

Gestión y evaluación participativas en políticas sociales

*Myriam Cardozo Brum**

Resumen

El artículo revisa los conceptos, discursos y prácticas sobre la participación social y ciudadana de los organismos internacionales, los gobiernos y la sociedad civil organizada en América Latina y México. Reconoce la existencia de experiencias de participación relevantes desarrolladas en otros países y aporta una síntesis de lo que ha sucedido en el caso canadiense con objeto de que ésta contribuya a enriquecer las alternativas a considerar en el diseño de estrategias nacionales.

Palabras clave: participación ciudadana, gestión pública participativa, evaluación participativa, América Latina, México.

Abstract

The article reviews the concepts, speeches and practices related to social participation from international organizations, governments, and the organised society in Latin America and Mexico. It looks at relevant participation experiences developed in other countries. It also contributes with a synthesis of the latest developments in the Canadian case in order to through light to the alternatives to be considered while designing national strategies.

Keywords: social participation, participative public management, participative evaluation, Latin America, Mexico

Recepción del original: 29/04/08. Recepción del artículo corregido: 23/08/08.

* Profesora-investigadora adscrita al Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México. Correo electrónico: mcardozo@correo.xoc.uam.mx.

En los últimos 15 años hemos presenciado un notorio incremento de la importancia atribuida a los procesos de participación social y ciudadana, tanto en el discurso de los organismos internacionales como en el del gobierno mexicano, debido a su posible contribución al crecimiento económico, el desarrollo social y la consolidación de los sistemas democráticos.

Sin embargo, América Latina no muestra aumentos significativos de los procesos participativos en la práctica de la gestión pública. En particular, México ha avanzado en materia de legislación sobre el tema, pero hasta la fecha no ha puesto en práctica mecanismos que garanticen la efectiva participación de los ciudadanos y grupos sociales organizados, especialmente, en la gestión y evaluación de políticas sociales en el ámbito del gobierno federal.¹

En el presente artículo se expone esta situación y se analizan las diferencias entre los conceptos de *participación* que cada uno de los actores considera en su discurso como una de las razones que contribuyen a confundir más la situación antes planteada.

Para el caso mexicano, se detectan dos problemas adicionales que obstaculizan su concreción: falta de experiencia en la promoción y desarrollo de la participación social y ciudadana, y poca confianza sobre su efectividad por parte de un número importante de funcionarios y académicos.

El segundo de estos problemas requiere que, en paralelo a las nuevas experiencias participativas, se desarrollen investigaciones sistemáticas que permitan probar, rechazar o identificar las condiciones en que la participación contribuye positivamente al logro de objetivos como los mencionados en el primer párrafo, superando el actual estudio de casos relevantes aislados. En la actualidad, se carece del material empírico para su tratamiento en el presente artículo.

Sin embargo, lo que sí se pretende es contribuir a la solución del primer problema —es decir, a la limitada información y creatividad de

¹ Esta situación puede diferir en forma importante en el caso de algunos gobiernos locales, especialmente en el caso del Distrito Federal, lo que no es posible tratar en este artículo por razones de espacio.

los funcionarios que, aun queriendo genuinamente aplicarlas, no saben cómo hacerlo— mediante la presentación de una importante experiencia de participación social desarrollada fuera de la región latinoamericana (en Canadá) para que, una vez adaptada a la realidad mexicana, contribuya al diseño y la puesta en marcha de dicha estrategia entre nosotros.

IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

La citada importancia será analizada en tres escenarios diferentes (los organismos internacionales, América Latina en su conjunto y México en particular) y en torno a los procesos de gestión y evaluación de las políticas sociales.

Organismos internacionales

En 1975, un estudio realizado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, por sus siglas en inglés) sobre proyectos de desarrollo rural en África y América Latina (AL) mostró que muchas de las variables que se suponen ligadas al éxito de estas experiencias son, en realidad, irrelevantes; mientras otras, como la participación de la población objetivo en el diseño, aplicación y evaluación del proyecto, resultan cruciales.²

Recientemente, la participación social es reconocida como un componente fundamental de la gestión y evaluación públicas en documentos del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), etcétera.

En septiembre de 1999, el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI) anunciaron un nuevo instrumento de política para enfrentar la pobreza en países de bajo nivel de ingresos, el *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), y manifestaron su interés en monitorear el impacto de los PRSP recuperando el enfoque participativo tanto de la población como de los distintos ámbitos de gobierno.

² C. Tobal, “Guía para la formulación y evaluación nacional de proyectos de desarrollo rural integrado”, citado en Franco y Cohen, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores, 2006.

Sin embargo, Foresti³ y otros miembros de prestigiadas organizaciones no gubernamentales (entre ellas Oxfam y Save the Children) consideran que el proceso antes mencionado no pasó de ser una consulta superficial, ya que un genuino enfoque participativo implicaría abrir espacios para que puedan expresarse las voces que tradicionalmente no se han escuchado. En cambio, los sistemas de monitoreo de los países involucrados en los PRSP suelen estar a cargo de los servicios de estadísticas nacionales que se concretan a hacer el seguimiento de un núcleo estándar de indicadores de pobreza (inscripción escolar, mortalidad infantil, nivel de ingreso, etcétera), a veces inadecuados para algunos contextos. Estos autores y organizaciones proponen su complementación con datos cualitativos que recojan las percepciones de la población en condiciones de pobreza y su evolución sobre aspectos claves de la misma.

En 2001, el BM⁴ incluyó en uno de sus reportes el trabajo denominado “Voices of the poor”, el cual recupera, en discusiones en pequeños grupos y entrevistas grupales e individuales, la participación de 60 mil personas pobres en 60 países.

También existe otro estudio del BM en el que se revisaron 121 proyectos de dotación de agua potable a grupos campesinos pobres de África, Asia y América Latina. Dicho estudio demostró que aquellos que contaron con una activa participación comunitaria en su diseño, gestión y evaluación tuvieron resultados muy superiores a otros programas de tipo tradicional burocrático.⁵

El BID,⁶ la OCDE⁷ y otras agencias de desarrollo impulsan el aprendizaje participativo a partir del análisis de los éxitos y fracasos de acciones y programas. En el caso de los primeros, Licha⁸ señala que la participación ciudadana permite crear condiciones sociales para el ejer-

³ Marta Foresti *et al.*, “The role of civil society in evaluating poverty reduction strategies and producing evidence for policy development: myth or reality?”, ponencia presentada en la V Conferencia Europea de Evaluación, Sevilla, 2002 (www.europeanevaluation.org).

⁴ Banco Mundial, *Attacking poverty. World development report 2000/2001*, Washington, D.C., 2001.

⁵ Bernardo Kliksberg, “Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo”, conferencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 2003.

⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and social report, 1998-1999*, Washington, DC, IDB, 2000.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Evaluation feedback for effective learning and accountability*, OCDE, 2001.

⁸ Isabel Licha, “Participación ciudadana y gerencia social”, mimeo, INDES-BID, 2001.

cicio de la ciudadanía, mediante la promoción de la organización de individuos en torno a intereses y la creación de condiciones para que la comunidad pueda defenderlos, reivindicarlos, articularlos, hacer alianzas y determinar las políticas públicas. Por su parte, Kliksberg⁹ considera a la participación como un elemento fundamental del enfoque de gerencia social, destinado a contribuir al fortalecimiento de la democracia y la igualdad social, pero que también propicia el desarrollo de proyectos sociales con resultados eficaces para la superación de problemas, al mismo tiempo que enfrenta fuertes resistencias e intereses.

