

# DE LA CANTIDAD A LA CALIDAD: PENSAR LA PARTICIPACIÓN DESPUÉS DE 20 AÑOS

Corina Echavarría<sup>1</sup>

## Resumo

Como e porque sintetizar um debate que permanece em aberto? A opção deste trabalho é a de sublinhar o passo que observo no conjunto dos esforços analíticos e de compreensão das experiências: a visão crítica que passa da comemoração da participação para a demanda da sua qualificação; isto é, aprofundar a leitura crítica das condições, alcances e limites de processos participativos que difundem-se e institucionalizam-se, especialmente, no âmbito local. Para a consecução deste objetivo adoto o modelo de democracia deliberativa, como critério a partir do qual sistematizar os “problemas” identificados nas nossas discussões, quero dizer, as tensões presentes nas diversas experiências de participação trabalhadas: autonomia / colonização, norma / contexto de aplicação, informação / compreensão, problematización / organización, proposta / desenho institucional, gestor / cidadão.

## Abstract

How and why to synthesize a debate that remains open? The option of this work is to emphasize the step that I observe in the set of the analytical and understanding efforts of the experiences: the critical vision that goes from the commemoration of the participation to the demand of its qualification; that is to say, to deepen the critical reading of the conditions and limits of participatory processes that spread and institutionalize, specially, in the local scope. For the attainment of this goal I adopt the model of deliberative democracy, like criterion to systematize the identified “problems” in our discussions, mean, the present tensions in the diverse worked experiences of participation: autonomy/colonization; norm/application context; information/understanding; problematización/organization; proposal/institutional design; manager / citizen.

<sup>1</sup> Prof<sup>a</sup> Universidad Nacional de Córdoba/Argentina

Desde el cierre del X Coloquio Internacional sobre Poder Local he pensado cuál sería la forma de registrar mis reflexiones en torno de un conjunto de propuestas, reflexiones e ideas compartidas en la sesión temática PARTICIPACION. La particularidad del evento residió en convocarnos a pensar el Desarrollo y la Gestión Social de Territorios a partir de diversas “palabras clave”, en consecuencia el primer desafío lo tuvimos al tratar de coordinar sesiones temáticas que agregaban la reflexión, análisis y/o críticas de las más diversas experiencias que de alguna manera ampliaban los parámetros de inclusión en la gestión de asuntos colectivos.

Compartimos trabajos que daban cuenta de organizaciones cooperativas, de consejos municipales — de salud, educación, cultura, turismo, medio ambiente, entre otros —, de comités de cuencas, de empresas; mientras enfocaban el análisis en procesos de descentralización estatal, de gobernanza local, de gestión de recursos públicos, de inclusión digital. Fueron diversas las premisas y disímiles los presupuestos y metodologías desarrollados por cada uno de los trabajos. Así describimos, a los largo de varias jornadas de debate, un amplio mapa conceptual, a partir del cual pudimos debatir sobre problemas de género, de empoderamiento de los sujetos, de *advocacy*, de responsabilización, de capital social, de comunicación, entre otros.

Entonces, cómo y por qué sintetizar un debate que permanece abierto. La opción que escogí, así como en cada una de las sesiones, es la de remarcar el paso que advierto en el conjunto de los esfuerzos analíticos y de comprensión de las experiencias: la visión crítica que pasa de la conmemoración de la participación a la demanda de su cualificación. Después de casi dos décadas de participación institucionalizada en la gestión local diría que, parafraseando a Bobbio, ya no se trata de ver en cuántos lugares participamos los ciudadanos, sino que de lo que se trata es de analizar cómo participamos; es decir profundizar la lectura crítica de las condiciones, alcances y límites de procesos participativos que se difunden e institucionalizan, especialmente, en el ámbito local.

Para la consecución de este objetivo, se hace necesario adoptar un parámetro, un modelo o un criterio a partir del cual sistematizar los “problemas” identificados en nuestras discusiones. En este sentido, considero que el modelo de democracia deliberativa nos ofrece un marco radical para pensar la participación ciudadana y para identificar las tensiones presentes en las diversas experiencias de participación trabajadas. Entre las cuales podemos distinguir: autonomía / colonización; norma / contexto de aplicación; información / comprensión; problematización / organización; propuesta / diseño institucional; gestor / ciudadano.

