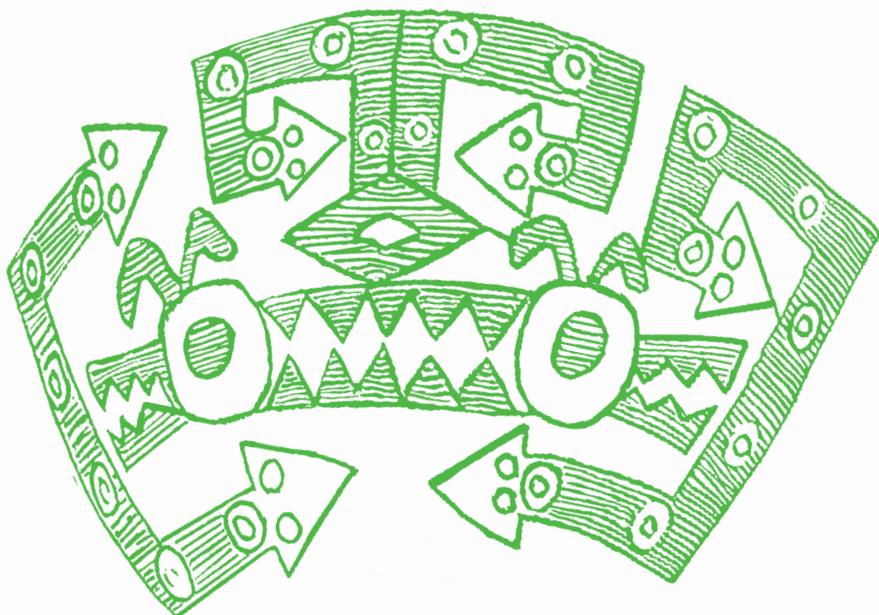


# Participación de la sociedad civil y cohesión social



José Moisés Martín Carretero

# Participación de la sociedad civil y cohesión social



José Moisés Martín Carretero



*Fundación Internacional y para Iberoamérica  
de Administración y Políticas Públicas*



Participación de la sociedad civil y cohesión social.

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2008

© José Moisés Martín Carretero, 2008

ISBN: 978-84-8198-755-3

Depósito Legal: M-7.091-2008

El presente informe ha sido elaborado con la asistencia de la Unión Europea. El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva de su autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea, de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) o de la Oficina de Coordinación del Programa EUROsocial.

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

## Documentos de cohesión social

La FIIAPP, a cargo de la Secretaría Ejecutiva de EUROsociAL, pretende contribuir con esta colección a los debates sobre la cohesión social y su papel en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Estos documentos son un espacio de reflexión en el que destacados autores y autoras de ambas regiones comparten sus inquietudes y propuestas sobre problemas y soluciones vinculados con el acceso al bienestar, el papel del Estado, la solidaridad territorial y la construcción de ciudadanía, entre otras dimensiones esenciales de la cohesión social. El objetivo de estas publicaciones no es presentar soluciones sino suscitar interrogantes que puedan contribuir al desarrollo de políticas públicas y estrategias de cooperación más eficaces y eficientes para la cohesión social.

## El Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina

EUROsociAL es una iniciativa de la Comisión Europea, a través de su oficina de Cooperación EuropeAid, para promover la Cohesión Social en América Latina mediante el intercambio de experiencias entre Administraciones Públicas. Su objetivo es fortalecer capacidades institucionales y de gestión de políticas públicas para transformarlas en auténticos vectores de cohesión social. Los sectores de intervención del programa son justicia, educación, empleo, fiscalidad y salud, entendidos como los ejes de actuación que permiten vertebrar los procesos de cohesión social.

Más información en: [www.programaeurosociu.eu](http://www.programaeurosociu.eu)

## La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

La FIIAPP es un organismo de naturaleza fundacional y de carácter instrumental para la acción exterior de España en el ámbito de la cooperación para la gobernabilidad democrática. Opera en el seno y al servicio del sector público, movilizándolo en el ámbito internacional el “saber hacer” y las buenas prácticas existentes en el conjunto de las Administraciones Públicas. La Fundación se constituye como uno de los entes ejecutores del Plan Director de la Cooperación Española, movilizándolo conocimiento y capacidad de gestión en aquellos sectores relacionados con la construcción de ciudadanía, instituciones, democracia, buen gobierno y promoción de políticas públicas.

