

Nuevo

Revista

FORO AUTÓNOMO

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas

Volumen 2 - Número 1 • enero - junio de 2021
Corporación Universitaria Autónoma del Cauca

ISSN: 2711- 4856 (en línea)
<https://nfa.uniautonomia.edu.co>



Volumen 2 - Número 1 • enero - junio de 2021 • ISSN: 2711-4856 (en línea)

Corporación Universitaria Autónoma del Cauca

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas

Sello Editorial Uniautónoma del Cauca

Popayán (Cauca – Colombia)

Correo electrónico: revistaforoautonomo@uniautonomo.edu.co

Website: <https://nfa.uniautonomo.edu.co>



Diagramación: Sello Editorial Uniautónoma del Cauca

Ilustración de portada: Ademir Campo Gutiérrez

Comité Científico

Dra. Lyda Teresa Córdoba Hoyos

Universidad del Valle

Dr. Luis Eduardo Ruano Ibarra

Universidad Cooperativa de Colombia

Dr. Ramsés López Santamaría

Corporación Universitaria Autónoma del Cauca

Dr. Gildardo Vanegas Muñoz

Universidad del Cauca

Comité Editorial Central

Dr. Daniel Augusto Mantilla Sandoval

Rector Corporación Universitaria Autónoma del Cauca

Dr. Juan Pablo Sterling Casas

Director Revista Nuevo Foro Autónomo

Decano Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas

Mg. William Darío Chará Ordóñez

Editor Revista Nuevo Foro Autónomo



Ese es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de Creative Commons 3.0 la cual permite su uso, distribución y reproducción de forma libre siempre y cuando el o los autores reciban el respectivo crédito.

Contenido

Artículos resultado de investigación

Participación de la mujer en posiciones directivas: estudio exploratorio en empresas colombianas	5
<i>Merlin Patricia Grueso Hinestroza</i>	
<i>Mónica López-Santamaría</i>	
<i>Julián Andrés Maya Mejía</i>	
<i>Concha Antón Rubio</i>	
La equidad de género y la paz territorial en Colombia	28
<i>María Andrea Palta Limas</i>	
<i>Juliana Rodríguez Arango</i>	
Impactos, actores y dimensiones de tres coyunturas de violencia en Cali	47
<i>Ana María Betancourt Ledezma</i>	
Sistema de Atención Psicosocial en la Ley 387 de 1997 y la reforma de la Ley 1448 de 2011 en el marco del conflicto armado en Colombia	61
<i>Camila Tierradentro Macías</i>	
<i>Lida Johanna Cruz Ospina</i>	
Política social y participación comunitaria en América Latina: algunas consideraciones sobre la implementación	75
<i>Alexander Castillo Garcés</i>	

Artículo de reflexión

Enseñanza del Derecho y Resultados de Aprendizaje: prolegómenos a una propuesta desde las capacidades humanas, la solidaridad y la empatía	91
<i>Yohana Cárdenas Contreras</i>	
<i>Juan Pablo Sterling Casas</i>	

Política social y participación comunitaria en América Latina: algunas consideraciones sobre la implementación*

Social policies and community participation in Latin America: considerations on the implementation

Alexander Castillo Garcés**

Corporación Universitaria Autónoma del Cauca
Universidad del Cauca

correo electrónico: alexander.castillo.g@uniautonoma.edu.co

Recibido: 12/04/2021 • Revisado: 23/04/2021 • Aceptado: 31/05/2021
DOI: <https://doi.org/10.46571/NFA.2021.2.1.5>

Cómo citar: Castillo, A. (2021). Política social y participación comunitaria en América Latina: algunas consideraciones sobre la implementación. *Revista Nuevo Foro Autónomo*, 2 (1), pp. 75-89. DOI: <https://doi.org/10.46571/NFA.2021.2.1.5>

Resumen

La participación en política social favorece la democratización de la gestión pública, mejora la efectividad de las acciones estatales y supone órdenes sociales más incluyentes. Sin embargo, su materialización en América Latina sugiere importantes retos relacionados con la institucionalidad, la incidencia efectiva de actores sociales, la cohesión social y el nivel de interrelación entre el Estado y la sociedad civil. No obstante, en el análisis de las políticas públicas la literatura es escasa, lo que ha propiciado consideraciones segmentadas sobre los modelos analíticos y metodológicos del tema. Por tanto, el propósito es abordar algunas unidades conceptuales de la co-gestión, integrando la visión institucional y organizacional, a partir de la desagregación de unidades analíticas sobre la participación y la política social, como resultado de la revisión de fuentes documentales

Palabras clave: Ciudadanía; democratización; gestión pública; participación comunitaria; política social.

Abstract

The participation in social politics favors the democratization of the public management, it improves the effectiveness of the state actions, and supposing more enclosing social orders. Nevertheless, its materialization in Latin America suggests important challenges related to the institutional arrangements, the effective incident of the social actors, the social cohesion and the level of interrelationship between the State and the civil society. However, the analysis of the public policies in the literature is scanty, which has propitiated considerations segmented on the analytical and methodological models of the topic. In the matter, the sociological perspective has achieved a major development, whereas in the analysis of the public policies the literature is scanty, which has propitiated considerations segmented on the analytical and methodological models of the topic. Therefore, the intention is to approach some conceptual units of the co-management, integrating the institutional vision and organizational, through the disaggregation of analytical constituent units to the participation and the social politics, result of the review of documentary sources.

Keywords: Citizenship; democratization; public management; community participation; social politics.

*Artículo derivado de la investigación "Política social y participación comunitaria: el caso de los Programas de Atención de Emergencia para Población Desplazada en Popayán, 1997-2007", realizada para optar al título de Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle (Colombia).