A seguir, comenzaré por desarrollar las premisas que definen el espacio público en el modelo deliberativo, refiriendo su exposición a las características particulares de la gestión social local. Posteriormente, sobre esta base, avanzaré hacia las tensiones señaladas en las experiencias de participación, a la luz de la racionalización discursiva de los procesos de toma de decisión.

## La Función Política del Espacio Público y una Gestión Social de Carácter Deliberativa

Para los fines de este trabajo voy a partir de la definición ofrecida por Tenorio y Saravia (2006, p. 127), y decir que por “gestión social” entiendo “acciones del poder público”, es decir, formulación de políticas públicas “con participación” de la ciudadanía; como bien distinguen los autores de otras acepciones del concepto centradas en el Proyecto de Modernización del Estado de Naciones Unidas que lo restringen a la gestión de políticas sociales. Sin embargo, a diferencia de la explicitación ofrecida por los mencionados autores: “proceso por medio del cual la sociedad contribuye a la *res publica a través de las instancias ya existentes en el*

*Estado*" (destaque de la autora), considero necesario contemplar las formas y procedimientos que, provenientes de los modos comunitarios de organización y gestión, de alguna manera complementan y complejizan los modelos tradicionalmente burocráticos o gerenciales de gestión de lo público.

Es en este modo publicado de gestión donde considero que los principios de la democracia deliberativa encuentran cabida como un parámetro crítico del potencial democrático de los principios, diseños institucionales y prácticas que en él se desarrollan. En este sentido, enfocar en la función política del 'espacio público' nos abre una brecha para trabajar en el tema de la participación de manera de cualificar los procesos que asistimos multiplicarse en el nivel local.

Cuando Habermas ofrece una aproximación inicial de aquello que considera el espacio público burgués lo describe como la reunión de las personas privadas, en calidad de público, para debatir sobre las normas generales que regulan las relaciones de la esfera privada, pero públicamente relevantes. En el espacio público se discuten las leyes generales con la autoridad, es en esta dimensión 'polémica' de enfrentamiento con el poder establecido que el espacio público alcanza la 'eficacia política'. El poder estatal y la reglamentación son puestos en debate, en la competencia pública de argumentos privados.

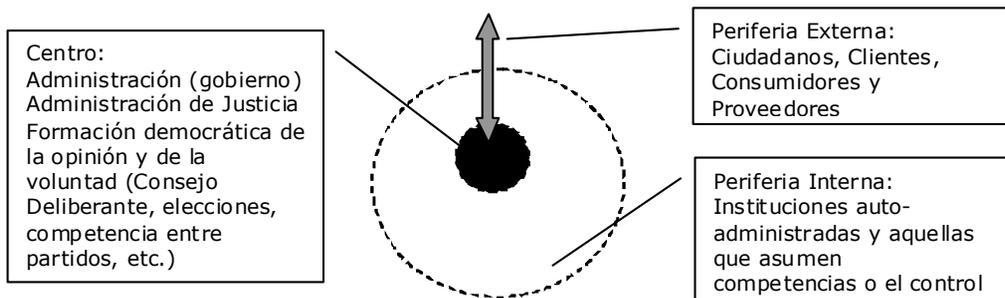
Es decir, desde esta perspectiva, el espacio público es el ámbito en que los ciudadanos ejercitan la igualdad y la crítica del poder público, en la tematización convincente y persuasiva de problemas que afectan al conjunto de la sociedad. Como destaca Benhabib (1994), desde esta perspectiva discursiva, el espacio público existe siempre y donde todos aquellos gobernados por una norma general, política o social, se comprometen en un discurso práctico evaluando la validez de aquella.

Sin embargo, las diversas formas de institucionalización de la función política del espacio público, cargan una "peculiar contradicción": buscando disolver la dominación establecen un nuevo orden de dominación, cuya legitimidad se encuentra en el vínculo entre las leyes y acciones públicas y la opinión pública, donde todo el poder emana del pueblo (autonomía política de los ciudadanos). La noción de política deliberativa nos permite, entonces, describir el "modelo de circulación oficial del poder" prescripto por los presupuestos del Estado democrático de derecho (HABERMAS, 2001, p. 435-439), en una "estructuración de doble vía". Es decir, "de la doble vía que representan la formación formalmente estructurada y la formación informal de la opinión y de la voluntad" (*ibid*, p. 392).