En cuanto a la participación en los procesos de evaluación, Brown¹⁰ afirma que hasta la década de los ochenta, los organismos internacionales sólo se preocupaban por identificar claramente ante la opinión pública los resultados de su asistencia y satisfacer sus propias necesidades de responsabilidad fiscal, excluyendo a los beneficiarios del proceso de evaluación. Esta situación fue parcialmente modificada por algunos organismos (el BID, por ejemplo) que abandonaron el criterio de “inculpa-ción” que los había caracterizado y lo sustituyeron por la rendición de cuentas para facilitar la realización de un aprendizaje participativo, modelo que fue asumido por la mayoría de las agencias de Naciones Unidas (UN, por sus siglas en inglés) a inicios de los años noventa.

Sin embargo, hacia finales de la mencionada década, Spitz¹¹ identifica un nuevo énfasis en la evaluación y en la medición de logros de corto plazo para la administración basada en resultados, que responde a los imperativos del “valor del dinero” con el correspondiente debilitamiento de la orientación hacia el aprendizaje. A pesar de que, en teoría, estos logros podrían compatibilizarse, la tendencia entre los administradores de nivel medio ha sido regresar a los mecanismos de monitoreo y control, en el marco de un enfoque de “caja negra” de meras relaciones entre insumos y productos. Spitz considera que las unidades de evaluación de las agencias de UN (salvo unas 20 dedicadas a desarrollo rural) –que desde 1984 han formado parte de la UN Inter-Agency Working Group on Evaluation (IAWG)– enfrentan crecientes con-

⁹ Bernardo Kliksberg, “Seis tesis no convencionales sobre participación”, *Acta Sociológica*, núms. 28-29, México, UNAM, 2000.

¹⁰ Deryck Brown, “Evaluación de políticas y programas de la región del Caribe de habla inglesa: problemas conceptuales y prácticos”, *Serie Gestión Pública*, núm. 9, Santiago de Chile, CEPAL-ILPES, enero de 2001.

¹¹ Pierre Spitz, “Learning and/or measuring performance? Competing priorities within the UN system”, ponencia presentada en la V Conferencia Europea de Evaluación, Sevilla, 2002 (www.europeanevaluation.org).

flictos de prioridad entre los enfoques cognitivo, de aprendizaje, de construcción de conocimiento, y de medición de logros de corto plazo, en materia de evaluación.

En síntesis, los organismos internacionales han modificado su discurso hacia la promoción de la participación social y ciudadana en los procesos de gestión social; sin embargo, en los procesos de evaluación han mostrado una conducta ambigua y cambiante.

América Latina

En la mayoría de los casos, la participación social en América Latina ha respondido a iniciativas gubernamentales vinculadas a procesos de descentralización. Sin embargo, a pesar del conjunto de normas jurídicas y procedimientos formales diseñados para su viabilización, y salvo raras excepciones,¹² las evidencias muestran avances muy limitados de la participación social en los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas, lo que puede explicarse por la ausencia de condiciones propicias reales y de canales efectivos generados por los gobiernos, los cuales parecen referirse a ella sólo en forma discursiva y con fines de legitimación.

Franco¹³ señala que se esperaba que las experiencias descentralizadoras propiciaran esta participación, pero no fueron capaces de motivarla debido al desencanto con la política y el desinterés de la población de América Latina (que se manifiesta en las encuestas de opinión aplicadas), seguidos de la corrupción y el clientelismo político, así como por la falta de condiciones mínimas que la favorecieran: enfoque gubernamental de la población como simple receptora de intervenciones, falta de difusión de la información necesaria para tomar decisiones, mecanismos que recojan las demandas y prioridades de la comunidad, y capacidad del Estado para incorporar las aportaciones realizadas por esta vía.

En el caso de la evaluación, Cunill y Ospina¹⁴ afirman que Uruguay, Colombia y Costa Rica muestran avances en materia de rendición de cuentas, siendo el último de estos países el que más se ha preocupado

¹² Como es el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, por ejemplo.

¹³ Rolando Franco, "Descentralización, participación y competencia en la gestión social", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, 2003.

¹⁴ Nuria Cunill y Sonia Ospina, *Evaluación de resultados para la gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Venezuela, CLAD-AECI-MAP-FIIAPP, 2003.

por desarrollar procesos de participación ciudadana para legitimar sus diseños; mientras Chile manifiesta su intención de incorporar a la ciudadanía al diseño y evaluación de las políticas y programas públicos. En Uruguay, Colombia y Chile, aunque la información se publica en Internet, no hay evidencia de que los ciudadanos acudan a ella, lo que Costa Rica ha resuelto, en parte, con sus publicaciones en la prensa.

Ante la limitada participación de la población no organizada y de los beneficiarios en los procesos de evaluación inducidos por los organismos mencionados, surge la necesidad de hacer referencia a la participación de organizaciones de la sociedad civil, comúnmente conocidas como organizaciones no gubernamentales (ONG). Su participación en estos procesos, aunque numéricamente limitada a la fecha, les ofrece la oportunidad de lograr una mejor comprensión del fenómeno en estudio y de incidir en la toma de decisiones y el cambio en las políticas. Dicha participación se ha visto favorecida por la introducción de normas de acceso a la información pública que han sido adoptadas por los países latinoamericanos.¹⁵

En la última década, según Foresti y otros,¹⁶ estas organizaciones han reforzado su papel como actores en materia de políticas de desarrollo social y comienzan a valorar la realización de evaluaciones para contar con un mayor conocimiento de las consecuencias de sus intervenciones. También han contribuido a defender el derecho a la información y a operar en la práctica la rendición de cuentas al evaluar programas gubernamentales y estrategias de instrumentos internacionales como el PRSP, para los que han demostrado contar con algunas ventajas importantes como la disposición de información independiente a la proporcionada por los gobiernos y otros actores de las políticas, o su cercanía y sensibilidad para recoger el punto de vista de quienes viven en condiciones de pobreza.

En sentido similar se expresa Kliksberg¹⁷ al afirmar que existen abrumadoras confirmaciones de la superioridad gerencial de la participación en contra de quienes plantean que su efectividad requiere de mayor nivel de educación; o Franco,¹⁸ quien menciona que se ha identificado una fuerte correlación entre la participación de la población objetivo de los programas y su grado de éxito.

¹⁵ México cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental desde 2002. Chile acaba de promulgar la suya en agosto de 2008.

¹⁶ M. Foresti *et al.*, "The Role of Civil Society...", *op. cit.*

¹⁷ Bernardo Kliksberg, "Seis tesis no convencionales...", *op. cit.*

¹⁸ Rolando Franco, "Descentralización, participación...", *op. cit.*

Obviamente, sus evaluaciones también tienen algunas desventajas, como la desconfianza provocada por la posible falta de capacidad técnica y habilidades específicas, representatividad y legitimidad.¹⁹ Algunos factores adicionales que limitan la participación de las ONG son: el grado de desarrollo democrático alcanzado; la relación entre sociedad civil y Estado; las expectativas de participación de gobiernos y sociedad civil, diferentes y, a menudo, incompatibles; y el nivel de representación de las comunidades locales más marginadas.