Más información en: [www.fiiapp.org](http://www.fiiapp.org)



# ■ Índice

Observaciones preliminares.....	7
I. Introducción.....	9
II. Cohesión social y participación .....	11
III. Participación de la sociedad civil en América Latina. Síntesis de experiencias .....	17
3.1. Experiencias vinculadas al ámbito territorial .....	18
3.2. Experiencias vinculadas a los procesos de integración regional ...	20
3.3. Experiencias vinculadas a los procesos nacionales .....	25
3.4. Experiencias relacionadas con la autoorganización y coordinación de la sociedad civil latinoamericana .....	27
3.5. Experiencias vinculadas a instituciones de desarrollo .....	32
3.6. El marco de relaciones Unión Europea-América Latina. Foros de Sociedad Civil .....	34
3.7. ¿Hacia una caracterización de la participación ciudadana en América Latina? .....	37
IV. Un modelo ciudadano y participativo de la cohesión social. El papel de la sociedad civil organizada .....	41
4.1. Dimensiones de la cohesión social y participación de la sociedad civil organizada .....	41
4.2. La agenda social de la sociedad civil latinoamericana: prioridades para la acción.....	45
V. Incorporar la sociedad civil organizada a los esfuerzos para la cohesión social. Recomendaciones para la acción .....	51
5.1. Consensuar un concepto de cohesión social comúnmente aceptado .....	51
5.2. Reconocimiento de la sociedad civil organizada como sujeto social .....	52

5.3. Acceso a la información y transparencia en la toma de decisiones públicas .....	53
5.4. Procedimientos públicos, transparentes y evaluables de consulta ciudadana .....	53
5.5. Establecimiento de comités consultivos sectoriales .....	54
5.6. Establecimiento de esferas de diálogo social entre los agentes económicos y sociales .....	54
5.7. Valorizar lo local para la cohesión social .....	55
5.8. Hacia un pacto social de largo plazo: fomentar visiones compartidas del futuro .....	56
5.9. Implicar más activamente a la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la asociación estratégica Unión Europea-América Latina .....	57
5.10. ¿Qué papel para EUROsocial? .....	58
<b>VI. Bibliografía .....</b>	<b>61</b>

## ■ Observaciones preliminares

No es posible la cohesión social sin participación democrática. Así aparece explícito en numerosas declaraciones políticas y sociales que, desde la inclusión de este concepto en la agenda política de la región latinoamericana, se han desarrollado en los últimos años.

Este documento tiene como objetivo examinar el marco de participación ciudadana en el ámbito de las políticas en pro de la cohesión social, partiendo del trabajo y la riqueza de experiencias desarrolladas por parte de la sociedad civil organizada. Los puntos de partida del presente informe son los siguientes:

- Se ha primado el componente empírico—descriptivo frente al teórico, en la medida en que la sistematización de las experiencias prácticas ofrece elementos de reflexión sobre lo que ya existe, no sobre lo que debería existir. Latinoamérica cuenta con una sociedad civil rica, cuya potencialidad actual no está siendo adecuadamente explotada. Por lo tanto, no se trataría de inventar “la rueda participativa”, sino de activar los poderosos mecanismos que, de manera latente, subyacen en las estructuras existentes dentro de la sociedad civil.
- Es innegable la importancia de los movimientos sociales en América Latina. Por citar solamente los más recientes, el papel jugado por las movilizaciones ciudadanas en Argentina durante 2002, en Ecuador a finales de la década pasada y en Bolivia con la “guerra del agua” y “la guerra del gas” son difícilmente soslayables. Sin embargo, el estudio se ha centrado en las organizaciones estables y articuladas más que en los movimientos sociales y las movilizaciones. Aunque es evidente que éstas pueden transformar la agenda política de un país, la experiencia demuestra que el establecimiento de marcos de cooperación en el largo plazo entre los actores públicos y los actores sociales se establece generalmente con el tejido social organizado. No obstante, es importante señalar que la compleja relación movimientos