Podemos distinguir así el espacio público político institucionalizado (poder legislativo local) y el informalmente constituido (opinión pública local) de la opinión y la voluntad colectiva; ordenando los procesos de comunicación y decisión en un esquema centro-periferia. Este esquema presupone que el sistema político-administrativo local describe límites permeables y se estructura a partir de un "sistema de esclusas":

Los procedimientos y presupuestos comunicativos de la formación democrática de la opinión y de la voluntad funcionan como las más importantes esclusas para la *racionalización* discursiva de las decisiones de un gobierno y de una administración sujetos al derecho y a la ley. (1999, p. 244)

**Figura 1 - Sistema Político Local Articulado en Términos de Estado Democrático de Derecho**



Fuente: adaptado de Echavarría, 2005, p. 134

La racionalización se refiere así, en el modelo deliberativo, al cambio de la "estructura interna" (centro), a partir de una reconsideración del principio de 'publicidad', que permita al aparato administrativo superar su desacoplamiento de la sociedad civil, retroalimentándose con la formación democrática de la opinión y de la voluntad, en la programación del sistema y no simplemente en el control expost de las acciones públicas. Según afirmábamos en la introducción, es a la luz de la circulación de la comunicación y la fluidificación de los procesos de toma de decisiones en las administraciones locales que se observan diversas tensiones.

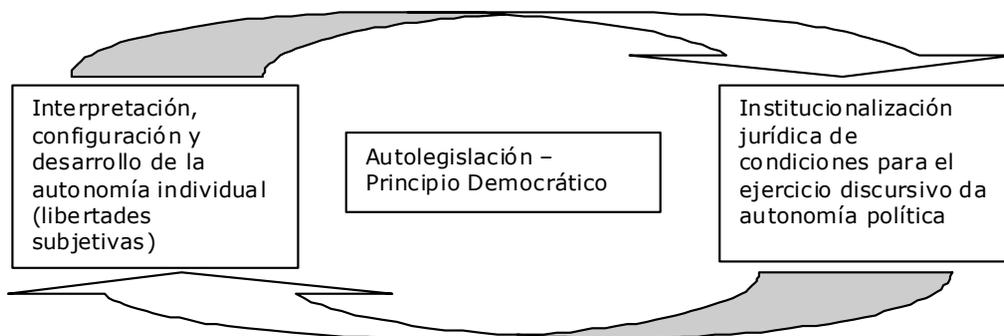
## Tensiones Presentes en las Experiencias de Participación

### Autonomía / colonización

Cuando ponemos el foco en la autonomía ciudadana, podríamos limitar nuestras consideraciones al reconocimiento de un estado de cosas caracterizado por "una sociedad compuesta cada vez más por individuos que tienen pocas y débiles identificaciones permanentes" (CHERESKY, 2006, p 32), necesarias en las formas de mediación propias de la democracia representativa (partidos y sindicatos). Pero, las diversas experiencias presentadas durante el encuentro, dieron cuenta de un fenómeno con más aristas caracterizado por una fuerte tensión entre, por un lado, lo que se denominó la "autonomía de la ciudadanía" y/o "construcción de poder comunitario" y, por otro lado, el uso clientelar de los espacios destinados a la participación, donde las instituciones de gestión participativa serían un "ropaje nuevo para viejas prácticas políticas antidemocráticas y autoritarias" (PEREIRA y COSTA, 2006).

En el modelo de democracia deliberativa, la cuestión de la autonomía trasciende los problemas identitarios. A partir de la idea de "autolegislación", exige que aquellos que están sometidos a una norma (como destinatarios) puedan entenderse al mismo tiempo como autores de sus derechos, en un modo de ejercicio de la autonomía política "asegurado [...] por la forma de comunicación que representa la formación discursiva de la opinión y de la voluntad común" (HABERMAS, 2001, p. 168). Esta "co-originalidad" o conexión interna entre soberanía popular y derechos de los ciudadanos, afirma (HABERMAS 2001, p. 169), "consiste en que en el 'sistema de derechos' se recogen exactamente las condiciones bajo las que pueden institucionalizarse jurídicamente las formas de comunicación necesarias para una producción de normas políticamente autónoma".