En el marco de la evaluación de los PRSP, en América Latina destaca el papel crítico desempeñado, en el caso de Bolivia, por el Centro de Estudios de Desarrollo Rural y Agrícola, el cual monitorea los niveles de pobreza y desarrolla investigación para estudiar su conexión con los PRSP a efectos de brindar información alternativa a la mostrada a partir de los indicadores de éstos, y generar un debate en las organizaciones sindicales y sociales, menos involucradas que las ONG.²⁰

A pesar de los avances percibidos en materia de participación de las ONG en la evaluación externa de programas, éstas siguen considerando que muchas evidencias son ignoradas y manipuladas, por lo que dudan si la sociedad civil debería o no continuar dedicándole tiempo y recursos a esta actividad. En cambio, valoran profundamente el aprendizaje a partir de evaluaciones realizadas a sus propios programas y proyectos.

La revisión bibliográfica confirma que la práctica latinoamericana de participación ciudadana es limitada en la gestión de las políticas públicas, y casi inexistente en los procesos de evaluación.²¹ La participación de las organizaciones, aunque creciente, muestra tanto éxitos²² como fracasos, y requiere de un mayor trabajo de investigación sistemática que verifique hipótesis como la supuesta efectividad de su trabajo sólo mientras se opera a pequeña escala,²³ y analice las coyunturas, temas, tipos

¹⁹ Yannis Papadopoulos, "Transformations du style de l'action publique et responsabilité politique", *Politiques et Management Public*, vol. 19, núm. 1, Francia, Institut de Management Public, 2001.

²⁰ M. Foresti *et al.*, "The Role of Civil Society...", *op. cit.*

²¹ Véase el *Índice de Participación Ciudadana* elaborado por la Red Interamericana para la Democracia, que incluye tanto la participación en procesos electorales como la desarrollada en organizaciones de beneficencia, religiosas, culturales, deportivas, etcétera. En particular, el informe número 7 está referido a México. Disponible en www.redinter.org.

²² Bernardo Kliksberg, *Pobreza. Un tema impostergable*, México, FCE-PNUD, 1997.

²³ Nuria Cunill, "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, 1995.

de liderazgo y demás condiciones que favorecen el logro de sus objetivos y permiten estudiar la posible replicabilidad de sus experiencias.

México

En el caso concreto de México, la participación comunitaria ha sido tradicionalmente reconocida en el ámbito de la salud pública.²⁴ En otros campos, podemos encontrar un antecedente en 1980, año en que se instituyó un mecanismo de participación y consulta a la ciudadanía, pero éste no avanzó más allá de la definición de sus objetivos. El intento más ambicioso correspondió a la modificación constitucional de 1984 que puso en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática, indicando el mecanismo de consulta popular para recoger la participación social en las etapas de formulación, control y evaluación.

El texto constitucional actual expresa al respecto: “La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo” (artículo 26).²⁵

Fue durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari cuando afloraron los primeros atisbos de una contraloría social en México, mismos que iniciaron con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Tales atisbos consistían en la elección de vocales de control y vigilancia por los miembros de los Comités de Solidaridad –los cuales a su vez eran elegidos por las comunidades beneficiarias del programa–, que constituyeron órganos transitorios limitados al control *ex-post* de los programas sociales, sin respaldo legal, personalidad jurídica ni especificación taxativa de atribuciones, por lo que obviamente no podían aplicar sanciones en forma directa, sino sólo informar a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación de las irregularidades que identificaran.²⁶

En el siguiente periodo de gobierno, si bien la participación social fue reconocida en documentos gubernamentales como el Plan Nacional

²⁴ La historia de estos procesos participativos puede revisarse en Jesús Haro y Benno de Keijzer (coords.), *Participación comunitaria en salud: evaluación de experiencias y tareas para el futuro*, México, El Colegio de Sonora-Produssepe-OMS, 1998.

²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en www.diputados.gob.mx.

²⁶ Nuria Cunill, “Responsabilización por el control social”, en Consejo Científico del CLAD, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD-BID-Eudeba, 2000.

de Desarrollo 1995-2000 o el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, los mecanismos diseñados para hacerla viable (comités de beneficiarios de programas, contralorías sociales) continuaron resultando poco efectivos.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de Vicente Fox Quesada se aplicaron dos procesos autocalificados como participativos: encuestas por correo directo o por Internet y reuniones de opinión ciudadana. La utilización de ambos procesos permitió una participación total de 174 865 personas (menos del 0.2% de la población del país) que presentaron 379 525 propuestas.²⁷

En el citado documento se propone “un diálogo abierto y permanente con los ciudadanos, con las agrupaciones políticas y sociales, con los otros poderes y ámbitos de gobierno, y con la sociedad en general”,²⁸ así como “mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas”.²⁹

El mencionado plan reconoce importantes cambios en la participación social: mientras hasta la finalización de la década de 1960 las organizaciones de la sociedad civil eran sólo de carácter sindical o sectorial, a partir de esa fecha se ha multiplicado el número de este tipo de organizaciones interesadas en los asuntos públicos.

Como puede verse, la descripción que realiza el propio PND respecto de la planeación del gobierno foxista ofrece una imagen de alta participación ciudadana, fuertemente discutible. El mismo documento se compromete a pasar de la “amplia participación ciudadana en la elaboración del PND a una amplia participación en los procesos de evaluación de resultados”.³⁰

No obstante lo anterior, no han existido procesos participativos de evaluación. Más aún, salvo pocas excepciones (dos en 2002), tampoco los Términos de Referencia para la realización de evaluaciones externas a la gestión de programas de desarrollo social han solicitado expresamente la evaluación de la participación social y ciudadana en su gestión. A pesar de ello, casi la mitad de los informes mencionaron la ausencia de participación o los bajos niveles alcanzados por la misma y limitados a aportaciones de dinero o trabajo para proyectos y respuesta a encuestas y entrevistas en calidad de informantes durante las evalua-

²⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* [www.sedesol.gob.mx], consultado el 1 de mayo de 2003.

²⁸ *Ibid.*, p. 13.

²⁹ *Ibid.*, p. 9.

³⁰ *Ibid.*, p. 45.

ciones; pero ninguna referencia a la participación social y ciudadana en la toma de decisiones o en el análisis y valoración de los procesos, resultados e impactos de los programas.

A finales de 2003, se aprobó la Ley General de Desarrollo Social que promueve la participación de los beneficiarios en los programas sociales a partir de instrumentos como la Contraloría Social para verificar de manera organizada el cumplimiento de metas y la correcta aplicación de los recursos públicos a los programas de desarrollo social. Su reglamentación fue publicada en enero de 2006.

En el actual gobierno de Felipe Calderón, las referencias a la participación social son mucho menos frecuentes. El nuevo PND la menciona en su estrategia “Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza”, refiriéndose a la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en dicho esfuerzo y a la promoción de asociaciones y redes sociales fundadas en la confianza y la cooperación, donde los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades decidan las actividades a realizar, la manera de llevarlas a cabo y los momentos oportunos para hacerlo.

Por su parte, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 (PSDS) define el concepto de *participación social*, el órgano encargado de promoverla (Consejo Consultivo de Desarrollo Social) y las estrategias para ponerla en práctica. Se menciona que la participación constituye el principio rector del plan, entendida como “derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social”.³¹

Entre las estrategias para una gestión eficiente, se incluye “fomentar la intervención de la sociedad civil, de la academia y de la iniciativa privada, con investigaciones, estudios y propuestas en regiones y grupos prioritarios”. Dicha propuesta considera que esta participación, y la de los ciudadanos en general, es propia de un régimen democrático como el mexicano, por lo que propone promover esquemas de colaboración que permitan “optimizar los recursos disponibles y maximizar el impacto esperado”. En especial menciona que la política social debe tomar en cuenta a los beneficiarios de los programas en el proceso de toma de decisiones.³²

³¹ PND 2007, en www.sedesol.gob.mx, p. 24. Consultado el 17 de marzo de 2008.