**Politólogo de la Universidad del Cauca (Colombia). Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle (Colombia). Docente del programa de Derecho en la Facultad de Derecho Ciencias, Políticas y Sociales de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (Colombia) y del Departamento de Ciencia Política en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad del Cauca (Colombia). Miembro del Grupo de Investigación GILCSH de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca y GIAPRIP de la Universidad del Cauca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4673-2157>

Introducción

La relación entre política social y participación ciudadana en fases de formulación e implementación en América Latina ha sido fuente de recurrente debate y demanda por parte de sectores sociales, debido a la debilidad del Estado y el mercado para combatir, de forma eficaz, problemas como la pobreza, la prestación de servicios públicos y garantizar derechos sociales y políticos. De hecho, la participación ciudadana tuvo un importante desarrollo en Estados Unidos a finales de los setenta y principios de los ochenta, ligada a procesos de gestión pública (La-Due, 1998, p. 573), mientras que en América Latina puede rastrearse desde finales de los sesenta y principios de los setenta bajo un imperativo democrático. No menos importante, es que en Colombia, se desarrolló, inicialmente, bajo formas contestatarias y reivindicativas (Fals, 1996, p. 79) hasta los noventa, cuando se plantea la necesidad de vincularla a procesos de gestión en servicios sociales.

Esta relación, se encuentra estructurada, en teoría, a partir de funciones, tanto en el modelo keynesiano (1930-1970) como en el neoliberal (desde 1980), ligadas a la promoción de la acumulación y la legitimación del orden social (Vilas, 1997, p. 932-933). Sin embargo, la segunda dimensión ha representado un importante reto para las democracias, toda vez que el cumplimiento parcial de objetivos, la limitada sostenibilidad, efectividad y participación ciudadana constituyen rasgos comunes en gran parte de los países de la región. De ahí, el creciente interés por parte de actores sociales como organismos de cooperación internacional, ONG, academia y organizaciones sociales por pasar de un discurso estructurado hacia la inclusión efectiva de procesos participativos en la agenda pública de los Estados. En dicha perspectiva, la participación comunitaria ha sido vista como motor de la democratización de la gestión pública y la atención eficiente y eficaz de agudos problemas sociales y humanitarios, aún bajo el predominio del neoliberalismo.

De esta manera, la eficiencia y la eficacia están determinadas por los procesos sociales e institucionales inmersos en la acción estatal. Esto sugiere que la participación de grupos de ciudadanos en una o varias fases de la política (diagnóstico, diseño, ejecución o evaluación), posee una “racionalidad técnica”, expresada en modos de gestión efectivos y capacidad de respuesta institucional, y una “racionalidad política”, que posibilita acuerdos y negociaciones con grupos de interés (gremios, organizaciones sociales, asociaciones, funcionarios, ONG, etc.) (Vargas, 1999, p. 73). Ignorar estos elementos, puede conllevar a la pérdida de legitimidad y la desconfianza en el orden social democrático y sus principios pluralistas (Oszlak, 2009, p. 11).

En las etapas de formulación e implementación, el modelo Bottom-Up representa un elemento esencial en el campo de la participación, en la medida en que al interesarse por los comportamientos y las necesidades reales de la comunidad, abre espacios necesarios para la concertación. En dicha racionalidad, son las organizaciones sociales, de diversa índole, quienes generan el cambio en la relación Estado-sociedad (Vargas, 1999, p. 15), mediante una ciudadanía activa que se ocupa de las necesidades presentes en su territorio o comunidad. Los esfuerzos de la institucionalidad, por su parte, se orientan al mejoramiento de

capacidades (financiera, técnica y política) para limitar la incertidumbre y promover la participación de grupos sociales, a partir de la adaptabilidad al territorio y sus procesos sociales (Canto, 2008, p. 15).

En una posición diametralmente opuesta, se encuentra el enfoque Top-Down, que basado en el modelo de organización burocrática tradicional del Estado, no se preocupa tanto por los resultados de la acción sino por el cumplimiento de estatutos y normas (Salazar, 1999, p. 141). Posee un fuerte énfasis en políticas públicas centradas en el Estado, toda vez que su formulación e implementación se caracterizan por la discrecionalidad institucional, prevalencia de criterios de técnicos y expertos para la toma de decisiones, énfasis en el desempeño administrativo del aparato estatal y la fuerte convicción de que la acción pública va dirigida a un destinatario pasivo (Canto, 2008, p. 14). Esto sugiere que el diseño administrativo resulta rígido frente a las realidades que intenta modificar y, en consecuencia, la co-gestión se presenta en permanente tensión al modelo.

Los enfoques expuestos, a su vez, poseen una estrecha relación con la estructura, los procesos y los procedimientos dispuestos en el aparato administrativo para materializar objetivos, limitar la incertidumbre y lograr óptimos niveles de eficiencia, eficacia y efectividad en la estrategia gubernamental (Revuelta, 2007, p. 143). Así, la estructura burocrática tradicional supone diseños organizativos y técnicos centralizados, jerárquicos y regulados de acuerdo a los alcances de la política, mientras que el enfoque Bottom-Up o ascendente plantea la constitución gradual de reglas, estructuras y esquemas de acción institucional como medio para la concertación, negociación y adaptación de la gestión al contexto social (Roth, 2014, p. 187-188).

Conviene decir, entonces, que la participación comunitaria en estrategias públicas implica la relación entre procesos políticos, administrativos y sociales, lo que se sobrepone a una visión únicamente técnica de la acción del Estado, y en esa medida, sugiere el mejoramiento de los niveles de gobernanza. Término, que no sólo hace referencia a eficiencia o eficacia de las prácticas administrativas y de la funcionalidad de los modos de gestión, además de ello, al vínculo de principios democráticos en la acción del aparato gubernamental (Canto, 2008, p. 13). Claro está, que existen esferas o temas que hacen parte de la discrecionalidad del Estado.