**Figura 2 - Co-originalidad de la Autonomía Individual y de la Autonomía Política en el Modelo Discursivo**



Fuente: Echavarría, 2005, p. 132

Esta comprensión del derecho y de la institucionalidad que de él se deriva nos permitiría, como destaca Habermas, pensar en la legitimidad a partir de la

legalidad. Esto porque dirige "la carga de la legitimación de la producción del derecho [...] sobre los procedimientos jurídicamente institucionalizados de formación de la opinión y de la voluntad común", para tornarlo racionalmente aceptable. De esta manera, la validez de la norma, de las decisiones públicas adoptadas de manera participativa, se explica por la conexión con el principio de libertad que representa la autolegislación ó autonomía política de los ciudadanos.

Es la primacía del principio de autonomía, así entendido, lo que demanda del poder administrativo, en todos sus niveles y funciones, "abrir fuentes de legitimación de las que no pueda disponer la voluntad" (HABERMAS, 2001, p. 197), lo que sustentaría la gestión social en términos de radicalización democrática de los procesos burocráticos y gerenciales de administración de lo público al introducir una lógica de racionalización diferente.

## Norma / Contexto de Aplicación

El desarrollo del Estado de derecho establece una relación o *tensión externa*: entre norma y realidad. Es decir, entre el Estado democrático de derecho y la facticidad de su contexto social, de los procesos políticos que en diferente medida discurren por las formas del orden establecido. Las gestión participativa experimenta cotidianamente este tipo de tensión, al punto de que el grado de conflictividad observado llevaría a pensar, según Câmara e Ipiranga (2006), que "la realidad social ha negado explícita y sutilmente la concreción de una gestión democrática en el campo de las organizaciones públicas". Esta tensión coloca en cuestión tanto la legitimación del orden de dominación, como la legitimidad del ejercicio de la dominación a través de las instituciones mencionadas.

En este sentido, consideramos que dos cuestiones servirían a la profundización de la reflexión sobre el ejercicio de la autonomía política de los ciudadanos y la aproximación entre las propuestas institucionales de gestión participativa y las dinámicas de intersubjetividad de las organizaciones de la sociedad civil: en primer lugar, considerar la institucionalización de la red de discursos y negociaciones (uso público de las libertades comunicativas), de manera que garantice la pretensión de los ciudadanos de ejercitar sus derechos a la participación política y no meramente administrativa. La institucionalización de las formas, procedimientos y condiciones de comunicación, elucidados a la luz de intercambios argumentativos donde todos los potencialmente afectados por la decisión puedan participar, aseguraría que todas las cuestiones, temas y contribuciones puedan ser escuchados, elaboradas en discursos y negociaciones.

En segundo lugar, considerar de manera crítica la regulación de la transformación del poder comunicativo en poder administrativo. Dado que las instituciones diseñadas a tal fin, tanto en lo que se refiere al comportamiento normativamente esperado, como a los procedimientos que fijen conforme a qué reglas ha de discurrir una cooperación en un campo de fuerzas múltiples y contradictorias, regulan los derechos a la participación estableciendo criterios de representación, de composición y funcionamiento de los espacios deliberativos. Criterios éstos que deben ser puestos en cuestión en lo que se refiere a su potencialidad para dar cuenta del juego de oposiciones dialógicas, para la transformación del poder social en un poder democrático; porque no es dable confundir las condiciones que tornan posible la formación democrática de la voluntad pública con las restricciones que se le imponen de manera contingente a dicho proceso.

## Información / Comprensión

La idea de que la agenda pública de discusión quede abierta y que todo asunto pueda ser sometido a la discusión pública en los espacios de toma de decisión sería la "consecuencia radical" de la aplicación de noción de democracia

deliberativa a la gestión social. Sin embargo, en los casos considerados por los debates del Coloquio, los procesos intersubjetivos de formación de la opinión y la voluntad colectiva encuentran su límite en una de sus condiciones de posibilidad: los flujos de información.