³² *Ibid.*, pp. 53-54.

A la fecha no resulta evidente que se estén realizando esfuerzos importantes por cumplir con la planeación que aquí se sintetiza, por lo que todo parece indicar que será otro sexenio marcado por su ausencia efectiva.

Por otro lado, en el Poder Legislativo, la Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Participación Ciudadana. Sin embargo, su esfuerzo no incluye ningún mecanismo que informe a la población de los resultados de los programas gubernamentales ni de las evaluaciones realizadas, y mucho menos que organice su participación en la realización de las mismas.

En el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, ninguna de las 15 organizaciones y consultoras especializadas en ellas que fueron entrevistadas en 2004³³ había tenido relación alguna con los procesos de evaluación anual externa de programas gubernamentales en estudio. Sólo se localizó una que había sido contratada para realizar otro tipo de evaluación a un programa gubernamental y otra que realizó una evaluación independiente al programa antecesor de Oportunidades (Progres- sa), dentro de la campaña “El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres”.

El BM reconoce que, en México, “La participación en los niveles comunitario y municipal tiene un potencial enorme”, pero, al mismo tiempo, plantea los riesgos que conlleva, como “fortalecer la élite local y los mecanismos basados en el clientelismo”.³⁴

En resumen, México sólo reporta avances en la consideración de la participación social y ciudadana en sus normas jurídicas y en su planeación, pero en la práctica no hay evidencias de gestión ni de evaluación participativas.

AMPLITUD DEL CONCEPTO Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Uno de los elementos que puede estar contribuyendo a la discrepancia entre los discursos sobre participación y la realidad es que la expresión “participación social” adquiere conceptualizaciones de diferente amplitud entre los múltiples actores vinculados a las políticas públicas.

³³ Entrevistas realizadas a los distintos actores sociales vinculados a la evaluación externa de programas de desarrollo social, incluidas en Myriam Cardozo, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Cámara de Diputados-Porrúa (Colección Conocer para Decidir), México, 2006.

³⁴ Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial, 2004, p. iv.

En este trabajo, la *participación social* es entendida como un proceso continuo de intervención de los actores de la sociedad civil en la formulación, gestión y evaluación de políticas y programas, a partir de canales e instancias estructuradas en las instituciones para procurar una creciente eficacia y adecuación de los servicios a las necesidades y demandas de la población.³⁵ La participación social responde así al nuevo concepto de *gobernanza* que concibe a la cooperación y participación directa de organizaciones y ciudadanos como requisito fundamental de la calidad democrática, incluyendo el análisis de un amplio espectro de interesados (*stakeholders* en Estados Unidos, *partenaires* en Francia) en las políticas sociales, sus coaliciones y formas de negociación.

Por su parte, algunos organismos internacionales han definido a la *participación social y ciudadana* como:³⁶

- Proceso a través del cual los interesados influyen y controlan poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas (BM).
- Instrumento de empoderamiento y movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo (BID).
- Proceso a través del cual los individuos y la comunidad se hacen propietarios de los programas y proyectos de desarrollo (OCDE).
- Conjunto de acciones colectivas a través de las cuales la población, conjuntamente con las instituciones del sector social, otros sectores y las autoridades civiles en el ámbito local, identifican problemas y necesidades, elaboran propuestas, planifican y llevan a cabo programas y actividades con el fin de promover el bienestar social (OPS).

Obviamente, este tipo de participación no se mide sólo en términos absolutos (existe o no existe), sino en grados o niveles. Teóricamente, podemos pensar en problemas sociales manejados dentro de un continuo que va desde su tratamiento exclusivo por parte del gobierno hasta el extremo opuesto, en manos únicamente de la sociedad. Es posible resaltar, entonces, algunos de los valores más importantes que, en mi

³⁵ Olga Nirenberg, "El rol del Estado para la participación social en la evaluación", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, 2003.

³⁶ Myriam Cardozo, "Diversidad de conceptos de participación social en la gestión pública", *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, Venezuela, Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, 2000.

opinión, esta variable asume en su comportamiento posible:³⁷ 1. total responsabilidad gubernamental sin participación social alguna; 2. responsabilidad gubernamental que permite la participación social restringida a una élite (cámaras de industriales, comerciantes, patronatos de escuelas y hospitales, asociaciones profesionales, etcétera); 3. responsabilidad gubernamental que promueve una amplia consulta social (plebiscito); 4. demandas sociales que presionan al gobierno para la solución de sus problemas (referéndum); 5. propuestas presentadas al gobierno por la sociedad para la solución de sus asuntos de interés (iniciativa popular); y 6. total responsabilidad social, sin injerencia del gobierno en la solución de sus problemas.

Así, mientras el gobierno mexicano ha tendido tradicionalmente a poner en práctica la participación como fruto de su iniciativa restringida a diversas élites, los organismos internacionales postulan una participación amplia y las organizaciones de la sociedad civil ponen el énfasis en las acciones de iniciativa social, incluyendo la posibilidad de asumir algunos asuntos públicos en forma exclusiva. Estas diferencias semánticas aparecen en la base de las inconsistencias que se han venido analizando.

En cuanto a su fundamentación teórica, ninguno de los modelos tradicionales, burocrático o de mercado, considera que los ciudadanos tienen un papel que desempeñar en la gestión y evaluación de programas gubernamentales. El primero porque considera que la burocracia es una implementadora neutral y la población sólo puede expresarse por la vía del voto directo o de sus representantes; y el segundo porque cree que los consumidores expresan sus preferencias a través del mercado. En consecuencia, estos modelos tampoco prevén la participación de las organizaciones de la sociedad civil.³⁸

En cambio, el modelo alternativo señala que la participación de los beneficiarios de programas, de los organismos civiles, y del movimiento de Responsabilidad Social Empresarial se relaciona con la necesaria cooperación Estado-sociedad civil y la generación del capital social basado en la confianza interpersonal, la capacidad de asociación, la conciencia cívica y los valores éticos. Esta idea es compartida por Monnier en su modelo pluralista,³⁹ basado a su vez en el propuesto por Guba y Caracelli.⁴⁰

³⁷ *Idem.*

³⁸ Consultado en www.clad.org.ve/siare el 2 de marzo de 2004.

³⁹ Eric Monnier, *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995.

⁴⁰ E. Guba y V. Caracelli, *Fourth generation evaluation*, California, Sage, 1989.

Nirenberg⁴¹ señala tres tipos de razones que han llevado a valorar la participación de los destinatarios de los programas: éticas o axiológicas (derecho a opinar en lo que les interesa), epistemológicas (porque las miradas varían según el lugar donde se ubique cada actor) y pragmáticas o de eficacia (porque al estar motivados contribuirán a su viabilidad). Para Gordon,⁴² las últimas permitirían incrementar la capacidad distributiva de la inversión y el gasto en los casos de producción participativa de bienes y servicios comunales; modificarían valores tradicionales y formas culturales de consumo en materia de productos básicos y masivos; asegurarían un mínimo de representatividad de la acción comunal; y favorecerían el desarrollo de proyectos sociales.

Cunill⁴³ menciona la necesidad de apelar a una racionalidad comunitaria por la vía de la participación ciudadana en América Latina para compensar las asimetrías de representación e intermediación política, de modo que no se pase por la delegación de mandatos y soberanía, y se impulse la democratización operando como instancia crítica y de control sobre el aparato del Estado en búsqueda de igualdad, pluralismo y deliberación política. El Consejo Científico del CLAD⁴⁴ y Bresser Pereira y otros⁴⁵ también ponen énfasis en la necesidad de afianzar la democracia en el marco de la reformas mediante una participación de la sociedad civil en el control del servicio público.