Metodología

La investigación realizada, se compone del método historiográfico y la técnica de análisis documental, a partir de la revisión de bases de datos bibliográficas, libros de investigación y documentos de sistematización de experiencias participativas en procesos de intervención social, la formulación, la implementación y la evaluación de políticas sociales en América Latina desde 1980. Al respecto, es necesario indicar que solo se incorporaron al análisis aquellos documentos que permitieron alimentar las categorías de análisis propuestas en el presente estudio. En ese sentido, algunas de las unidades analíticas fueron el resultado de propuestas teóricas de algunos autores que trabajan el tema y otras, emergieron de la agregación de la evidencia empírica en una base de datos. Resalta, por ejemplo, categorías como: tipo de la iniciativa, objetivos formulados, objetivos logrados, limitaciones, nivel de

participación, forma y tipo de participación, nivel de regulación y fase de estrategia o política.

Resultados

Participación comunitaria y gestión pública

La participación de grupos de ciudadanos en política social (diagnóstico, diseño, implementación y evaluación), ha sido de especial interés en los órdenes sociales democráticos, pues supone la recomposición de la relación entre gobernantes y gobernados mediante procesos de gestión, que vinculan grupos organizados de ciudadanos para responder a diversas demandas sociales (Cole, 1975, p. 773). En ese orden de ideas, la participación ha sido ligada a procesos de gobernanza, desde los que se han cimentado nuevas formas de intervención para mejorar niveles de eficiencia y eficacia, que dicho sea de paso, relegitiman el Estado (Van y Van, 1970, p. 323). De esta manera, la participación implica socializar el ejercicio del poder a través de formas “autogestionarias” que vinculan la sociedad civil y entes regionales, al tiempo que busca favorecer el ejercicio de derechos más comunes como el plebiscito, asambleas populares, consejos y comités ciudadanos, y elecciones locales (Fals, 1986, p. 83).

Al respecto, destaca el trabajo de organismos como Naciones Unidas que adoptaron la participación como eje central para el desarrollo de procesos de cooperación internacional y como instrumento para mejorar la calidad de vida de población vulnerable. Dicha estrategia fue asumida en los noventa, como se puede evidenciar en los informes de Desarrollo Humano. De la misma forma, es posible citar el caso del Banco Mundial, cuyo interés en procesos de democratización, lo llevó a adoptar una posición a favor de los procesos participativos en 1996 (Kliksberg, 1998, p. 132-133). Sin embargo, la participación ha tenido connotaciones y alcances diferentes, pues en algunos organismos económicos ha estado ligada a procesos de control social, mientras que en otros como PNUD (2004) a iniciativas de co-gestión.

Su desarrollo y práctica, en América Latina, ha estado estrechamente ligada a la posibilidad de intervenir efectivamente agudos problemas sociales. De hecho, la participación en procesos de formulación e implementación de política pública representa una alternativa frente a la creciente ineficacia del Estado en políticas sociales y la ambigüedad de nociones como “vida digna” o “calidad de vida”, que pueden tener significados diferentes, para los técnicos que diseñan las acciones y para las comunidades beneficiarias de las mismas (Borja, 1986, p. 27). Claro está, que desde los cincuenta se pueden rastrear, en la región, concepciones que ligan la participación a la posibilidad de influir en decisiones de carácter público (Palma, 1999, p. 19). Las bases conceptuales, se encuentran en el liberalismo del Siglo XVIII, aunque ligado a la hegemonía de clases dominantes ancladas al modo de producción capitalista. La soberanía y la voluntad popular fueron los cimientos de la base ideológica para legitimar el orden social moderno. En los sesenta y setenta, la teoría de la marginalidad concibió la participación como la incorporación de “masas marginales” a

programas de promoción popular, como herramienta de limitar focos de tensión social (Velásquez, 1986, p. 21).

Las concepciones más modernas, la relacionan con la capacidad de uno o varios actores sociales de incidir en la actividad pública (desde la gestación hasta la ejecución) para satisfacer sus intereses directos o indirectos (Vargas, 1994, p. 26). En esa perspectiva, la participación comunitaria ha sido definida como el proceso en el cual una o varias organizaciones de diferente índole actúan, en defensa de sus intereses o satisfacción de sus necesidades, para modificar una situación considerada anómala o problemática por acción u omisión del Estado (Velásquez, 1996, p. 26). Denota, por tanto, la posibilidad de generar cambios sobre las decisiones estatales, las dinámicas institucionales y la forma en que el sistema social se relaciona con el sistema político.

Para efectos analíticos, la participación puede dividirse en dos tipologías. La primera, social o comunitaria, inserta en una dinámica de intereses más sectoriales y, la segunda, ciudadana o política, que se destaca por la existencia de intereses globales que afectan a la sociedad en su conjunto y cuyo principal mecanismo ha sido, por largo tiempo, el voto (Velásquez, 1996, p. 56). El nivel de participación, por su parte, está determinado por el grado de inclusión de colectivos a la gestión de políticas sociales. En este sentido, existe un primer nivel en el que un grupo de ciudadanos puede ser informado, dar su opinión, hacer un seguimiento o ejercer control social sobre un plan o programa ejecutado. En un segundo nivel, el colectivo formula iniciativas que pueden ser o no tenidas en cuenta por los decisores políticos (Velásquez, 1996, p. 56). En el tercero, las organizaciones son convocadas por las autoridades para competir por recursos, aunque en lugar de construir espacios, tiende a deteriorar el tejido social (Restrepo, 2008, p. 202). Por último, los ciudadanos pueden ser vinculados a través de la concertación o co-gestión (formulación, implementación o evaluación) de programas estatales (Velásquez, 1996, p. 56).