Es la circulación de los mensajes lo que, en un modelo democrático deliberativo, exige argumentar en defensa de las posiciones asumidas y permite la transformación de los puntos de vista de los que participan favoreciendo el entendimiento de carácter provisional para la toma de decisiones. En este sentido, el proceso deliberativo no se resume a la elección entre diversas alternativas, sino que procura generar nuevas propuestas que permitan la coordinación de la acción de los ciudadanos. Allí radica la dimensión creativa de estas prácticas políticas.

Sin embargo, este potencial encuentra sus fronteras en las formas en que "la desigualdad social contamina los ámbitos públicos existentes [... corrompiendo] la interacción discursiva al interior de los mismos" (FRASER, 1993, p.39). Es en este sentido que, consideramos importante hacer visibles las limitaciones en la difusión de información. Tanto en lo que se refiere al funcionamiento de los espacios destinados a la participación, como a la publicidad de los asuntos que están siendo problematizados, dado que la falta de estas informaciones se transforma, en cada una de las experiencias, en barreras informales que marginalizan las posibilidades de incidencia de los distintos grupos.

Además, estas cuestiones, que cualifican el procedimiento deliberativo, al combinarse con el contexto de implementación de las instituciones, esto es, con la heterogeneidad social que caracteriza nuestras sociedades y con las diversas capacidades de los ciudadanos que participan, si no son explícitamente abordadas reproducen las subordinaciones y exclusiones pre-existentes. La "traducción" de los lenguajes técnicos especializados se impone, entonces, como un requisito para "intensificar la comprensión" del proceso de participación y de los problemas que son sometidos a debate público. Se trata de la necesidad de dotar de sentido a las informaciones que circulan, a partir del uso de categorías y términos, de las palabras que forman parte del cotidiano de los ciudadanos potencialmente afectados por los resultados de los procesos de toma de decisión.

Sin embargo, podemos reconocer en las experiencias periódicas de carácter deliberativo (como el presupuesto participativo) el desarrollo de un proceso pedagógico favorecido no solo que los esfuerzos explícitos de traducción del lenguaje técnico y de capacitación de los participantes, sino también por la secuenciación y la previsibilidad, proporcionadas por el establecimiento de criterios generales y reglas permanentes. Trabajos realizados permiten afirmar que el sostenimiento de estos espacios públicos desarrolla las capacidades de comunicación y de relación intersubjetiva y propicia la apropiación de conocimientos técnico-políticos que amplían la capacidad de los ciudadanos en la definición y gestión de las políticas públicas. (PONTUAL, 2000; SOLIDARIEDADE, 2003; ECHAVARRÍA; MONTOYA, 2006)

## Problematización / Organización

Las aproximaciones desde la noción de capital social a los procesos participativos concluyen que el conjunto de relaciones desarrolladas por los ciudadanos y los actores colectivos potencializan el carácter democrático de las interacciones entre la sociedad civil y el sistema administrativo local (OLIVEIRA, 2006). En el modelo de referencia, nos estamos refiriendo al ámbito de las relaciones de intersubjetividad propias de las esferas públicas autónomas y autoorganizadas, cuya fuerza integradora (solidaridad) busca domesticar aquellas producidas y sustentadas por el sistema administrativo.

Son las diversas formas de auto-organización de la sociedad civil las que refuerzan la capacidad de acción colectiva y los procesos de formación de la opinión pública, y permiten repensar lo que Habermas denomina el "conflicto de fronteras" en el sentido de la "domesticación social" del Estado (HABERMAS, 2000). Los

procedimientos democráticos que contribuyen a la elaboración y justificación de los problemas públicos y de sus alternativas de solución dependen, en un modelo de legitimación deliberativa, de la sensibilidad e identificación de los mismos en un espacio público no regulado por procedimientos normativo-burocráticos.

En este sentido, es condición del potencial democrático de las interfaces creadas por la administración, la existencia de una "red abierta e inclusiva de espacios públicos subculturales que se solapan unos con otros, con límites temporales, sociales y objetivos fluidos" (*Ibid*, 2001, p 385). Es decir, el "ingrediente informal" de la opinión pública, que representan las corrientes de comunicación que fluyen al interior de las diversas asociaciones, dado su carácter espontáneo o no restringido, tendrían la ventaja de percibir los problemas, articular identidades colectivas e interpretar necesidades.