sociales/organizaciones es un debate pendiente no sólo en América Latina sino en el conjunto del planeta, y que forma parte, por lo tanto, del debate interno de la sociedad civil latinoamericana. El dilema, en cualquier caso, no se sitúa entre ofrecer una participación en el marco de la institucionalidad vigente, o renunciar a dicha institucionalidad por sus insuficiencias, sino más bien en promover espacios de participación para generar una nueva institucionalidad democrática en América Latina.

- El alcance del informe es regional, aunque se han tenido en cuenta experiencias locales y nacionales. La primacía de las redes y plataformas regionales, subregionales y continentales permite un alcance mayor y gana en relevancia aunque pueda sacrificar la precisión de muchas experiencias locales que, por su diversidad y continuidad, desbordarían el propósito del presente informe. Sin embargo, el acceso a las redes y plataformas regionales y subregionales favorece un mejor conocimiento del tejido social articulado, que es el interlocutor privilegiado —aunque no exclusivo— en el establecimiento de políticas de participación ciudadana.
- Las reflexiones aquí vertidas se nutren de una larga experiencia de trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil en América Latina, a través de numerosos talleres, encuentros y seminarios. El autor quiere agradecer especialmente a Miguel Santibáñez, de la Mesa de Articulación, a Iosu Perales, del Grupo Sur, a Jorge Balbis, de ALOP, a Tomás Mallo, de la Fundación Carolina, a Carlos Benavente e Irving Larios de la Coordinadora Civil de Nicaragua, a Henry Morales del CAD, y a Demian Zayat, del CELS, sus aportaciones, observaciones y orientaciones en los diferentes momentos de reflexión y recogida de datos que ha llevado consigo el presente informe. Por supuesto, el autor es el último responsable de cualquier error, omisión u opinión vertida en el documento. Por último, quisiera agradecer a Lucía Sala y a Antonio Fernández Poyato, de la FIIAPP, su firme compromiso con la participación de la sociedad civil en la cooperación euro-latinoamericana, así como a Florencio Gudiño y todo el equipo de EUROsociAL su apoyo y determinación para el cumplimiento de los objetivos de este trabajo.
- Las opiniones vertidas en el presente documento no representan necesariamente la posición de ACSUR-Las Segovias y comprometen exclusivamente a su autor.

# I. Introducción

América Latina es la región más desigual del mundo. Pese a que la mayoría de los países que la conforman se encuentran en el entorno de los países de rentas medias y su índice de desarrollo humano se sitúa también en un nivel medio, subsisten en la región más de 205 millones de personas en situación de pobreza.

La desigualdad económica y social hipoteca las posibilidades de desarrollo humano en la región y matiza los logros obtenidos en términos de crecimiento económico. Como reconoce el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

Allí donde las desigualdades fundadas en la riqueza, el género o la región dejan a un importante sector de la sociedad sin suficientes activos ni recursos, es la sociedad entera la que sufre las consecuentes ineficiencias de tal situación. Negarle a la mitad de la población acceso a oportunidades de educación no sólo constituye una violación de los derechos humanos, sino que también es dañino para el crecimiento<sup>1</sup>.

En la Cumbre Euro-Latinoamericana de 2004, la cohesión social aparece como una de las prioridades de trabajo conjunto entre la Unión Europea y América Latina. En una comunicación de la Comisión Europea sobre el futuro de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina, se establece la siguiente conceptualización del término:

La promoción de la cohesión social es esencial para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Es también indisoluble de la consolidación de la democracia, de una economía eficaz y de un empleo digno para todos. La dificultad consiste en combinar crecimiento económico y empleo, equidad y solidaridad. Este objetivo exige la adopción de estrategias integradas y que se adapten a la realidad concreta de cada país y subregión para conseguir así una interacción óptima de las políticas. Ello supone una gobernanza capaz de interesar al conjunto de los actores y de lograr consenso<sup>2</sup>.