Cabe anotar, que en los países de América Latina, el primer nivel de participación es el más común, por lo que se le ha denominado simbólica, mientras que el último representa un reto para los órdenes sociales democráticos, de ahí su nombre: real o efectiva. Al tiempo, este ejercicio de derechos en diferentes espacios y ámbitos, ha permitido a académicos y organismos internacionales establecer tipos o modelos de ciudadanía. El primero, ciudadanía electoral, relacionado con el ejercicio del sufragio; el segundo, ciudadanía del consumidor, vinculado al reclamo ante el Estado para recibir beneficios sociales o subsidios; por último ciudadanía activa, que da cuenta de la construcción de procesos de autogobierno o co-gestión en procesos de gestión pública (Boira, 2003, p. 323).

Visto en la práctica, la participación también puede adoptar formas particulares según los intereses de los actores sociales (Velásquez y González, 2003, p. 211). En ese sentido, el nivel más básico da cuenta del proceso de argumentación, donde a través de la deliberación se busca convencer a otros actores de la validez de sus ideas. Otra concepción vincula la participación con la acción, es decir, además de la deliberación se configuran una serie de acuerdos para hacer frente a un problema social. Entre las dos concepciones se han desarrollado experiencias, cuya forma ha variado de acuerdo al rol de los actores intervinientes y la correlación de fuerzas (Velásquez y González, 2003, p. 211). Así es posible distinguir: a) procesos formalistas, cuyo objetivo es únicamente cumplir con lo dispuesto en

una ley; b) procesos integradores liderados por autoridades públicas, donde lo importante es que la ciudadanía se vincule, pero bajo las condiciones de la administración; c) procesos concertados, con espacios, reglas, alcances y niveles construidos de manera conjunta entre la autoridad pública y los ciudadanos y; d) procesos modo de vida, caracterizados por la interiorización de valores participativos en la conducta colectiva de la comunidad.

La combinación de estos factores, pueden generar experiencias participativas en política social: a) que se concentran en hacer gestión transparente a través de la lucha contra la corrupción y el clientelismo, dejando en un segundo plano la construcción de acciones estatales concertadas, b) rígidas en la renovación de liderazgos, lo que conlleva a una burocratización y cooptación de espacios y recursos, c) limitadas en sus alcances por excesiva reglamentación y énfasis en el cumplimiento de las normas, sin tener en cuenta la funcionalidad y los alcances, d) dinámicas al incidir en procesos de reforma institucional para mejorar el impacto de las políticas sociales o para ampliar el alcance de los procesos participativos, lo que puede permitir la articulación entre institucionalidad, desarrollo y procesos sociales (Canto, 2008, p. 33).

De la misma forma, es posible encontrar visiones proclives hacia lo positivo de la participación y menos hacia las dificultades que puede enfrentar. En la primera perspectiva, es posible decir que cuando se formulan e implementan políticas bajo enfoque participativo: a) se accede a información valiosa sobre el contexto, las necesidades e intereses de los actores sociales; b) se construyen estrategias y procesos innovadores que se ajustan al problema que se pretende contrarrestar; c) se mejora la confianza institucional y funcionalidad de instancias locales; d) se ajustan procesos de evaluación de impacto y de resultados al contexto social, afianzando la credibilidad de la comunidad; e) se construye capital social y ciudadanía activa a través de procesos identitarios; f) en algunos casos y según la forma de intervención, es posible generar condiciones para la competitividad local y regional (Canto, 2008, p. 29).

Una posición diametralmente opuesta y, en muchos casos omitida, es la que ve en la participación problemas como: a) formación de elites u oligarquías a nivel de las organizaciones que limitan su carácter democrático; b) exclusión de grupos de ciudadanos que poseen bajos niveles de organización o que no se encuentran legalmente constituidos para defender sus intereses y necesidades; c) captura de instituciones y recursos con fines políticos o electorales; d) acciones demasiado focalizadas a satisfacer necesidades de organizaciones participantes; e) excesiva informalización para generar condiciones a procesos participativos que tienden a dejar de lado instituciones de representación política (Canto, 2008, p. 30) y; f) inoperancia y rigidez de espacios de co-gestión por confianza desmedida en la reglamentación de las iniciativas, pues se asume que la norma es suficiente para generar funcionalidad (Maza, 2010, p. 44).

Organización y participación: estructura, cohesión y toma de decisiones

El fortalecimiento organizacional ha sido estudiado a partir de iniciativas propiciadas por organismos de cooperación internacional como el PNUD (2010) y la CEPAL (2001) bajo diversos enfoques como el trabajo social, la sociología y los procesos de intervención social

(vinculados a la participación), que no solo han estado relacionadas con el Estado, sino con ONG, empresas privadas, fundaciones, etc. En dichos estudios, llama la atención el énfasis en aspectos como la estructura colectiva, la cohesión social, la forma en que se toman decisiones (democracia directa o representativa), el tipo de relación entre líderes y asociados, la construcción de liderazgo y la funcionalidad de redes organizativas. Su importancia no es menor, toda vez que ello determina la capacidad de materializar objetivos, legitimar decisiones y sostenerse en el tiempo (Escobar, 1992, p. 25).

En ese orden de ideas, es pertinente mencionar que una organización y un movimiento social, en el nivel conceptual, representan la posibilidad que una colectividad posee para luchar por un interés común o materializar un conjunto de objetivos propuestos a través de acciones concretas (Giddens, 1998, p. 645). Los individuos que hacen parte de tales organismos, se encuentran vinculados por un proceso identitario, ligado a necesidades e intereses compartidos (North, 2006, p. 15) que permiten generar estructura, cohesión y legitimidad a la colectividad. Por lo tanto, los alcances de las acciones colectivas reivindicativas, están atravesadas por el nivel de solidaridad y cooperación entre sus miembros y la capacidad de direccionar ese recurso hacia el fin común (Michels, 1966, p. 67). Esto denota, entonces, que las organizaciones y movimientos son fuentes de poder que, por un lado, someten a sus asociados a la voluntad general y, por otro, buscan incidir en realidades específicas para transformar su propia realidad social, según los recursos disponibles (Giddens, 1998, p. 96).