Es por esto que consideramos que poner atención en los procesos de organización e interacción de los ciudadanos que participan en las instituciones de gestión social permitiría discernir instancias de radicalización democrática de la gestión, de procesos de legitimación de un modelo de dominación pre-existente.

## Propuesta / Diseño Institucional

En el contexto de expansión de la ola democratizadora iniciada por la "Constitución Ciudadana" una pregunta con diversas aristas se reitera: ¿nos encaminamos efectivamente en el sentido de una mayor democratización o solamente de una "fachada de participación" o de una "fiebre consejeril"? (CAMPAGNAC; PESSANHA; MATTOS, 2006). Una primera dimensión posible de indagación acerca de esta pregunta se encuentra en el desarrollo de una crítica inmanente de las propuestas de gestión participativa desarrolladas desde la administración. Es decir, Inquirir acerca de la naturaleza de las mismas y, en este esfuerzo, llevar hasta sus últimas consecuencias los principios y valores que las sustentan. Luego, sería posible interpelar la metodología o diseño institucional en el sentido de su coherencia con la propuesta que busca desarrollar, así como también respecto de sus características potencializadoras y/o restrictivas del ejercicio de la ciudadanía.

En este sentido, debemos considerar que para viabilizar la construcción de consensos en los procesos de formulación de políticas públicas, en la formación de la voluntad colectiva, según analiza Fleury (2006), se hace necesario construir una metodología que asegure la materialización de los valores de la democracia deliberativa –reconocimiento, participación y distribución– en prácticas discursivas y de intercambio entre los participantes. Lo que se busca, entonces, es la vigencia del principio democrático en la administración, es decir, la participación de los "afectados" en la toma de decisiones; dado que la administración, según afirmáramos anteriormente, no puede huir de formas de comunicación y procedimientos que satisfagan condiciones de legitimidad en la ponderación de bienes colectivos, en la elección entre objetivos competitivos entre sí. Es decir, que en el caso de "innovar", como destaca Habermas (2001), es condición que las prácticas de participación sean procesos de legitimación ex-ante de las decisiones.

Por lo tanto, las decisiones del sistema político-administrativo, para ser legítimas, tendrían que "re-conectarse" con el poder comunicativo, como afirmáramos anteriormente, estar basadas en los flujos de comunicación que parten de la periferia (sociedad civil) y pasan por las esclusas de los procedimientos democráticos. El desacoplamiento del sistema depende, en este modelo, de la capacidad del poder comunicativo generado en la periferia de atravesar las esclusas de forma que pueda "perturbar" la manera de trabajar del sistema político-administrativo.

Se hace necesario, en este contexto, poner atención en las formas particulares que asumen los flujos de comunicación entre la sociedad civil y la administración en el marco de estos nuevos espacios públicos, donde las dinámicas de "domesticación" de la administración y "colonización" de la comunidad coexisten

en cuestionables equilibrios. Como señaláramos en trabajos anteriores (ECHAVARRÍA, 2005), desde una perspectiva pesimista podríamos interpretar estos desarrollos institucionales como estrategias adaptativas del sistema administrativo al asedio de las organizaciones locales donde el entendimiento comunicativamente alcanzado es reemplazado por acuerdos procedimentalmente garantizados.

## Gestor / Ciudadano

Finalmente, a medida que las experiencias de gestión participativa avanzan, se expanden y se complejizan las preguntas que se suscitan en reiteradas oportunidades se refieren a si estos espacios ¿posibilitan un mayor grado de control social [...] por parte de los representantes de la sociedad civil? (IASULAITIS; SILVA, 2006), ¿cuáles son las limitaciones vividas por los gobiernos en los procesos de negociación de las políticas públicas? (SAMPAIO; FARAH, 2006)

En el modelo deliberativo el concepto poder político se diferencia en poder comunicativo y poder administrativo. En este sentido, Habermas (2001, p. 217) afirma: "El ejercicio de la autonomía política significa la formación discursiva de una voluntad común, pero no significa todavía la implementación de las leyes que surgen de ella. [...] el concepto de lo político abarca también el empleo del poder administrativo en el sistema político." Es el sistema político-administrativo el que puede actuar, tomar decisiones que gobiernen a la sociedad. Así, sólo cuando el poder comunicativo logra atravesar los procedimientos democráticos consigue dirigir la actuación de la administración en el sentido de las prioridades de la sociedad.