Por otra parte, la participación social, como forma de democracia directa, no está exenta de problemas: “déficit democrático” de la gobernanza (Peters);⁴⁶ diferencia entre democracia política basada en elecciones, debate político, contrapoderes, etcétera, y democracia administrativa o gestión de los problemas públicos fundada en la participación y la negociación (Duran);⁴⁷ problemas de representatividad y legitimidad (Papadopoulos);⁴⁸ riesgo de idealizar las características del *ethos* comunitario, imputando a sus líderes valores como honradez,

⁴¹ Olga Nirenberg, “El rol del Estado...”, *op. cit.*

⁴² Sara Gordon, “Pobreza y programas de política social en México”, *Revista de Trabajo Social*, núm. 23, México, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM, 1999.

⁴³ Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela, CLAD, 1997.

⁴⁴ Consejo Científico del CLAD, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Venezuela, CLAD, 2000.

⁴⁵ Bresser Pereira *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, 2004.

⁴⁶ Guy Peters, “Globalization, institutions and governance”, documento núm. 51, Robert Schuman Centre, Instituto Universitario Europeo de Florencia, 1998.

⁴⁷ Patrice Duran, “Penser l’action publique”, *Droit et Société*, vol. 27, Francia, 1999.

⁴⁸ Yannis Papadopoulos, “Transformations du style...”, *op. cit.*

honestidad y solidaridad (Torres Salcido);⁴⁹ eficiencia y efectividad de las ONG sólo mientras trabajan en pequeña escala (Cunill);⁵⁰ y clientelismo (Repetto),⁵¹ entre otros.

En particular, la evaluación de programas sociales asume enfoques distintos según el peso que se le otorga a la participación ciudadana y a los procesos de aprendizaje social. La misma se considera participativa cuando los ciudadanos y sus organizaciones toman parte en el proceso de evaluación, lo que facilita un buen aprendizaje para afianzar los procesos de democratización⁵² (Blanet y otros). Como ya se mencionó, un primer paso para lograr lo anterior es avanzar en los procesos de rendición de cuentas.

Esta evaluación –a la que Guba y Caracelli⁵³ denominan “de cuarta generación”– se organiza en torno a las peticiones, demandas, asuntos y cuestiones planteadas por los propios implicados, mismas que constituyen la base para determinar la información necesaria; su metodología se apoya en el constructivismo, por oposición al paradigma convencional.⁵⁴

La combinación de evaluación y participación da lugar, en el contexto francés, al enfoque pluralista sostenido por Monnier.⁵⁵ Dicha actitud se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad y se construye a partir de los conflictos sociales emergentes, lo que lleva al evaluador a actuar como conciliador entre las partes en desacuerdo, en búsqueda de una solución satisfactoria, no óptima. Monnier⁵⁶ subraya, además, que la utilidad social de una evaluación depende no sólo de la metodo-

⁴⁹ Gerardo Torres Salcido, “Introducción: las políticas de abasto popular de alimentos. Estado actual y perspectivas”, en Gerardo Torres Salcido (coord.), *Políticas de abasto alimentario. Alternativas para el Distrito Federal y su zona metropolitana*, México, Casa Juan Pablos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2003.

⁵⁰ Nuria Cunill, *Repensando lo público...*, op. cit.

⁵¹ Fabián Repetto, “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, 2003.

⁵² J. Blanet et al. (eds.), *Learning for change: issues and experiences in participatory monitoring and evaluation*, Londres, Intermediate Technology Publications, 2000.

⁵³ E. Guba y V. Caracelli, *Fourth Generation Evaluation*, op. cit.

⁵⁴ José Luis Osuna, “La evaluación participativa: una visión integral y pluralista”, en Bañón (comp.), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos, 2003.

⁵⁵ Eric Monnier, *Evaluación de la acción...*, op. cit.

⁵⁶ Eric Monnier, “Objectifs et destinataires des évaluations”, *Documentación Administrativa*, núms. 224-225, España, 1991.

logía empleada, sino de dimensiones políticas como el acceso a la información, la existencia de condiciones que favorezcan la utilización de sus conclusiones y la credibilidad de la misma para los distintos actores, esta última determinada por la legitimidad del proceso seguido, ya que –como lo ha sostenido el enfoque tradicional, de corte positivista–, ninguna evaluación puede considerarse neutral.

Como resultado de las posiciones revisadas, podrían plantearse cuatro posibles niveles de participación de la sociedad civil en la evaluación:

- Evaluaciones gubernamentales con el objetivo de retroalimentar la toma de decisiones, sin tomar en cuenta el punto de vista de los actores sociales ni informarles de los resultados hallados.
- Evaluaciones similares a las anteriores, pero que incluyen la aplicación de instrumentos con preguntas preestablecidas para conocer algunos datos y opiniones de los actores sociales.
- Evaluaciones realizadas según alguna de las dos opciones previas, pero con el empleo de procedimientos de rendición de cuentas a la ciudadanía de los resultados encontrados (Nioche).
- Evaluaciones realizadas con la participación de los actores sociales (Monnier).

A su vez, Engel y Carlsson⁵⁷ plantean que existen tres diferentes perspectivas para impulsar el aprendizaje desde las evaluaciones, a diferentes niveles de la complejidad social:

- El enfoque tradicional de tomadores de decisión y organismos financieros, interesados exclusivamente en un aprendizaje que permita la retroalimentación sobre el desempeño de políticas y programas. Se trata de una participación simbólica, con el único objetivo de legitimar lo realizado.
- El nivel que impulsa el aprendizaje organizacional de tomadores de decisiones, donantes, pero también todo otro actor social relevante cuya participación se vuelva fundamental. La evaluación y el aprendizaje incluyen acciones dentro de las políticas existentes, el sistema mismo de acción gubernamental y los principios, normas y valores de la conducta colectiva. En este caso, el evaluador debe recoger y juzgar evidencias, pero también actuar como facilitador de

⁵⁷ Paul Engel y Charlotte Carlsson, “Enhancing learning through evaluation: approaches, dilemmas and some posible ways forward”, ponencia presentada en la V Conferencia Europea de Evaluación, Sevilla, 2002 (www.europeanevaluation.org).

un proceso de aprendizaje, por lo que implica un cambio de papel y de las características requeridas para cumplirlo (interdisciplinariedad, habilidades de negociación, didácticas, etcétera).

- El impulso al aprendizaje de la sociedad, cuyo conocimiento es entendido, en términos del BM, como un bien público global que requiere empezar por hacer un uso público de las evaluaciones, entenderlas para estar en condiciones de criticarlas y, posteriormente, realizarlas. Su desarrollo implica un mayor compromiso con los actores sociales. Obviamente, esta posibilidad no está exenta de riesgos, pues en algunos casos la participación ha provocado resultados no deseados, por ejemplo, mayor inequidad, lo que ha llevado a algunos autores a oponerse terminantemente a ella (Cooke y Kothary).⁵⁸

En relación con la evaluación de la participación social, Bichmann y otros⁵⁹ señalan que ésta puede ser estudiada tomando en cuenta diferentes áreas en que la misma puede incidir: orientación, liderazgo, organización, recursos y gestión.