Los mismos rasgos que comparten las dos categorías analíticas, son precisamente las que marcan importantes diferencias, es decir, los movimientos sociales poseen fuertes procesos identitarios y niveles de cohesión, debido a que se estructuran a partir de objetivos de largo aliento, lo que les permite recursos de poder (movilización y protesta) suficientes para desarrollar acciones colectivas con un alto nivel de organización, visibilidad e impacto social (Semelser, 1989, p. 35). De ahí su continuidad y sostenibilidad en el tiempo. Las organizaciones sociales, por su parte, responden a colectividades espontaneas estructuradas a partir de coyunturas que representan riesgo para sus valores o intereses económicos, políticos, sociales y culturales (Oszlak, 2009, p. 16), sus objetivos son de corto aliento, la cohesión social y la identidad, más débiles. Los recursos de poder y el nivel de organización menos estructurado y sus acciones colectivas intermitentes (Semelser, 1989, p. 35).

En cualquier caso, los movimientos y las organizaciones sociales buscan incidir, desde la externalidad, en estructuras de poder (económicas, políticas o administrativas) que pueden perjudicar o maximizar sus intereses (Guillen, 1990, p. 38). Para ello, pueden desarrollar acciones colectivas vinculadas directa e indirectamente con la movilización, la protesta o la conciliación, con el objetivo de lograr dichas reivindicaciones. No obstante, el nivel de materialización depende de la correlación de fuerzas, recursos e “instrumentos de situación” de la organización respecto a los de otros actores sociales o grupos organizados (gremios, partidos, ONG, Estado e inclusive otras asociaciones comunitarias), que defienden sus propias motivaciones e intereses (Semelser, 1989, p. 40-41), por lo que el éxito no se encuentra garantizado. Ello explica, en parte, la necesidad recurrente de configurar redes sociales y alianzas entre colectividades del mismo tipo, pues la articulación de recursos

permite equilibrar fuerzas y disminuir la incertidumbre (La-Due, 1998, p. 570), siempre que haya un objetivo vinculante.

Estos colectivos, entonces, cuentan con un conjunto de componentes de la acción social que determinan su existencia, sostenibilidad y alcance (Semelser, 1989, p. 36). Entre ellos, resalta: a) los fines o valores generalizados que promueven el comportamiento colectivo; b) las normas y reglas que condicionan el funcionamiento de la colectividad (derechos y deberes) y la materialización de fines; c) la asignación de roles, la motivación y la movilización de energía necesaria para luchar por intereses y necesidades colectivas y; d) los “instrumentos de situación” disponibles para llevar a cabo acciones reivindicativas. Conocimientos, aptitudes, información y movilización son algunos de los medios más comunes.

Sin embargo, su comportamiento externo está determinado por las formas y los procesos internos, es decir, la forma en que se estructuran, se adaptan al medio y generan identidad y cohesión. Sin ello, difícilmente se pueden lograr recursos de poder y menos incidir en la formulación de planes y programas sociales. Así la cohesión social, en principio, emerge de un interés individual que convoca a ser miembro de la asociación, por lo que en las primeras etapas se trata de un predominio de la confianza. Luego, los logros, los valores compartidos, la identidad y las negociaciones recíprocas toman fuerza para convertirse en factores vinculantes y de compromiso. Esto sugiere que la decisión de integrarse a la organización va más allá de la posibilidad de lograr o producir un bien o servicio que lo beneficie (Douglas, 1996, p. 37).

Conviene advertir, en ese sentido, que el trabajo de base puede verse restringido cuando algunos miembros (líderes o miembros) deciden no aportar trabajo debido a intereses particulares o desinterés, pero pueden beneficiarse del resultado final, como plantea la “Teoría de la Inconsecuencialidad” que parte del principio de la parasitación como elemento que debilita la organización social (Olson, 1971, p. 63). La decisión de no asumir el rol y la responsabilidad que le corresponde al individuo no es tan evidente, ya que en algunos casos puede fingir que las actividades y acciones colectivas le resultan interesantes, con el objetivo de evitar conflictos o restringir su beneficio final. Así, el individuo no se compromete con la organización sino con algunos valores de la misma, aquellos que maximicen su interés individual: bien, servicio, prestigio o poder (Semelser, 1989, p. 42).

Otra dimensión que determina la capacidad y sostenibilidad organizativa, tiene que ver con el comportamiento colectivo a nivel interno. Es decir, que tan horizontal y democrática resulta la asociación en la toma de decisiones, teniendo en cuenta relaciones internas desde las que se construyen liderazgos, participación y confianza. En tal perspectiva, Michels (1966, p. 100-142) plantea que las organizaciones políticas y sociales pueden desarrollar estructuras que facilitan la configuración de oligarquías o “Ley de Hierro”, que abogan por intereses particulares y segmentados.

La explicación, en parte, puede encontrarse en la pasividad de las masas para direccionar recursos y fuerzas de forma autónoma, lo que supone que el liderazgo es una necesidad social recurrente desde la que se justifica la existencia de una minoría directiva y una mayoría dirigida (Michels, 1966, p. 188). En principio, la dirección puede surgir para lograr bienes comunes o materializar objetivos colectivos, pero con el paso del tiempo y la

limitada capacidad organizativa para renovar sus cuadros de liderazgo, hay un desgaste organizacional que conlleva a los líderes a buscar beneficios restringidos.