Entonces, el desarrollo de espacios públicos al interior de la administración es lo que permitiría el acceso reflexivo a razones normativas para la formulación de políticas públicas. Sin embargo, la fluidificación de los procesos de toma de decisión que experimentan las administraciones locales con el desarrollo de espacios participativos somete a severas tensiones un modo de actuación, preponderantemente organizado en base a una lógica de carácter estratégico-instrumental, propio de la racionalidad técnica de la burocracia. Así, se suceden las denuncias de los funcionarios públicos referidas a las dificultades encontradas en la promoción de los espacios de participación, así como sus evaluaciones negativas respecto de la legitimidad, representatividad y calificación de los ciudadanos que efectivamente participan (SAMPAIO; FARAH, 2006).

Aunque, por otro lado, el relato de Oliveira (2006), nos ofrece un testimonio crudo del uso estratégico de la participación, referido a la legitimación meramente cuantitativa/procedimental de la gestión local, donde pierden preeminencia los procesos intersubjetivos de la ciudadanía que definen la función política el espacio público:

Quanto mais elas [las organizaciones] disputam as demandas mais pessoas são incentivadas a participarem com seu voto e com o aumento da participação o poder executivo passa uma imagem para a sociedade da gestão mais democrática por ter mais pessoas presentes nas reuniões do OP, ou seja, nessa acepção quanto mais gente presente às reuniões mais participação e, conseqüentemente, maior é a democratização. Porém, nessa lógica matemática, o gestor público do processo do OP valoriza mais a quantidade do que a qualidade da participação.

Es por esto que, consideramos que en orden a cualificar los procesos participativos debería darse especial atención a la circulación del poder comunicativo a partir de las tensiones y contradicciones que vivencian los propios ciudadanos, tanto frente a las prácticas desarrolladas por la administración, como de cara a los procedimientos normativos que organizan la formación participativa de la voluntad política.

## Conclusión

Como afirmáramos en los debates que marcaron el comienzo de este camino de análisis y reflexión crítica sobre una de las dimensiones constitutivas de la gestión social, de lo que se trata hoy es de analizar CÓMO PARTICIPAMOS, como garantizamos las condiciones de posibilidad de ejercicio de la función política de

los espacios públicos que se multiplican en nuestras ciudades. Tanto desde los alcances y límites de las instituciones de gestión participativa que se implementan desde la administración, como desde la consideración y comprensión de los procesos de fluidificación discursiva resultantes de una praxis intersubjetiva de los ciudadanos en las diversas organizaciones de la sociedad civil.

Como vimos, el modelo de democracia deliberativa nos ofrece un marco radical para pensar la participación ciudadana, que nos permite repensar o resignificar los problemas que emergen las experiencias de implementación y de las prácticas de ciudadanos situados. Así recorrimos en clave deliberativa tensiones referidas a: las tensiones en la construcción de "poder comunitario" frente al uso clientelar de los espacios de participación; las construcciones normativas que no dan cuenta de las limitaciones estructurales de la gestión y de las propias prácticas de los ciudadanos; la escasa circulación de información necesaria para la participación, agravada por el carácter eminentemente técnico de la misma; las limitaciones en la organización e iniciativa de la comunidad que participa de los procesos de toma de decisión; la naturaleza y diseño de las instituciones de gestión social y, finalmente, los conflictos decurrentes del enfrentamiento las perspectivas de los gestores y los ciudadanos.

Considero que estas tensiones analíticamente desarrolladas nos permiten someter a una evaluación y reformulación crítica el marco institucional en el que se desarrolla el proceso de legitimación a partir del cual se desenvuelven los gobiernos democráticos: la gestión social.