1. Extraído del Informe sobre Desarrollo Humano 2005. <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>

2. Extraído del Comunicado de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento. COM (2005) 636 final. [ec.europa.eu/prelex](http://ec.europa.eu/prelex)

Las políticas orientadas a la cohesión social parten de la necesidad de ofrecer un enfoque multidisciplinar, integrado y plural, capaz de adaptarse a la realidad social del contexto y de ser coherente con la ecuación que desarrolla los objetivos, plazos, instrumentos y recursos disponibles para alcanzar la cohesión social. En este sentido, se pone un especial énfasis en el desarrollo de políticas públicas capaces de articular estrategias de lucha contra la pobreza y la desigualdad, favorecedoras de la inclusión social y del ejercicio de los derechos de ciudadanía, tales como:

- Las políticas de creación de empleo como mecanismo básico de inclusión social y de participación en la vida económica y social.
- El acceso a los servicios de protección social, la educación, la salud y la vivienda.
- El acceso a la justicia, independiente, transparente y eficaz para generalizar el disfrute de los derechos.
- Fomento del sentimiento de pertenencia a la comunidad política y de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Así, el concepto de cohesión social trasciende lo meramente socioeconómico y se ancla en una concepción social basada en la solidaridad y la pertenencia, a través del pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía:

El concepto de cohesión social no sólo hace referencia a la inclusión y participación de todos los miembros en la vida económica, social, cultural y política de nuestros países, sino también al sentido de solidaridad y de pertenencia a la sociedad, fundado en el goce efectivo de ciudadanía y en una ética democrática<sup>3</sup>.

El presente documento tiene como objetivo, partiendo de este enfoque pluridisciplinar, ofrecer propuestas para avanzar en un marco metodológico que permita interpretar el papel que la sociedad civil organizada puede jugar en relación con la promoción de la cohesión social, así como propuestas que permitan perfilar un marco de participación de la organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de planes, acciones y estrategias orientadas a la cohesión social en América Latina.

---

3. Documento para la Reflexión presentado por el Ministerio de Planificación de Chile en el Seminario sobre Cohesión Social organizado por la SEGIB en junio de 2007.

## ■ II. Cohesión social y participación

Las transformaciones estructurales acaecidas en el último cuarto del siglo XX y comienzos del XXI han terminado por modificar sustancialmente el ámbito político, social, cultural y económico de nuestras sociedades.

- En primer lugar, el incremento de la base tecnológica y el aumento exponencial de la velocidad y posibilidades —cuantitativas y cualitativas— de comunicación internacional, a través del correo electrónico, las videoconferencias, los satélites de telecomunicaciones y, sobre todo, Internet, como red de redes interconectadas de forma policéntrica a lo largo y ancho del planeta.
- La victoria ideológica de las tesis aperturistas y librecambistas (aunque cada vez más cuestionadas), que sitúan el marco óptimo para el desarrollo económico, el crecimiento y el bienestar social en la inserción de las economías nacionales en el entramado mundial, permitiendo y facilitando el comercio internacional y el flujo de inversión extranjera directa.
- La aparición de una incipiente estructura de gobernanza global<sup>1</sup>, a través de las organizaciones internacionales, en cuestiones tales como el desarrollo (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) que si bien favorecen la provisión de bienes públicos globales también socavan las bases de la soberanía económica y social<sup>2</sup>.
- La irrupción de nuevos sujetos económicos, políticos y sociales, que compiten con los Estados por la condición de protagonistas de la sociedad internacional. Estos nuevos sujetos, muchos de ellos dudosamente

---

1. David Held, 2005. *Un pacto global*. Editorial Taurus.

2. Joseph E. Stiglitz, 2003. Ganador del Premio Nobel de Economía en el año 2001.

democráticos, son las grandes compañías transnacionales, las organizaciones intergubernamentales, el crimen organizado, las grandes organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, los grandes conglomerados de medios de comunicación de masas, que afectan directamente a la vida cotidiana de miles de millones de personas.