Es importante destacar, entonces, la forma en que el liderazgo se configura, se mantiene o se renueva, lo que da cuenta de los recursos de poder para ejercer la dirección. En ese sentido, existe una estrecha relación entre saber y poder, que da cuenta del conocimiento como recurso de poder, del ejercicio del poder de quien sabe, el saber de quién puede y el saber que reclama poder (Foucault, 1982, p. 35). Es decir, el liderazgo en las organizaciones está ligado a personas que poseen un cúmulo de conocimiento (normas, trámites, contactos, etc.) que resulta útil para la gestión y materialización de objetivos organizacionales. No se puede dejar de lado, las alianzas y grupos de poder que se estructuran de acuerdo a intereses sectoriales o específicos, lo que juega un papel importante en la efectividad del liderazgo o gobernabilidad de la organización. También es necesario mencionar que la “Ley de Hierro de las organizaciones” se reproduce en el ámbito psicológico del liderazgo, a partir de la percepción que los miembros de base tienen de un líder, es decir, si hace parte de un don o de la formación y cómo su gestión es percibida por los demás (Michels, 1966, p. 152).

En esta perspectiva las decisiones de la organización, están atravesadas por la capacidad gestionaia del líder y la confianza lograda a través del tiempo, pues la toma de decisiones bajo el modelo democrático se hace imposible cuando los asociados tienden a no participar en actividades o reuniones que toman tiempo de descanso, familia o trabajo (Michels, 1966, p. 38). Al tiempo, esto configura la imposibilidad de surgimiento de nuevos liderazgos, de tal suerte la organización no se renueva y se hace rígida. Así, “La incapacidad de las masas”, habilita al líder para hacer arreglos formales e informales sin la respectiva consulta a la base social, lo que abre la posibilidad de gestionar intereses sectorizados (Michels, 1966, p. 15).

De ahí que, en las experiencias de co-gestión se abogue por un fortalecimiento organizacional ligado a participación de los miembros y el equilibrio entre delegación y representación del liderazgo, para evitar tendencias oligárquicas o la prevalencia de intereses particulares (Canto, 2008, p. 33). Este aspecto es interesante, toda vez que las estructuras y dinámicas colectivas pueden resultar contradictorias a la reconfiguración de la relación entre Estado y sociedad civil, al buscar una relación de horizontalidad frente al Estado pero con estructuras jerarquizadas y verticales a nivel interno.

Política social y participación comunitaria

La consolidación del capitalismo como modo de producción, en los órdenes sociales de América Latina, reconfiguró la estructura del Estado y sociedad, en la medida en que influyó directamente en las formas de migración del campo a la ciudad, ocupación y distribución espacial de las ciudades y la cualificación de la fuerza de trabajo necesaria para los procesos de producción (industriales o de servicios). Así, las transformaciones económicas determinaron la existencia y evolución de la ciudad desde el punto de vista físico, pero también cultural e ideológico (Castells, 1976, p. XI-89). Sin embargo, los países de América Latina experimentaron serias dificultades para cualificar y absorber mano de obra al

mercado laboral ante una creciente migración que, en no pocos casos, estuvo motivada por la posibilidad de acceder a servicios sociales ausentes en los lugares de origen.

De esta manera, la marginalidad, la segregación, la pobreza y la exclusión constituyeron, y aun constituyen, agudos problemas sociales, cuyas raíces poseen un carácter estructural. Ello se evidencia, en el surgimiento y consolidación de fenómenos como el conflicto social y la violencia, que remiten a significativos sectores de la sociedad a funcionar por fuera de las instituciones y el mercado formal, en aspectos como el trabajo, la propiedad, conflictos y hasta relaciones interpersonales (Canto, 2008, p. 19). Así, por ejemplo, antes que recurrir a estrados judiciales, es preferible dirimir conflictos a través de medios informales caracterizados por acuerdos pacíficos y, en no pocos casos, vías de hecho. No es gratuito, entonces, que la pobreza y la exclusión se hayan convertido en temas prioritarios en la agenda pública de los estados y de organismos internacionales, toda vez que dichos fenómenos sociales han impactado directamente en la legitimidad y la gobernanza de los países y sus ciudades. De ahí, la imperiosa necesidad de generar o mantener el equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil.

Es bajo este contexto, que la participación en política social emergió como instrumento para democratizar la gestión pública y mejorar niveles de eficiencia y eficacia de la acción estatal. De hecho, en los sistemas democráticos actuales existe la tendencia, a que la sociedad empiece a ganar espacio ante el Estado y la economía, mediante grupos organizados de ciudadanos, que intentan, por medio de su participación, reducir situaciones consideradas anómalas, tales como la pobreza, la desigualdad, deficiencias en la cobertura de servicios públicos etc., en las que ni el Estado ni el mercado han demostrado, por si solos, ser eficaces (Reilly, 1999, p. 207). Se plantea, así, una transición importante que va de la relación (vertical) Estado – sociedad, que toma a los ciudadanos como destinatarios pasivos de las acciones estatales, hacia una interrelación (horizontal) de los actores, donde la participación ciudadana permite, por un lado, incidir en valores y prioridades sobre los que se sustentan los programas de justicia social y, por otro, el vínculo de las comunidades en los procesos de formulación e implementación de dichas acciones (Sen, 1999, p. 28).

Al mismo tiempo, es pertinente mencionar que en América Latina el alcance de la política social ha diferido según el modelo, es decir, keynesiano (débilmente desarrollado hasta los setenta) o neoliberal (desde los ochenta). Las diferencias, resultan interesantes aunque la funcionalidad sea la misma: legitimidad del orden social y acumulación mediante reproducción de fuerza de trabajo (Vilas, 1997, p. 931). En el primer caso, baste decir que la acción pública se percibió como instrumento de capital e integración social y la inversión en sectores vulnerables representó una competencia esencial del Estado, mientras que en el segundo, impera un principio técnico y económico de tal manera que la acción estatal representa gasto social, limita su papel integrador y busca la focalización de las acciones (Vilas, 1997, p. 934). Bajo el gris panorama que impone el neoliberalismo frente al papel del Estado y su capacidad de gestión, es posible encontrar posiciones que le otorgan un importante papel a la política social para enfrentar agudos problemas sociales. Otras, por su parte, son más escépticas frente a sus alcances.

