

La historicidad de la participación ciudadana: hacia un análisis institucional del desarrollo local

Ponencia presentada en el Taller Regional del Toolkit
Citizen Participation para América Latina
DECA Equipo Pueblo A.C y Toolkit Foundation
México, DF. 18 y 19 de agosto, 2005

Federico Morales Barragán
PROIMMSE-IIA-UNAM
fmorales@servidor.unam.mx

Resumen

A continuación se argumenta a favor de adoptar estrategias de análisis que contemplen la dimensión institucional de las experiencias de desarrollo local y las iniciativas que pretenden impulsarlo. La consideración de dicha dimensión resulta fundamental para entender los condicionamientos institucionales de la acción social denominada participación ciudadana, sin la cual es impensable el desarrollo local. El análisis de los múltiples ámbitos sociales en los que se configuran y desarrollan los procesos de desarrollo local ofrece un antídoto a las posiciones que promueven la participación ciudadana desde una perspectiva que ignora dichos ámbitos y parece concebirla emanando de un ‘estado natural del ser humano’ caracterizado por el egoísmo o el altruismo.

Primera parte

Participación ciudadana y desarrollo local

El debate contemporáneo en torno a las experiencias de desarrollo local ubica la participación ciudadana como un componente esencial que contribuye a su surgimiento y les da sustento. Lo anterior ha favorecido la proliferación de iniciativas de diversa índole orientadas a la promoción e institucionalización de dicha modalidad de acción social. La realización de diagnósticos participativos, talleres y foros de análisis, la formación de comités vecinales, consejos locales, regionales o nacionales de desarrollo son ejemplo de este tipo de iniciativas, cuyos resultados son, algunas veces, utilizados en informes internacionales como indicadores de la presencia de procesos ciudadanos de participación.¹

¹ Al respecto puede mencionarse el informe de indicadores de seguimiento del desarrollo sostenible publicado en 2004 por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Banco Mundial y la Universidad de Costa Rica. En este documento se registra la existencia de consejos nacionales para el desarrollo sostenible como un indicador de la participación de la sociedad (PNUMA/BM/UCR, 2004: 53).

Esta euforia por la participación ciudadana ha propiciado que muchas de las iniciativas señaladas se apliquen mediante formulaciones generales que, paradójicamente, no contemplan las especificidades de los ámbitos sociales hacia donde se dirigen. La ausencia de participación se identifica con la falta de conciencia, para superar esta situación sólo se requiere poner en marcha iniciativas como las antes citadas. Gracias a ellas, la población toma conciencia de su situación y se moviliza. Innumerables son los documentos que en los últimos años reportan experiencias, consideradas como expresiones del desarrollo local, regidas bajo este patrón general: la participación ciudadana es fruto de la toma de conciencia, la cual emerge (no se documenta con precisión de qué manera) de la puesta en práctica de mecanismos que, bajo alguna modalidad, recogen la opinión de la población. Poco espacio merece el estudio de los factores institucionales que propician el surgimiento de conflictos y también establecen límites y posibilidades a las negociaciones y la construcción de consensos; aspectos, todos ellos, presentes en la edificación del desarrollo local.

Los términos mediante los cuales se difunden muchas experiencias de desarrollo local sugieren una concepción de la participación ciudadana que emerge de un 'estado natural del ser humano' caracterizado por el egoísmo o el altruismo. Desde esta perspectiva la participación ciudadana parece estar regida por una racionalidad utilitaria ajena a las condiciones particulares de los distintos ámbitos sociales. Por extraño que parezca este enfoque es muy similar al desarrollado por la economía convencional para explicar el comportamiento humano.² En última instancia se trata de maximizar la utilidad de alguien, sea la de uno mismo o la del vecino; las condiciones institucionales específicas que influyen en este comportamiento no se analizan, merecen escasa consideración o, por el contrario, se postulan condiciones institucionales ideales que simplemente deben ser establecidas. Estas condiciones se construyen mediante un uso descontextualizado de categorías empleadas por el neoinstitucionalismo económico, como los costos de transacción y los derechos de propiedad:

² Con relación al problema del problema de la especificidad histórica en las ciencias sociales puede consultarse Hodgson (2001).

La nueva institucionalidad supone un marco estable de relaciones económicas para aumentar la eficiencia y reducir la incertidumbre. Requiere abrir espacios de concertación y la construcción de consensos mediante la participación de los productores y otros agentes sociales, con el reconocimiento de sus derechos y responsabilidades en el diseño de políticas. Exige, asimismo, la definición clara y la garantía de los derechos de propiedad, con marcos regulatorios adecuados, como base para el arreglo de contratos entre agentes productivos, la disminución de los costos de transacción y el acceso a recursos públicos (CEPAL, 1999: 70).