- Los procesos de integración regional, de los cuales el más avanzado es el de la Unión Europea, que están caracterizando la creación de nuevos espacios políticos, económicos y sociales que trascienden el marco de las relaciones entre estados.

Estas tendencias están reconfigurando el orden global hacia sociedades complejas y fragmentadas, donde los canales tradicionales de construcción de ciudadanía se ven sobrepasados por las nuevas realidades políticas, sociales y económicas.

En primer lugar, la *fractura de la comunidad política*: cada vez hay más constancia de que la comunidad política de iguales prometida por el Estado-Nación moderno está fracturada por diferentes factores económicos, sociales y culturales. Las nuevas formas de exclusión y marginación, la irrupción de nuevos sujetos sociales no reconocidos, la diversificación de las relaciones personales, familiares y humanas en la sociedad red, han abierto nuevos flancos en la ciudadanía.

La *erosión del Estado-Nación* es otro de los factores de fractura de la ciudadanía. La globalización económica y financiera limita seriamente el margen de maniobra de los Estados en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y, por tanto, del poder de sus ciudadanos para determinarlas. De esta manera, el Estado pierde atribuciones y capacidad de garantizar los derechos de su ciudadanía.

Esta pérdida de soberanía se ve agravada por el carácter poco transparente y poco democrático de los mercados e instituciones globales. En muchos casos, la población se ve afectada por decisiones tomadas en foros a miles de kilómetros de distancia, en la que tienen una nula capacidad de participación democrática.

Por último, señalaríamos la propia *erosión democrática* como factor de fractura. La democracia convencional, como estructura de toma de decisiones,

tiene limitaciones que afectan directamente a su legitimidad y a su eficacia. La legitimidad democrática se está viendo amenazada por la incapacidad del Estado para hacer frente a todas las demandas sociales, políticas y culturales que surgen de la ciudadanía. La ingobernabilidad de los procesos sociales, económicos y culturales generados por la globalización no hace sino limitar las posibilidades de los poderes públicos para hacer frente a los retos y necesidades generados desde la sociedad. La continua crisis fiscal, y la pérdida de control sobre mecanismos básicos de provisión de servicios —privatizaciones, recortes presupuestarios, servicio de la deuda...— limitan la eficacia y eficiencia de las políticas públicas para garantizar el acceso a los bienes públicos indispensables para el ejercicio de la ciudadanía: educación, vivienda, empleo, salud...

En estas circunstancias, se abren diferentes alternativas para reforzar la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas de la población. Entre ellas encontramos las siguientes<sup>3</sup>:

- Propuestas orientadas a reforzar la “capacidad de gobernar”:
  - Reforzar los aspectos “decisionales” del sistema político, a través del otorgamiento de mayor poder a los ejecutivos o presidencias, alargando los mandatos presidenciales o ejecutivos, etc., hacia el establecimiento de gobiernos “fuertes”<sup>4</sup>.
  - La separación de las políticas públicas del debate político, a través del establecimiento de autoridades independientes, tales como agencias específicas, que legitimen su actuación a partir de criterios de autoridad profesional y técnica.
- Por otro lado, cada vez con más fuerza aparecen propuestas orientadas a la democratización:
  - La búsqueda de reformas para profundizar en la democracia, a través de modificaciones en los sistemas tradicionales de representación y participación política.

---

3. Font, J. (coord.), 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

4. Dror, Yehekel, 1995. *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. Madrid: Galaxia Gutenberg.

- La mejora de los canales de comunicación e información entre representantes y representados.
- El establecimiento de ámbitos de consulta y concertación con asociaciones y otros grupos de interés en la identificación, formulación y ejecución de las políticas públicas.
- La puesta en marcha de instrumentos de democracia directa o de participación del conjunto de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Estas diferentes opciones señalan caminos distintos en el fortalecimiento democrático de la sociedad y, aunque de manera diversa, articulan un conjunto de programas de refuerzo de la capacidad de gobernar.