La primera perspectiva, plantea que las acciones estatales construidas con participación de comunidades beneficiarias, constituyen una estrategia eficaz para

contrarrestar los efectos negativos de la urbanización de la pobreza y generar procesos de inclusión política y social de población tradicionalmente excluida de la esfera pública. De ahí, la importancia de la participación directa de organizaciones y asociaciones en la formulación e implementación de programas estatales (Ziccardi, 2008, p. 9-33). Otras posiciones, le otorgan un alcance más limitado a la política social bajo dinámicas participativas, toda vez que, en el modelo neoliberal, la acción estatal no se dirige a superar la pobreza sino contrarrestarla en situaciones extremas para evitar focos inestabilidad social, que puedan alterar el libre desarrollo del mercado (Vilas, 1997, p. 933).

Así, la política social cumple una función “bomberil” (Vilas, 1997, p. 934), es decir, actúa en situaciones críticas que pueden alterar el orden establecido. La participación, por su parte, opera en niveles más superficiales como el control social y el seguimiento a los planes y programas, y menos en espacios de co-gestión. Resulta, más un accesorio para la legitimación de las acciones estatales. Experiencias participativas, orientadoras en la región, como el Presupuesto Participativo en Brasil, que han logrado avanzar en la democratización de la gestión pública, la inclusión social, la autonomía y la descentralización, son vistas como procesos que no operan bajo dinámicas neoliberales (Vilas, 1997, p. 935). De lo que se trata entonces, es de comprender que los alcances, los niveles y tipos de participación ciudadana y comunitaria, están determinados en gran medida por el modelo económico y el tipo de Estado que subyace de éste.

De esta manera es posible decir que la política social, bajo el modelo neoliberal, se caracteriza por la transición del servicio público a la operación mercantil; focalización del gasto; descentralización de corte institucional u operativa, menos de carácter político, para implementar políticas nacionales y, a veces globales, lo que implica un limitado margen de maniobra en la entidades (Vilas, 1997, p. 940). El escenario plantea importantes retos para gobiernos locales, cuyas competencias y responsabilidades son significativas para enfrentar problemas sociales en el marco de la descentralización operativa, pero con serias dificultades para incidir o modificar aspectos ligados a la política económica o al modelo de desarrollo (Canto, 2008, p. 33).

Esta situación aunada a la magnitud de los problemas sociales que intenta contrarrestar, ha generado que el diseño institucional, su adaptabilidad y consecuente capacidad de respuesta, en no pocos casos, sea limitada. El impacto, a veces negativo, se presenta a nivel de la gobernanza. No obstante, la política social también puede concebirse como insumo para la construcción de nuevos espacios de legitimidad y confianza institucional, siempre que en su formulación e implementación logre la conexión de dependencias y procesos en función de resultados, la interdependencia entre actores sociales para contrarrestar problemas sociales, cambio y adaptabilidad institucional frente a la magnitud y dinámica de los fenómenos sociales en cada contexto, y la apertura de espacios de gobierno local a diversos actores sociales que intentan ser partícipes de las decisiones que afectan sus intereses y necesidades, bajo una visión de colaboración y horizontalidad (Subirats, 2008, p. 22).

Esto supone que ante la demanda de participación por parte de redes y grupos sociales organizados en procesos de co-gestión, monitoreo y evaluación de las acciones estatales en materia social, el sistema administrativo debe implementar nuevos modelos y modos de

gestión (Blandón, 2008, p. 159). De hecho, este tipo de iniciativas, que implican procesos de adaptación institucional (en el marco de la NGP y RGE), han generado mayor impacto técnico y social que los modelos tradicionales y jerarquizados como el burocrático, lo que ha permitido hablar, en algunos casos, de “gerenciar con excelencia” (Kliksberg, 1998, p. 135).

Como se observa, la participación comunitaria en escenarios de formulación e implementación de políticas y programas sociales no responde a la inmediatez de las fallas, toda vez que sus dinámicas y alcances se encuentran insertos en un conjunto de nociones históricas y conceptuales ligadas a formas y enfoques de la acción estatal, su andamiaje, el significado mismo de la co-gestión y los arreglos institucionales que para ello se requieren. De la misma forma, el Estado no opera en un escenario sin tensiones o actores sociales, por el contrario, se relaciona con un conjunto de ciudadanos que configuran prácticas individuales y colectivas para maximizar sus intereses o satisfacer sus necesidades y, en consecuencia, ven en la participación un medio indispensable para lograrlo, aunque su significado tienda a variar según el espacio y el tiempo.

Conclusiones

Con la revisión realizada, es posible advertir que en la formulación e implementación de la política social es necesaria la participación comunitaria de diversos sectores sociales, lo que tiende a mejorar substancialmente los niveles de eficiencia y eficacia, al tiempo que constituye una importante estrategia de desarrollo para contrarrestar agudos problemas sociales. En ello, inciden las prácticas institucionales que atraviesan las entidades y al mismo tiempo las dinámicas internas de las organizaciones sociales, por lo que su comprensión constituye un elemento central en la instalación de procesos participativos. Se trata de una construcción colectiva gradual, en la que se instituyen espacios, mecanismos, ajustes y decisiones orientadas al diseño y funcionalidad de ejercicios co-gestionarios, sostenibles en el tiempo y efectivos en la calidad de vida de los directos beneficiarios. Cuando dichas condiciones se pasan por alto y se manifiestan deficiencias en la planeación y disposición, en lugar de reconfigurar la relación entre Estado y sociedad civil, la fragmenta.