O bien, mediante nociones como capital social, habilitación (empoderamiento) y redes, cuya sola mención parece convertirse en garantía de la consistencia de los argumentos y las propuestas.³

La construcción del capital social no es, de ninguna manera, un proceso lineal sencillo. La existencia de organizaciones y sus líderes no garantiza una efectiva participación: se requiere una habilitación política y social al interior de la organización para evitar los peligros de dependencia de aparatos burocráticos, y del dirigismo en que las personas en posiciones de autoridad monopolizan la información y los conflictos para ejercer control sobre los miembros de una organización (CEPAL, 1999: 8).

De acuerdo con Screpanti la crítica a la racionalidad utilitaria recién señalada presenta dos vertientes:

La primera se refiere al papel jugado por los sentimientos, los estados de ánimo y las emociones en la determinación de las acciones humanas y sus motivaciones. La segunda, a la forma en la cual las disposiciones mentales de las personas son influidas por los contextos culturales, sociales e institucionales (Screpanti, 2001: 46).

La segunda vertiente pone en relieve el problema acerca del cual se llama la atención en este documento: ¿cuáles son y cómo operan los condicionamientos institucionales de la participación ciudadana cuando intenta construirse el desarrollo local?

³ Para una crítica a la noción de capital social véase Hodgson (2001). Una discusión más amplia que conduce a un tratamiento más estricto de la noción de redes se encuentra en von Goldammer, *et al.* (2003) y Kontopoulos (1993).

Segunda parte

Hacia un análisis institucional del desarrollo local

Bajo el problema de los condicionamientos institucionales de la participación ciudadana se ubica otro de mayor envergadura que aquí se menciona con la sola finalidad de ubicar el contexto de la reflexión que se propone: ¿de qué manera contribuye el desarrollo local a la construcción de un orden social global?

La atención a este problema exige, en el ámbito del continente latinoamericano, ampliar los esfuerzos orientados a caracterizar las modalidades de reestructuración que se despliegan en distintas regiones del continente. Dichas modalidades no sólo expresan la adaptación de las sociedades latinoamericanas a las condiciones actuales del capitalismo contemporáneo, sino también contribuyen a su configuración. Este enfoque sostiene una perspectiva distinta de aquellas proclives a fincar sus argumentos en el micro o el macrodeterminismo.⁴

En el ámbito de los países desarrollados el estudio de las modalidades de reestructuración ha conducido a reconocer distintas formas del capitalismo contemporáneo (Amable, 2002; Aoki, 2001; Hodgson, 2001; Jones, 1999; Quadrio Curzio y Fortis, 2002). Este carácter diferenciado del capitalismo proviene, precisamente, del efecto significativo que ejercen las diversas instituciones en la configuración de las relaciones sociales. “[Esta] diversidad refleja el hecho de que no existe un único-mejor-camino para una economía capitalista moderna, sino que distintas variedades de capitalismo pueden coexistir, cada una poseyendo sus propias fortalezas y debilidades” (Amable, 2002: 2-3).

Por el contrario, la visión de un único-mejor-camino plantea la posibilidad de construir un entorno institucional ideal al margen de las condiciones particulares de cada país. Dicho entorno podría expresarse de la siguiente manera:

⁴ Se entiende por microdeterminismo a la estrategia de análisis donde “[...] los todos no son más que sus partes adecuadamente combinadas para formar un cierto nivel de complejidad y así, los niveles superiores de organización son determinados y explicados por los inferiores” (Kontopoulos, 1993: 12). Mientras que el macrodeterminismo hace referencia a “[...] una *fuerte determinación* de las micropartes por el macrosistema” (Kontopoulos, 1993: 13, énfasis en el original). Este autor denomina a este último enfoque como una estrategia de trascendencia sistémica.

[...] la economía ideal posee el sistema educativo de Dinamarca; la política de empleo y de tecnología de Suecia; el ambiente competitivo del sector de alta tecnología de Finlandia; y el ambiente empresarial, la flexibilidad salarial, [las condiciones de] protección al empleo, el sistema fiscal, el ambiente competitivo, las economías de escala y la productividad de los Estados Unidos (Amable, 2002: 5).

Como señala el propio Amable, esta perspectiva ignora que la influencia de las instituciones en las relaciones sociales no ocurre independientemente una de la otra y, por ello, asume la posibilidad de construir un entorno institucional ideal como si se jugara al “logo institucional”; orientación, merece subrayarse, muy similar a la expuesta en el documento de la CEPAL citado con anterioridad: se propone un entorno institucional ideal, construido con base en el discurso del institucionalismo económico, ajeno a la forma en que las instituciones vigentes restringen las acciones sociales y moldean las aspiraciones de las personas.

La referencia a los estudios de los países desarrollados tiene como finalidad llamar la atención sobre los alcances de una estrategia de análisis orientada a explorar detalladamente el funcionamiento de las instituciones. La evidencia referida a un capitalismo contemporáneo diferenciado en aquellas latitudes no es un resultado menor, especialmente en el momento presente, cuando se afirma el predominio de tendencias que tienden a la homogeneización. En el ámbito latinoamericano no estaría demás aprender de esta lección y atreverse a poner a prueba la proposición que otorga al capitalismo contemporáneo un carácter absolutamente indiferenciado. Los alcances de esta tarea tienen que ver, entre otras cosas, con la posibilidad de entender las bases diferenciadas sobre las que se construye el desarrollo local en América Latina.