Así, a pesar de que las experiencias de participación ciudadana en la en la formación de una voluntad política vinculante evidencien diversas limitaciones en términos de un modelo deliberativo de democracia, ellas también ofrecen posibilidades para la emancipación ciudadana en sus interfaces con la administración pública cuando se las cualifica, es decir, cuando se potencializa su función política. Cuando se procura recrear en ellas un espacio para la discusión públicamente desarrollada, basada en la intersubjetividad, en el intercambio argumentativo y en la inclusión de actores diversos, en el cual se toman decisiones vinculantes para el colectivo.

## Referencias

- AMARAL, Sérgio Bueno do(Coord.). *Caminhando para um mundo novo: orçamento participativo de Porto Alegre visto pela comunidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- BENHABIB, Seyla. Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, Craig (Ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Massachusetts: MIT, 1994.
- CHERESKY, Isidoro. Introducción: la ciudadanía en el centro de la escena. In: CHERESKY, Isidoro. *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Davila, 2006. p 27-42.
- COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica: Democracia Transparente*, México, v.4, n. 14, p.24-47, abr./jun. 2000. Disponible en: <<http://www.metapolitica.com.mex/metapass/14/cohen.html>>, Consultado en: 01 abr. 2003.
- COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA/CIAGS, 2006.
- CÂMARA, Jader Façanha; IPIRANGA, Ana Silvia Rocha. *Política pública e a gestão financeira democrática e participativa*. [s.l.]: [s.n.].
- CAMPAGNAC, Vanessa; PESSANHA, Lavinia; MATTOS, Denise Ferreira de. *Panorama brasileiro dos conselhos*. [s.l.]: [s.n.].

ECHAVARRIA, Corina. *Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa: estudio comparado de los casos de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (Argentina) y de la Prefectura de Porto Alegre (Brasil)*. 2000. Disertación (Maestría en Administración Pública) - Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2000.

\_\_\_\_\_. El Pueblo, ¿asiste al partido o lo juega?. In: CONGRESO NACIONAL SOBRE POBLEMÁTICAS SOCIALES CONTEMPORÁNEAS, 2., 2003, Santa Fe. *Anales...* Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral - Facultad de Filosofía y Ciencias, 2003. CD-ROM

\_\_\_\_\_. *Espaço público e institucionalização: resistências à organização formal do Plano Estratégico da Cidade de Córdoba (Argentina) e do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)*. 2005. Tesis (Doctorado en Administración) - Programa de Pósgraduação em Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2005.

\_\_\_\_\_; MONTOYA, Pastor. *Crítica Reformista e Innovación Sustantiva: alcance y límites de los modelos normativos de deliberación para el análisis del presupuesto participativo de Porto Alegre*. In: JORNADAS SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONSTRUYENDO LA DEMOCRACIA

FLEURY, Sonia. O conselho do Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emilio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 79-105.

FRASER, Nancy. Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate Feminista*, México, v. 4, n.7, marzo, 1993.

HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del otro: estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós, 1999.

\_\_\_\_\_. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto à categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. *O discurso filosófico da modernidade: doze lições*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 2001.

IASULATIS, Sylvia; DA SILVA, Elielson Carneiro. *Descentralização do processo decisório por meio da participação popular: estudos de caso sobre a gestão local de recursos públicos*. [s.l.]: [s.n.].

PARTICIPATIVA, EXPERIENCIAS Y PROPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO A 10 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD. 5., 2006. Buenos Aires, *Anales...* Buenos Aires: Universidad Autónoma de Buenos Aires, 2006. CD-Rom/ DVD.

PEREIRA, Juliana Nunes; COSTA Jussara Carneiro. Orçamento participativo e (re)configuração do poder local no município de Campina Grande -PB/Brasil. [s.l.]: [s.n.].

PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado*. 2000. Tese (Doutorado em Educação: historia e filosofia da educação) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. *Capital social e orçamento participativo*. [s.l.]: [s.n.].

SAMPAIO, Sergio de Arruda; FARAH, Marta Ferreira. *O olhar governamental sobre os conselhos de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001-2004.* [s.l.]: [s.n.].

TENORIO, Fernando G. ; SARAVIA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emilio Matos; PIERANTI, Octavio Penna(Org.) *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p 107-132