El reto no es menor, cuando a ello se suman las lógicas del modelo económico, que lejos de lograr el “efecto derrame” tiende a sobrecargar el aparato estatal (sobre todo a nivel local) con agudos problemas sociales originados, precisamente, en las fallas de mercado (Vilas, 1997). En consecuencia, el rol de la ciudadanía y del Estado se reestructura en ámbitos y espacios que buscan satisfacer necesidades básicas, pero atendiendo a principios de racionalización del gasto. La existencia de políticas sociales participativas y su rápida expansión en América Latina, demuestra, por un lado, el interés de los gobiernos en legitimar las acciones estatales, democratizar de la gestión pública y mejorar los niveles de eficiencia y eficacia. Por otro, que la forma en que se manifiestan los fenómenos sociales y la creciente dificultad de contrarrestarlos, requiere de una ciudadanía formada y activa para incidir en las decisiones que les atañe (Gómez, 1986).

La participación comunitaria en escenarios de formulación e implementación de políticas y programas sociales, no responde a la inmediatez de las fallas, toda vez que sus dinámicas y alcances se encuentran ligados a las formas y los enfoques de la acción pública.

En ese sentido, el Estado no opera en un escenario sin tensiones, por el contrario, se relaciona con un conjunto de ciudadanos que configuran prácticas individuales y colectivas para maximizar sus intereses o satisfacer sus necesidades, en consecuencia, ven en la participación un medio indispensable para lograrlo. Más allá de los dispositivos formales diseñados para viabilizar este tipo de procesos, el reto para investigadores, académicos, funcionarios, líderes sociales y consultores se encuentra en la efectividad de su materialización.

Esto implica avanzar en el conocimiento y sistematización de experiencias implementadas en América Latina y al mismo tiempo en la construcción de modelos analíticos que permitan comprender las fortalezas, pero también las debilidades. Su importancia no es menor, ya que permite un marco de referencia para futuras iniciativas en contextos diferenciados. De esta manera, el inacabado debate teórico sobre el tema, permite dilucidar que los alcances de las políticas sociales participativas, lejos de ser unidimensionales, unidisciplinarios e inmediatos, son multidimensionales, interdisciplinarios y retrospectivos.

Referencias bibliográficas

- Blandón, L. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Revista de Estudios Políticos*, Universidad de Antioquia, (33), pp. 147-177.
- Boira, J. (2003). La participación ciudadana y el urbanismo. *Colección Mediterráneo Económico: ciudades, arquitectura y espacio urbano*, 11 (245), pp. 317-332.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista de Estudios Políticos*, Universidad Autónoma de México, (30), pp. 9-37.
- Castells, M. (1976). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Cole, R. (1975). Citizen participation in municipal politics. *American Journal of Political Science*, (4), pp. 761-781.
- Douglas, M. (1996). *Como piensan las instituciones*. Madrid: Alianza.
- Escobar, A. (1992). ¿Imagining a post-development era? *Critical thought development and social movements*. *Social Text*, (31/32), pp. 20-56.
- Fals, O. (1986). El nuevo despertar de los movimientos sociales. *Revista Foro*, (1), pp. 76-83.
- Foucault, M. (1982). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI.
- Giddens, A. (1998). *Manual de sociología*. Madrid: Alianza.
- Gomá, R., y Brugué, J. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Gómez, L. (1986). La participación popular en América Latina. En: Argumedo, Manuel y Werthein, Jorge (eds). *Educación y participación*, (pp. 25-38). Brasil: Papirus Livaria.
- Guillen, F. (1990). Instituciones, asociaciones y participación. *Revista Foro*, (12), pp. 33-46.
- Hernández, G. (2008). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista Otras voces*, (4), pp. 3-25.

- INDEPAZ. (2008). Entrevista a Johan Subirats. En: INDEPAZ. Gobernabilidad participativa en la construcción de paz. Democracia desde las regiones (pp. 313-318). Bogotá: INDEPAZ.
- Kliksberg, B. (1998). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (4), pp. 131-170.
- La-Due, R. (1998). Social capital, social networks and political participation. *Political Psychology Review*, 19 (3), pp. 567-584.
- Maza, G. (2010). Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile. (Tesis inedita de doctorado). Leiden University.
- Meny, I., y Thoenig, J. (2002). El marco conceptual. En: Universidad Oberta de Catlunya. Planificación y evaluación de políticas de información (pp. 206-224). Barcelona: Eureka Media.
- Michels, R. (1966). *Political parties; a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: Hearsts International Library Co.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olson, M. (1971). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos en los procesos de democratización. OEA y PNUD.
- Palma, D. (1999). *La participación y la construcción de ciudadanía*. Chile: Universidad de Arte y Ciencias Sociales.
- PNUD. (2004). *Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en America Latina*. Bogotá: PNUD.
- Reilly, C. (1999). El equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil: las ONG para un nuevo consenso de desarrollo. En: O'Donnell, Guillermo y Tokman, Victor (eds). *Pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 203-246). Buenos Aires: Paidos.
- Restrepo, D. (2008). Límites, usos y estrategias contradictorias de las prácticas participativas en América Latina y Colombia. *Descentralización, conflicto, participación y territorio*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 199-203.
- Revuelta, B. (2007). La implementación de las políticas públicas. *Revista Díkaion*, (16), pp.135-156.
- Roth, A. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Semelser, N. (1989). *Teoría del comportamiento colectivo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. United Kingdom: Oxford University.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Van, J., y Van S. (1970). Citizen participation in social policy: ¿the end of de cicle? *Social Problems Review*, 17, pp. 313-323.
- Vargas, A. (1994). *Participación social, planeación y desarrollo regional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Vargas, A. (1999). El Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena Editores.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, (1), pp. 16-25.
- Velásquez, F. (1996). Ciudad y participación. Cali: Universidad del Valle.
- Velásquez, F., y González, E. (2003). ¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Cali: Fundación Corona.
- Vilas, C. De ambulancias, bomberos y policías: la política social en el neoliberalismo. *Revista Desarrollo Económico*, 36 (144), pp. 931-952.
- Ziccardi, A. (2008). Pobreza y exclusión en las ciudades del Siglo XXI. En: Zaccardi, Alicia (comp). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social* (pp. 9-33). Bogotá: CLACSO-CROP.