de la democracia remita a una estructura de gobernanza en que tanto el poder como el control emanarían del pueblo, esa no fue, durante décadas, la corriente dominante cuando se hablaba de control sobre las acciones del estado. Durante muchas décadas en la literatura de administración pública se atribuyó la responsabilidad del éxito de las políticas públicas y de la acción gubernamental al control ejercido por los tribunales de cuentas y por el poder legislativo, todo ello desde una perspectiva estrictamente horizontal, abordada por la teoría de la agencia (Ross, 1973; Banfield, 1975; Mitnick, 1984), en la que los ciudadanos no eran actores.

A partir de los años setenta numerosos autores comenzaron a apostar por diseños institucionales más participativos dentro de la teoría democrática (Pateman, 1970; Mansbridge, 1983; Barber, 2003). También la participación ciudadana se incorporó a la agenda de los gobiernos locales a lo largo y ancho del globo (Fung y Wright, 2001; Nabatchiet al., 2012; Font et al., 2014), proponiéndose como antídoto contra la desafección (Mair, 2005; Torcal y Montero, 2006; Avritzer, 2009) y la apatía política.

La expansión de los procesos participativos se justifica por muchos autores por la necesidad de abordar ese distanciamiento entre gobernantes y ciudadanos (Norris, 1999; Dalton, 2008; Font et al. 2012; Allen y Birch, 2015). Sin embargo, la idea de que los ciudadanos quieren participar más y más directamente no ha sido una opinión generalizada. Así, por ejemplo, McHugh (2006) se preguntaba por qué, si se desea mayor participación, no han aumentado paralelamente las actividades participativas de los ciudadanos. John Hibbing y Elisabeth Theiss Morse en su estudio *StealthDemocracy* llegaron a la conclusión de que los estadounidenses no deseaban, en términos generales, procesos políticos más participativos, sino que preferían procesos dominados por expertos que gestionaran

los asuntos públicos en beneficio del interés común (2002: 105). En Europa, sin embargo los resultados son ambiguos. En España (Font et al., 2012), en Finlandia (Bengtsson y Mattila, 2009) o en el Reino Unido (Webb, 2013), se observa que las actitudes proparticipativas no son generalizadas en toda la población, sino que responden a perfiles específicos. Siendo el debate en muchos casos no tanto entre proparticipativos y antiparticipativos sino sobre la posible articulación de la participación en los sistemas democráticos actuales. En Brasil la Constitución de 1988, amplió los derechos políticos y sociales, impulsó reformas del Estado y cambió el *modus operandi* de las administraciones públicas, haciéndolas (aunque no suficientemente) más transparentes y permeables a los intereses ciudadanos (Dagnino, 2002; Bresser-Pereira; Wilhelm; Sola, 1999). Pero como ha ocurrido en otros países la implicación ciudadana no ha sido la que se esperaba, a pesar de la creación de numerosas experiencias e instituciones participativas (los consejos gestores municipales de políticas públicas, los presupuestos participativos, los planes directores municipales participativos, las comisiones tripartitas, las audiencias públicas y las conferencias nacionales).

En este camino del estudio de la participación nos llevamos encontrando durante varios años un número amplio de investigadores, más de 100 de distintos países y formación, en los congresos organizados por el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Ese carácter multidisciplinar de las mesas que hemos coordinado, que compartimos con los fundadores de GIGAPP, ha servido para conocer mejor, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, las ventajas y dificultades que existen para implementar políticas, proyectos o metodologías de participación ciudadana. Durante años en la mesa se ha mostrado que la participación y el control social son instrumentos importantes de gobernanza y de influencia en la calidad del gasto público y, por tanto, están en la agenda de las discusiones más relevantes sobre esa materia, varias de ellas abordadas en este número especial. Entre ellas están: la construcción de herramientas de control social y de combate a la corrupción; las acciones de planificación participativa y las comunidades de aprendizaje; las prácticas colaborativas de gestión pública; la participación en la formulación de planes directores y en las políticas dirigidas las minorías, en especial a los pueblos indígenas y a los niños en situación de vulnerabilidad o el uso de las redes y el papel de los medios de comunicación sociales en el contexto participativo.