En síntesis, hay acuerdo en que la efectividad de un programa social depende del grado en que éste recupera las necesidades sociales reales y responde a dichas circunstancias, lo que implica disponer de un diagnóstico que priorice los problemas a atender (Rossi y Freeman).⁶⁰ Para lograrlo, muchos autores señalan que es importante contar con la participación de las partes interesadas desde el diseño de los objetivos y la selección del enfoque de la evaluación (Monnier); otros proponen sólo que la información generada sea puesta a disposición del público para aumentar la transparencia y garantizar su participación (Franco); y algunos rechazan totalmente la participación social (Cooke y Kothary).

En conclusión, los diversos actores participantes en política social (organismos internacionales, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil) adjudican contenidos y amplitud diferentes al término *participación*, dificultando la comunicación entre ellos.

⁵⁸ Cooke y Kothary, *Participation: the new tyranny?*, Londres, Zed Books, 2001.

⁵⁹ Bichmann, Rifkin y Shrestha, "Cómo medir la participación de la comunidad", *Foro Mundial de la Salud*, vol. 10, 1989.

⁶⁰ Rossi y Freeman, *Evaluation: a systematic approach*, California, Sage, 1993.

PARTICIPACIÓN EN OTROS CONTEXTOS NACIONALES: CANADÁ

La participación social tiene ya un fuerte arraigo en los Estados Unidos y los países europeos, especialmente los nórdicos, bajo la forma de paneles, talleres, diálogos, investigación participativa, investigación-acción, comunidades epistemológicas, modelos multiactor, descentralización de decisiones, dinámicas de empoderamiento, redes, o incluso sociodramas, dibujos o metáforas para facilitar la comunicación; todas estas formas enfatizan los procesos de aprendizaje (DeBono e Isaac).⁶¹ En el contexto japonés se le conoce a través del concepto *ba* (Nonaka y Nishiguchi).⁶²

Por razones de espacio, el artículo se limitará a analizar una sola experiencia que podría contribuir en forma importante al impulso de la participación en el contexto mexicano: el caso de Canadá. Desde inicios de la década de los sesenta, en paralelo con la propuesta de lucha contra la pobreza en Estados Unidos (1964), Canadá, y especialmente el estado de Québec, cuenta con una larga tradición de debates y experiencias en procesos participativos.

Síntesis de los debates políticos

En el contexto del Estado benefactor canadiense, el proyecto de introducir la participación de los pobres responde a la idea de que su condición se debe no sólo a problemas de capacidades personales y familiares, sino también a la exclusión social y la falta de participación. Esta última se transforma en sí misma en uno de los indicadores de pobreza, por lo que combatirla se vuelve una estrategia necesaria para lograr igualdad y democracia en la sociedad, discutiéndose sobre su eficacia en la solución de problemas sociales y la redistribución de poder que la misma implica.

⁶¹ E. DeBono, *Six thinking hats*, Londres, Backbay, 1999; W. Isaac, *Dialogue and the art of thinking together: a pioneering approach to communicating in bussines and in life*, Nueva York, Doubleday, 1999.

⁶² I. Nonaka y T. Nishiguchi, *Knowledge emergence: social, technical and evolutionary dimensions of knowledge creation*, Nueva York, Oxford University Press, 2001. El concepto *ba* describe un lugar de aprendizaje, de carácter físico, virtual o mental, con el objetivo de relacionar individuos u organizaciones para facilitar el aprendizaje y desarrollo creativo a partir de procesos de socialización, externalización, combinación e internalización. Se trata de una forma de colaboración que, en Occidente, podría considerarse como formación de "capital humano" y "capital social".

También se plantea una controversia entre dos concepciones de la participación: la liberal y la social-demócrata. La primera la concibe como un medio, un principio de regulación social y administrativa que garantiza la igualdad de oportunidades para aumentar la eficacia de los servicios sociales que, al igual que las mercancías, se distribuyen a través del mercado. Para la segunda, la democracia participativa es el fin que se hace efectivo a través de los servicios sociales, considerados como medios y reconocidos como derechos sociales.

En la década de 1980, los debates giraban en torno a las reformulaciones de políticas y sus críticas. Con la crisis fiscal del Estado, la dominancia estatal que enmarcaba las dos posiciones anteriores dejó lugar al redescubrimiento de las mayores capacidades de la sociedad para intervenir naturalmente en la resolución de sus propios problemas, mediante una regulación contractual o en *partenariat* con el Estado que diluye las fronteras de acción de éste, la comunidad y la familia. Este modelo implica una nueva repartición de responsabilidades y le da a la sociedad una mayor participación mediante una gestión descentralizada y plural.⁶³

Importancia institucional

Desde la década de 1960, los ciudadanos canadienses comenzaron a manifestarse ante su gobierno por cuestiones relativas a la salud o la infraestructura territorial, lo que dio lugar, entre otras, a la experiencia del Bureau d'Amenagement de l'Est du Québec (BAEQ) que se expone más adelante.

En los años setenta, el gobierno institucionalizó la participación comunitaria (de mucha importancia en el sector salud) y creó un ministerio para su atención. La posterior vinculación de la población con los representantes electos de algunos partidos políticos generó cierto grado de clientelismo.

Desde 1996, el gobierno también ha encargado la organización de diálogos ciudadanos para escuchar y decidir con base en su participación sobre los asuntos más relevantes del país: papel del mercado, la sociedad y el gobierno, valores que definen al país, tipo de atención a la salud que desean tener, etcétera.

⁶³ Lionel Groulx, *Le travail social, analyse et evolution, débats et enjeux*, Laval, Agence d'Arc, 1993.

En el año 2000 entró en vigencia la Ley sobre la Administración Pública que orientó la gestión canadiense por resultados, reemplazando los controles *a priori* por la evaluación *a posteriori* y acompañando este viraje de una amplia participación de los funcionarios centrada en el aprendizaje y el reforzamiento de la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Ese mismo año, las organizaciones de beneficiarios y de las comunidades anunciaron, junto con el gobierno, la creación de la Initiative sur le Secteur Bénévole et Communautaire (ISBC), cuyo fin a largo plazo ha sido reforzar los medios de que disponen las primeras para enfrentar los desafíos futuros y mejorar la relación con el gobierno federal, aprovechando las sugerencias del sector y mejorando sus habilidades para contribuir. El primer año, la ronda de colaboración aprobó 21 proyectos financiados por ocho ministerios. En 2001, el número de proyectos aprobados y financiados aumentó a 46 y se destinaron recursos para la evaluación del programa.

Documentos de apoyo

Con la intención de promover el trabajo participativo, el gobierno canadiense, junto con las ONG y los organismos internacionales, ha elaborado un conjunto de manuales y guías, algunos de carácter general,⁶⁴ otros dirigidos a la elaboración de políticas públicas⁶⁵ y otros más vinculados a procesos de evaluación.⁶⁶

Uno de los más recientes, de Pritt y Thomas (2007), constituye el fruto del esfuerzo de cuatro instituciones internacionales comprometidas con el diálogo democrático que buscan colaborar en la organización, implementación y evaluación de procesos participativos en general, y en particular de aquellos ciudadanos que tradicionalmente han carecido de poder para expresar sus necesidades e intereses. El documento en cuestión analiza el tipo de diálogo que contribuye a incrementar la práctica democrática, la forma de adaptar el diseño y su ejecución a

⁶⁴ Bettye Pritt y Philip Thomas, *Democratic dialogue. A handbook for practitioners*, IDEA-UNDP-OAS-CIDA, 2007.

⁶⁵ ISBC, *Participation à l'élaboration de politiques du gouvernement fédéral. Une guide pour le secteur bénévole et communautaire*, 2003.