La propuesta participativa parte de una serie de razones sobre su conveniencia, que están resumidas en los siguientes puntos:

- La participación ciudadana mejora la calidad de las políticas públicas al incorporar nuevos sujetos en las redes de políticas públicas y aumentar el nivel de información disponible para su identificación, formulación, ejecución y evaluación.
- La participación ciudadana favorece la creación de consensos sociales e incrementa la legitimidad de las decisiones vinculadas a políticas públicas.
- La participación ciudadana establece nuevos cauces de comunicación entre representantes y representados en la identificación de demandas sociales y en el seguimiento de las decisiones tomadas.
- La participación ciudadana vertebra el espacio público y refuerza los vínculos sociales de calidad, favoreciendo el sentimiento de pertenencia a una comunidad política, en la medida en que se toma parte en los procesos de definición de las iniciativas que afectan a los individuos.
- La participación ciudadana fomenta la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los poderes públicos, incrementando la calidad democrática de los sistemas políticos.
- La participación ciudadana favorece un mejor conocimiento de la complejidad en la toma de decisiones de las políticas públicas y fomenta la formación política de la población.
- La participación ciudadana genera capital social y relacional fortaleciendo los procesos de cohesión social.

Por lo tanto, la participación ciudadana aparece como un medio —incrementa la calidad de las políticas públicas— y como un fin es causa y consecuencia de una mayor vertebración social y, consecuentemente, de una mayor calidad democrática:

La democracia participativa puede servir para supervisar el trabajo del ejecutivo y del aparato estatal porque es capaz de adentrarse allí donde nunca lo harían los políticos, y de llegar a conocer lo que los políticos investigan en contadas ocasiones [...] su legitimidad procede de la intensidad de la actividad y de la transparencia del proceso. Las instituciones participativas generan expectativas de autoconfianza y, a su vez, conducen a ejercer presión —en forma de grupos de cabildeo o campañas— sobre los órganos elegidos, que se encargan de tomar las decisiones finales<sup>5</sup>.

---

5. Hilary Wainwright, 2003. *Cómo ocupar el Estado*.



### ■ III. Participación de la sociedad civil en América Latina. Síntesis de experiencias

Si bien la experiencia de movilización y organización social en América Latina se remonta a los años de la independencia e incluso antes, la irrupción del concepto de participación de la sociedad civil organizada en el espacio público latinoamericano es un proceso relativamente reciente y muy influido por el propio desarrollo democrático de la región.

Efectivamente, es en el año 1994 —en plena democratización del continente— cuando, en la Cumbre de las Américas de Miami, se reconoce el papel que puede jugar la sociedad civil:

Una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y ONG, infunde profundidad y permanencia a la democracia<sup>1</sup>.

Desde entonces, se han venido incrementando los espacios de articulación, diálogo y debate entre los poderes públicos y la sociedad civil, si bien de manera muy desigual entre unos y otros espacios y con una fuerte carencia sensibilizada de institucionalización de los mismos.

Las diferentes experiencias existentes en materia de participación ciudadana y diálogo han contribuido al desarrollo de un marco propio de trabajo conjunto entre organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas, una clasificación posible de estas experiencias es la que se presenta a continuación:

- Experiencias vinculadas a lo territorial: presupuestos participativos, planes estratégicos.

---

1. Extraído de la Declaración final de la Cumbre de las Américas, Miami 1994.

- Experiencias vinculadas a los procesos de integración regional: consejos consultivos y foros cívicos.
- Experiencias vinculadas a procesos nacionales: consejos consultivos y consejos económicos y sociales, foros nacionales.
- Experiencias vinculadas a procesos de vertebración de la sociedad civil: redes, foros y plataformas nacionales, subregionales y regionales.
- Experiencias vinculadas a estrategias de las instancias de desarrollo: estrategia del BID para la participación de la sociedad civil, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Cooperación de la Unión Europea, etc.
- Experiencias vinculadas a la relación entre América Latina y la Unión Europea: foros civiles y foros de la sociedad civil.