Siendo en estos momentos, cuando las políticas de participación han sido recortadas por cuestiones económicas o eliminadas por cuestiones políticas, más necesaria que nunca la reflexión y discusión sobre ellas. Creemos que ha sido un error recortar las políticas de participación en los tiempos de crisis económica, pues es en esos momentos cuando es más necesario contar con los ciudadanos para priorizar el gasto público. Como señala Brugué (2018) en contextos de incertidumbre y complejidad como los que se están viviendo la participación ciudadana resulta imprescindible. Ya que sólo con una adecuada participación ciudadana los gobiernos son capaces de gobernar adecuadamente, tomando mejores decisiones y aplicándolas con mayor eficiencia, al ser más compartidas.

Otra de las dificultades a las que se enfrenta la participación es el auge del neoliberalismo en el mundo. Ese es el tema sobre el que reflexiona Francisco Fonseca en el primer artículo del volumen. El

autor señala que el neoliberalismo es un sistema ideológico, socio/político y económico que influye en diversas áreas de la vida en sociedad: de la subjetividad individual a la organización económica de los países y en consecuencia del sistema político. En relación a la democracia como dimensión "social" el neoliberalismo lo considera un enemigo que debe ser combatido, repudiando temas como "participación social" y "control social" como formas degeneradas de "populismo".

Otra muestra de la situación es la paralización de la experiencia de participación ciudadana brasileña de más éxito y difusión en todo el mundo: el Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre. En su artículo Marco Antonio C. Teixeira, Pedro Bianchi y Guilherme J. R. Rezende estudian y analizan los programas electorales de los partidos políticos que se presentaron a las elecciones municipales de 2016 en la ciudad de Porto Alegre. Y aunque en la mayoría de ellos se hacía referencia al OP, no reflejaban soluciones para los problemas que llevaba arrastrando el proyecto desde hace varios años y que han terminado paralizándolo después de 30 de funcionamiento.

Los tres siguientes artículos tratan de la participación en tres políticas públicas distintas. En el primero Jones Barros, Ana M<sup>a</sup> Vasconcelos y Mario Vasconcelos analizan el GTPDIRETOR espacio de interacción entre el gobierno municipal y la sociedad civil, creado para discutir y elaborar el plan director municipal de Baião, municipio situado en el norte de Brasil. Ese espacio hizo posible, aunque con conflicto, consensos de forma propositiva entre los diversos actores sociales del municipio. El artículo de Estibaliz Biguri y Danel Alberdi trata de un nuevo modelo de relación entre los jóvenes y la administración pública, en este caso la Diputación Foral de Bizkaia, que pretende incorporarlos en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Al mismo tiempo que trata de dotar a la juventud de aquellas herramientas que le ayuden en su desarrollo como persona joven y en su tránsito a la etapa adulta; promoviendo su autonomía personal y económica, huyendo de planteamientos excesivamente proteccionistas, que puedan retrasar y entorpecer su emancipación. Leonor Aguerri y Marta Aguilar analizan las ventajas de una metodología educativa: las Comunidades de Aprendizaje, como espacio de diálogo entre las familias y los educadores. Permitiendo la participación de las familias no solo mejorar los resultados académicos de los alumnos sino también la construcción de valores que favorecen la transformación de la comunidad donde se encuentran.

El bloque siguiente trata de un tema que cada vez preocupa más a la sociedad de todo el mundo: la corrupción. En ellos se señala la importancia que la participación ciudadana y el control social tienen para la consecución de resultados. Cristian Helton en su artículo realiza un estudio exploratorio sobre iniciativas sobre control social encontradas en el portal dados.gov.br., cuyo resultado le lleva a afirmar que aún son incipientes las que puedan ser utilizadas por cualquier ciudadano, aunque existen proyectos interesantes y la necesidad de conocer, en futuras investigaciones, la percepción que tienen los ciudadanos de esas herramientas. J.M.G. Carmona analiza el proceso de construcción del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán (México), proceso lento con un diseño institucional complejo donde la participación ciudadana es secundaria debido a las fuertes resistencias gubernamentales. Leice Garcia, Armindo de Sousa y Júnia Guerra analizan una iniciativa de la sociedad civil para el control social, un Observatorio Social, en un pequeño municipio del Estado de Minas

Gerais (Brasil). Identificando un nivel reducido de participación social en los espacios deliberativos y una precaria acción colectiva, debido a un capital social muy incipiente.

El artículo de Marcela Sá trata de un tema muy actual, el de la utilización de las redes sociales digitales, por parte de los ciudadanos, para contactar con los poderes públicos. Utilización que ha permitido una aproximación entre los ciudadanos y los gestores públicos, que han respondido con efectividad a ese contacto pero que no lo han hecho en la misma medida en la solución de las demandas planteadas por la sociedad. Lo que le lleva a cuestionarse si las redes sociales son solo un espacio de relación, preguntas y respuestas, o un espacio de diálogo, resolución de demandas, construcción e implementación de políticas públicas.