⁶⁶ Santé Canada, *Guide d'évaluation de projet: une démarche participative*, Direction de la Santé de la Population, 1996; Judi Aubel, *Manuel d'évaluation participative de programme*, CSTS-CRS-USAID, 2000, en www.idrc.ca/evaluation/PEMfr.pdf.

contextos específicos, así como su control y evaluación, y también ofrece una variedad de estudios de caso de diferentes tipos de diálogo para aprender de las mejores prácticas. En resumen, ofrece conceptos, enfoques, herramientas y experiencias.

Por su parte, el trabajo de ISBC (2003), financiado por el propio gobierno canadiense y elaborado conjuntamente con organizaciones sociales, pretende facilitar la participación de los órganos de beneficencia y comunitarios en los procesos de definición de políticas públicas federales. Este trabajo estuvo precedido por un acuerdo entre el gobierno y los organismos mencionados para definir un código de buenas prácticas en el diálogo sobre las políticas. En él se conceptualizan las políticas públicas y se describe su proceso (particularmente el de su elaboración) para identificar en ese contexto los asuntos que las organizaciones quieren insertar en la agenda y plantear una estrategia para lograrlo. Para ello se ofrece información sobre las agencias públicas y los momentos más adecuados para alcanzar sus objetivos de participación. También intenta ofrecer a los ministerios federales una idea más acabada de cómo facilitar esta actividad.

Al igual que el documento anterior, la guía de Santé Canada se dirige a facilitar la participación en la elaboración de políticas públicas. Informa sobre el proceso de formulación de objetivos, indicadores de logro, levantamiento de información para la evaluación, análisis e interpretación de sus resultados para su utilización, de manera que la población pueda participar y aprender en el proceso.

El manual de Aubel (2000) se refiere a la participación de los operadores del programa en su evaluación, enfoques y métodos que la facilitan. Ofrece también información sobre cómo planearla, ejecutarla, concluir y elaborar un plan de trabajo basado en los resultados hallados, para terminar con la preparación del informe, su difusión y discusión.

Finalmente, un importante documento publicado en 2001 por el Ministerio de Justicia⁶⁷ dedica su capítulo 3 al estudio de la participación en evaluación. En él se incluye una detallada revisión de la bibliografía y sitios de Internet disponibles a partir de 1990, acompañada de un pequeño resumen en materia de modelos y de métodos de participación en general y de evaluación en particular, guías de procedimientos, estudios de caso, organizaciones de Canadá y de Estados Unidos con amplia experiencia y especialistas canadienses de alto nivel.

⁶⁷ Ministerio de Justicia, *Engagement des citoyens et évaluation*, 2001, en www.canada.justice.qc.ca.

Trabajo académico

Existe un sinnúmero de libros, tesis y artículos sobre el tema, algunos de los cuales se resaltan a continuación.

En 1987 se creó en la Universidad de Montreal un Centro de Investigación sobre las Políticas y el Desarrollo Social compuesto por dos grupos de investigación ligados al tema: Ciudadanía y Gobernanza, y Mundialización, Ciudadanía y Democracia. Entre los temas que allí se analizan figuran, por ejemplo, la relación entre los cambios a nivel de la ciudadanía y los modelos de gobernanza en el marco de una soberanía compartida.

También como fruto del trabajo de la citada universidad y de la Universidad de Québec se han publicado libros referidos al *partenariat* en el contexto de la política social, a la aprobación de la Ley 112 de iniciativa ciudadana, o a las ventajas de la gestión participativa y la dinámica comunitaria.⁶⁸

Múltiples tesis han sido dedicadas al tema.⁶⁹ Destaca la elaborada por Ninacs,⁷⁰ único documento reconocido por su calidad en el marco de las Jornadas de Animación 2003, que cubre temas como intervención social, lucha contra la pobreza y la exclusión, acción comunitaria y tipos de empoderamiento, etcétera.

Además de la docencia que las universidades citadas ofrecen sobre el tema,⁷¹ existen otras organizaciones dedicadas a la impartición de talleres.⁷²

⁶⁸ Algunos de ellos son: Pierre-Joseph Ulysse y Frédéric Lesemann, *Citoyenneté et pauvreté*, Canadá, Presses de l'Université du Québec, 2004; Alan Noel, "Une loi contre la pauvreté: la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociales", *Cahiers du Centre de Recherche sur les Politiques et le Développement Social*, Canadá, Université de Montreal, 2003.

⁶⁹ Por ejemplo: Anne Legare, "Les comités de citoyens: forme nouvelle de participation", maestría en Artes en Ciencia Política, 1970; y más recientemente, Jean Tremblay, "Évaluation participative de l'organisation des fêtes de quartier à Salaberry-de-Valleypiéd, selon une perspective d'empowerment", 2003.

⁷⁰ William Ninacs, "Types et processus d'empowerment dans les initiatives de développement économique communautaires au Québec", publicada como *L'empowerment et l'intervention sociale*, Canadá, Centre de Documentation sur l'Éducation des Adultes et la Condition Féminine, 2003.

⁷¹ Especialmente en la Escuela de Trabajo Social de Laval, la Escuela de Servicio Social de la Facultad de Artes y Ciencias en Montreal o la Escuela Nacional de Administración Pública de la Universidad de Montreal.

⁷² Tal es el caso de Mosaic, en Ottawa, que imparte el taller "Seguimiento y evaluación participativos basados en resultados", en www.mosaic-net-intl.ca

Estas breves referencias muestran la sinergia que presenta el trabajo gubernamental, comunitario y académico, que se intensifica hacia finales del siglo xx y continúa en ascenso.

Experiencias de participación

Si bien Putnam opina que existe una disminución en el involucramiento de las asociaciones voluntarias en Estados Unidos y otros países desarrollados debido a múltiples razones (incremento del trabajo femenino, popularidad de la televisión, etcétera), James Curtis⁷³ y otros no confirman esta tesis en el caso de Canadá, pues aseguran que el peor momento vivido por el voluntariado ha sido superado. Sólo algunas experiencias, por razones de espacio, servirán para ejemplificar su importancia.

Una de las primeras, desarrollada entre junio de 1963 y abril de 1966, corresponde al ya mencionado caso del BAEQ.⁷⁴ Este movimiento concibió a la participación como medio para lograr un cambio social (de valores, actitudes, conciencia colectiva de los problemas sociales), pero también como un fin del desarrollo en sí mismo (posibilidad de que los ciudadanos tomen parte en las decisiones que los afectan), por lo que se puso énfasis en la formación para la participación y la generación de líderes.

La experiencia se desarrolló en un territorio piloto e incluyó entre sus métodos: procesos deliberativos grupales,⁷⁵ encuestas participativas para comprender la complejidad de los problemas, y consultas para determinar objetivos y estrategias de desarrollo. Se trabajó en áreas tan diversas como la educación o la silvicultura. Se institucionalizaron procesos de información, representación y planeación que en la actualidad se han transformado en procesos racionales de cambio y desarrollo, impulsados por una opinión pública esclarecida.

Hacia finales del siglo pasado dieron también inicio los ya referidos diálogos ciudadanos, solicitados por el gobierno federal y organizados

⁷³ James Curtis *et al.*, “Estimation de tendances de l’engagement dans les associations volontaires au cours des dernières décennies au Québec et au Canada anglais”, *Sociologie et Société*, vol. XXXV, núm. 1, primavera de 2003.

⁷⁴ Marc Morency, “Animation sociale: l’expérience du BAEQ”, mimeo, Canadá, 1996.