A continuación se mencionan algunos puntos de debate referidos a un análisis institucional del desarrollo local:

- i) El uso indiscriminado y descontextualizado de las categorías del neoinstitucionalismo económico ha favorecido la proliferación de un discurso que propone un único-mejor-camino para impulsar el desarrollo local. Un eje

fundamental de esta estrategia postula la necesidad de establecer espacios de participación ciudadana. Quienes han participado en la construcción de estos espacios conocen bien las dificultades que enfrenta su constitución. Por ello resulta conveniente avanzar en el estudio de los condicionamientos institucionales que influyen en estos procesos.

- ii) Los ámbitos de construcción del desarrollo local no sólo se restringen al universo de las localidades o las pequeñas regiones. Esta es una posición que encuentra cada vez menos adeptos. Sin embargo, merece insistirse que asumir la restricción señalada implica limitar los cauces mediante los cuales se expresa la participación ciudadana. Los órganos legislativos, por ejemplo, constituyen espacios generadores de instituciones que inciden en los procesos de desarrollo local. Su importancia tiende a ser cada vez más reconocida.⁵ Lo mismo podría decirse de los espacios internacionales donde actualmente se dirimen controversias de distinta naturaleza. La consideración de los condicionamientos institucionales de los órganos legislativos y los espacios internacionales recién señalados amplía el espectro del análisis institucional del desarrollo local. En suma, las instituciones que influyen en la construcción del desarrollo local no operan sólo a escala local, sin embargo, su estudio específico no ha sido suficientemente analizado desde esta perspectiva.⁶
- iii) Un desafío de mayor envergadura que enfrenta un análisis institucional del desarrollo local se refiere a la identificación del núcleo y la periferia de un sistema institucional determinado. Las instituciones que constituyen el núcleo “[...] gobiernan la mayoría de las transacciones de una sociedad determinada. Ellas no pueden ser modificadas independientemente una de la otra” (Screpanti, 2001:120). El asunto resulta relevante pues establece márgenes de acción para el diseño de reformas institucionales.

⁵ Al respecto véase por ejemplo Guillén y Ziccardi (2004).

⁶ En CEPAL (2001: 26) se ofrece un cuadro que ubica factores determinantes de la competitividad sistémica. En éste se articulan niveles de análisis y escalas de agregación territorial, por ello ofrece una herramienta útil para identificar distintos ámbitos desde donde se construye o crean condiciones para la edificación del desarrollo local.

Reflexiones finales

La consideración del carácter históricamente contingente de la participación ciudadana se asocia a una estrategia de análisis que se sugiere debe poner en relieve los condicionamientos institucionales sobre los cuales se construye el desarrollo local en América Latina. La definición acerca de si estos condicionamientos asumen un carácter fundamentalmente homogéneo o diferenciado debe ser, en todo caso, fruto del análisis y no de una posición a priori. Los resultados emanados de esta reflexión constituirían, sin duda, un apoyo valioso a los esfuerzos encaminados a construir experiencias de desarrollo local en América Latina.

Referencias

- Amable, Bruno (2002) *Is there an institutional base of the new economy?* University of Paris X and CEPREMAP, <http://www.jourdan.ens.fr/~amable/TORONTO2.pdf>
- Aoki, Masahiko (2001) *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, The MIT Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999) *Centroamérica: Cambio institucional y desarrollo organizativo de las pequeñas unidades de producción rural*, LC/MEX/L.406, octubre, México, CEPAL.
- _____ (2001) *Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (pyme) del Istmo Centroamericano*, LC/MEX/L.499, <http://www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/9/LCMEXL499/1499.pdf>.
- Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (coords.) (2004) *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Porrúa, IIS-UNAM
- Hodgson, Geoffrey M. (2001) *How Economics forgot History. The Problem of Historical Specificity in Social Sciences*, London, Routledge.
- Jones, Martin (1999) *New Institutional Spaces. TECs and the Remaking of Economic Governance*, London, Regional Studies Association/Jessica Kingsley Publishers.
- Kontopoulos, Kyriakos M. (1993) *The Logics of Social Structure*, Cambridge, Cambridge University Press.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Banco Mundial y Universidad de Costa Rica (PNUMA/BM/UCR) (2004) *Iniciativa Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Sostenible: Indicadores de Seguimiento*, San José, Costa Rica, PNUMA/BM/UCR.

Quadrio Curzio, Alberto. y Marco Fortis (2002) *Complexity and Industrial Clusters. Dynamics and Models in Theory and Practice*, Heilderberg, Physica-Verlag.

Screpanti, Ernesto (2001) *The Fundamental Institutions of Capitalism*, London, Routledge.

von Goldammer, Eberhard, *et al.*, (2003) *Heterarchy - Hierarchy. Two complementary categories of description*, http://www.vordenker.de/heterarchy/a_heterarchy-e.pdf