Los dos últimos artículos analizan la situación de un grupo especial de población: el de los pueblos indígenas asentados en zonas transfronterizas y la necesidad de su participación para conseguir un desarrollo que tenga en cuenta su especial cosmovisión. Si esto no se consigue, estos pueblos terminarían desapareciendo física y culturalmente. El artículo de Andrade, Pineda y Olavo analiza las políticas públicas para los niños indígenas brasileños y colombianos de dos comunidades de las etnias Tikuna y Huitoto, respectivamente. Concluyendo que aunque en los dos países se ha hecho un esfuerzo, es importante continuar elaborando e implementando políticas para los niños indígenas, en los que no solo se tengan en cuenta sus características y sus costumbres sino también sus opiniones y necesidades ya que sin ello no se conseguirá romper los siglos de inequidad en que han vivido.

El de Molina-Bulla analiza las dificultades existentes en Colombia para la construcción de una Política pública intercultural, en concreto la situación alimentaria y nutricional del pueblo indígena Wayuu. Este pueblo es el primero, en términos poblacionales de los 102 existentes en Colombia, y su territorio cubre un segmento considerable de la bifrontera norte de Colombia y Venezuela. Concluyendo que a pesar de los esfuerzos estatales, es evidente la persistencia del problema, las limitaciones institucionales asociadas y una prolongada inequidad social en torno a las comunidades indígenas de Colombia, incrementado ante las dificultades actuales con la bifrontera.

En definitiva, esperamos con este volumen contribuir al avance de conocimiento en el área, partiendo de la comprensión del contexto de los espacios locales de actuación de los ciudadanos. Resultados preliminares en la literatura defienden que los ámbitos territoriales donde existe participación de los ciudadanos en la acción de la administración pública se hallan más desarrolladas y presentan una mayor calidad de vida, lo que refuerza la importancia de esta discusión. Mucho más cuando el mundo se encuentra en una deriva neoliberal en que los valores democráticos que llevamos defendiendo durante muchos años parece que pueden destrozarse todo aquello que, durante muchos años, se ha ido creando con mucho esfuerzo. 🌐

## Referencias

- Allen, N. y Birch, S. 2015. *Ethics and Integrity in British Politics: How Citizens Judge Their Politicians' Conduct and Why It Matters*. New York: Cambridge University Press
- Avritzer, L. 2009. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington: Wilson Press/Johns Hopkins University Press.
- Banfield E. C. 1975. Corruption as a feature of governmental organization. *J. Law Econ.* 18:587–605.
- Barber, B. 2003. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.
- Bengtsson, A. y Mattila, M. 2009. Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and "Stealth" Democracy in Finland, *West European Politics*, 32 (5): 1031-1048.
- Brugué, Q. 2018. Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 16: 154-166.
- Dagnino, E. 2002. *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bresser-Pereira, L.; Wilhelm, J. y Sola, L. 1999. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP.
- Font, J.; Navarro, C.; Wojcieszak, M. y Alarcón, P. 2012. ¿«Democracia sigilosa» en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos. *Opiniones y Actitudes* 71. Madrid. CIS.
- Font, J.; della Porta, D. y Sintomer, Y. 2014. *Participatory Democracy in Southern Europe. Causes, Characteristics and Consequences*. Rowman&Littlefield International.
- Fung, A. y Wright, E.O. 2001. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29 (1): 5-41.
- Hibbing, J.R. y Theiss-Morse, E. 2002. *Stealth Democracy*. Cambridge University Press.
- Mair, P. 2005. *Popular Democracy and the European Union Polity*. *European Governance Papers* C-05-03.
- Mansbridge, J.J. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press.
- Mitnick, B. M., *Agency Problems and Political Institutions* (October 18, 1984). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2338579> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2338579>
- Nabatchi, T.; Gastil, J.; Weiksner, G.M. y Leighninger, M. (eds.). 2012. *Journal of Public Deliberation* 10 (1).
- Norris, P. (ed.) 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press
- Ross S. A. 1973. The economic theory of agency: the principal's problem. *Am. Econ. Rev.* 63:134–39
- Torcal, M. y Montero, J.R. 2006. *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*, Londres, Routledge.
- Webb, P. 2013. Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom. *European Journal of Political Research* 52 (6): 747-772.