⁷⁵ Existe mucha información sobre el contenido de los métodos deliberativos, considerados más participativos que los grupos focales. Véase, por ejemplo: Julia Abelson *et al.*, “Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes”, *Social Science and Medicine*, núm. 57, 2003.

en todo el país por los Réseaux Canadiens de Recherche en Politiques Publiques (RCRPP) para tomar decisiones económicas y sociales importantes y generar alternativas de políticas para el bienestar de los canadienses, así como para aumentar la legitimidad de los procesos.⁷⁶ Nuevamente, para ello se ha tratado de formar ciudadanos informados y comprometidos, en quienes se busca desarrollar habilidades para participar. Entre los principales diálogos puestos en práctica figuran:

- Etapa piloto del proyecto “La sociedad que queremos” (1996-1998).
- Calidad de vida en Canadá (1999).
- Futuro de la atención a la salud en el país (2002).
- Futuro de Canadá (nuevo contrato social para el siglo XXI): democracia, estabilidad económica, salud, medio ambiente (2002-2003).
- Prioridades presupuestarias en Ontario (2004).
- Problemas propios de los jóvenes (2005).

Estos diálogos se organizan con la participación de ciudadanos representativos de la población nacional, elegidos al azar y reunidos en múltiples grupos de unos 40 participantes. Entre 1995 y 2000 habían participado unos dos mil canadienses.⁷⁷ Las sesiones de trabajo duran una o media jornada (generalmente en sábados o domingos) y emplean facilitadores profesionales entrenados en los métodos de diálogo estructurado, quienes combinan trabajo en grupos pequeños y plenarios, realizan análisis cuantitativos y cualitativos a los informes disponibles en Internet, usan cuestionarios, diseñan escenarios, etcétera.

En mayo de 2003, más de 200 delegados de diferentes países (algunos lejanos, como Australia, Japón o Corea) se reunieron en Ottawa para hacer un balance y compartir sus experiencias en materia de participación pública. En ese contexto, la Red de la Participación Pública organizó un informe sobre el tema con 33 delegados de Canadá, Estados Unidos y México para exponer la experiencia de las RCRPP en la práctica del diálogo público.

Mientras la experiencia anterior se refiere a una iniciativa gubernamental para promover la participación ciudadana a partir de los mecanismos diseñados por el propio gobierno, a continuación se relata una importante experiencia de origen social, acaecida entre 1998 y 2002, que orilló al gobierno a aceptar las orientaciones definidas por el movi-

⁷⁶ Véase www.cprn.org

⁷⁷ Canadá cuenta actualmente con cerca de 32 millones de habitantes.

miento comunitario. Se trata de la Ley 112 de lucha contra la pobreza y la exclusión social, concebida como prioridad política explícita, que fue propuesta e impulsada durante todo su proceso de discusión por la propia sociedad civil con base en la deliberación pública.⁷⁸

El movimiento reconoce múltiples antecedentes: Carta por un Québec popular (1994), marcha de la Federación de Mujeres de Québec *Du pain et des roses* (1995), propuesta de cláusula de “empobrecimiento cero” a la Cumbre (1996), entre otros. El mismo fue iniciado en octubre de 1998 por el Carrefour de Pastorales en Mouvement Ouvrier (CAPMO), integrado por numerosas organizaciones sociales,⁷⁹ que impulsó la elaboración de un proyecto de ley.

El CAPMO desarrolló un enorme trabajo de educación popular buscando un cambio de mentalidad de la sociedad frente al problema de la pobreza y la exclusión, para lo cual realizó intervenciones a nivel material, político, simbólico, cultural, cognitivo y emocional. Entre septiembre de 1998 y junio de 1999 organizó sesiones parlamentarias populares con la participación de cinco mil ciudadanos, con las que se elaboró la versión final en abril de 2000, misma que fue presentada en ese año a la Asamblea Nacional con 215 137 firmas de apoyo. Durante su discusión continuaron las sesiones de información, encuentros con el primer ministro y los jefes de partidos de oposición, giras, campañas de firmas, etcétera. Finalmente, la ley fue aprobada por unanimidad en diciembre de 2002.

La propuesta original sufrió modificaciones que llevaron al CAPMO a verla con reservas; no obstante, éste reconoció que se trataba de un verdadero avance hacia el logro de una ciudadanía democrática y participativa.

Por último, también habría que mencionar múltiples experiencias vinculadas a la evaluación participativa en el contexto canadiense.⁸⁰

⁷⁸ Véanse Alain Noel, “Une loi contre la pauvreté: la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale”, *Cuadernos del Centre de Recherche sur les politiques et le Développement Social*, núm. 03-01, Canadá, Université de Montréal, enero de 2003; y Pierre-Joseph Ulysse y Frédéric Lesemann, *Citoyenneté et pauvreté*, Canadá, Presse de l'Université de Québec, 2004.

⁷⁹ Actualmente agrupa cerca de dos mil organizaciones: todas las centrales sindicales de Québec, organizaciones sin fines de lucro, comunidades religiosas, organismos comunitarios y asociaciones de estudiantes.

⁸⁰ Al respecto, véanse: www.cprn.org; Valéry Ridde, “L'évaluation participative de type empowerment: une stratégie pour le travail de rue”, en www.erudit.org, 2003; y Régie Régionale de la Santé et des Services Sociaux, “L'évaluation participative des priorités régionales”, en www.santepub-mtl.qc.ca. Nuevas ideas en política social y concertación

CONCLUSIONES

1. Hay acuerdo entre la teoría y el discurso político respecto de la importancia de desarrollar procesos de participación social y ciudadana. Sin embargo, ellos resultan altamente incongruentes con la participación efectiva que describimos en la gestión y evaluación de programas sociales en América Latina y México en particular.
2. Existen múltiples conceptualizaciones de la participación social, sus enfoques, grados, modelos, aportes y limitaciones, y éstos no coinciden en los discursos de los diferentes actores (organismos internacionales, gobierno y organizaciones de la sociedad civil), lo que contribuye a hacer más confuso el panorama y más difícil la generación de diálogos.
3. Sin embargo, estos procesos se han desarrollado en otras latitudes (Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, España, Italia) y sus experiencias pueden servirnos para analizar tanto aquellas situaciones en las que la participación resulta exitosa como sus condicionantes: cultura de los ciudadanos, voluntad política del gobierno, grado de asociacionismo de la población, entre otros.
4. La experiencia de Canadá, y especialmente del estado de Québec, ejemplifica la manera en que un gobierno puede impulsar el trabajo ciudadano (difusión de la información, institucionalización de diálogos, elaboración de guías para facilitar la participación) y la forma en que la sociedad y sus organizaciones pueden tomar conciencia y aprender en el proceso hasta llegar a proponer y exigir que el gobierno asuma las orientaciones surgidas de sus deliberaciones (Ley 112 impulsada por la iniciativa ciudadana).
5. Indudablemente, en México no se han desarrollado todas las condiciones que a los canadienses les han permitido incrementar sus niveles de participación. Se necesita que el gobierno esté dispuesto a ceder poder a la ciudadanía para que ésta tome decisiones sobre su futuro y sepa diseñar los canales que la favorezcan; que los académicos coadyuven a generar una educación para la participación y realicen investigación sistemática sobre los niveles de éxito de los procesos inducidos; y, finalmente, que los ciudadanos confíen en la efectividad de su trabajo y cuenten con mínimas condiciones socioeconómicas que les permitan dedicar tiempo al asociacionismo.

para el desarrollo”, conferencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 2003.