### 3.1. Experiencias vinculadas al ámbito territorial

Lo local ha sido la gran “novedad” de finales de los noventa y principios de siglo, sin ser precisamente un tema nuevo. Tradicionalmente, los gobiernos locales han sido un espacio de distribución de cuotas de poder entre los sectores dominantes, como ámbito del caudillismo y caciquismo. Sin embargo, los procesos de descentralización vividos en América Latina han revivido el debate sobre el papel de lo local en la política y en el desarrollo.

No hay un único modelo de descentralización ni la aproximación a lo local/territorial es unívoca. En muchos casos, la reivindicación del espacio local aparece como un factor de “desestatalización” del cual adelgaza al Estado descentralizando responsabilidades sin transferir recursos. Pero también en estos espacios locales van desarrollándose formas de organización autogestionada y popular para generar alternativas de sobrevivencia y solidaridad<sup>2</sup>. Lo local, el territorio, se repolitiza desde la contradicción entre el mercado y lo social, entre la construcción de ciudadanía y la erosión de las estructuras que la protegen<sup>3</sup>.

Las experiencias de participación ciudadana vinculadas a lo local son innumerables, si bien la más conocida ha sido la de los presupuestos participativos y muy especialmente la de Porto Alegre.

---

2. Rodríguez-Villasante, Tomás, 1998. *Cuatro redes para mejor vivir*.

3. Chavez y Goldfrank, 2004. *La izquierda en la ciudad*. Icaria Editorial.

La experiencia de los presupuestos participativos de Porto Alegre se inicia en 1989, bajo el mandato del Partido de los Trabajadores (PT) en la municipalidad, generando un proceso de participación mixta que incorpora ciudadanos y ciudadanas individuales con organizaciones, movimientos y asociaciones. El proceso se articula en diferentes etapas:

- En un primer momento del año, la realización de asambleas plenarios por distrito y reuniones sectoriales, permite evaluar el cumplimiento de los objetivos del anterior ejercicio presupuestario y acordar las reglas de gestión del nuevo. Se realiza también una revisión de las prioridades para el año en curso y se eligen los delegados y delegadas que coordinarán e impulsarán las siguientes fases del proceso en el marco del Consejo del Presupuesto Participativo (CPP).
- El CCP está conformado por los delegados y delegadas elegidos en las asambleas de distrito y sectoriales, la representación de la Federación de Asociaciones de Vecinos, el Sindicato de Trabajadores Municipales y dos miembros del equipo de Gobierno (estos últimos con voz pero sin voto). Este Consejo trabaja con los servicios del ayuntamiento en una primera versión del presupuesto municipal, que es enviado a la cámara de concejales para su aprobación definitiva.
- A través del presupuesto, se entra en una tercera etapa marcada por la elaboración de un plan de inversiones en el que participa la municipalidad, el CPP y el Gabinete Municipal de Planificación. Este plan de inversiones fija la distribución presupuestaria de las mismas en función de las prioridades marcadas en las asambleas de distrito y sectoriales.

Todavía no se ha realizado una evaluación sistemática de los resultados e impactos de la mayoría de estas experiencias de participación ciudadana. Las primeras impresiones, al menos en los casos de Porto Alegre y Belo Horizonte, indican que el proceso de presupuestos participativos ha conseguido frenar el proceso de favelización de ambas ciudades, aunque no ha conseguido una regeneración urbana a gran escala. De igual manera, ha conseguido dotar a la ciudadanía de una red básica de equipamientos y servicios sociales: en Porto Alegre, el gasto social municipal pasó del 15 al 35 por ciento del presupuesto municipal. En Belo Horizonte, del 10 al 25 por ciento, garantizando casi un acceso universal a la salud, e incrementando las tasas de escolarización<sup>4</sup>.

---

4. Gomá y Rebollo, 2001.

Experiencias similares a la de Porto Alegre y Belo Horizonte se han desarrollado en numerosas ciudades de América Latina: Caracas, Montevideo, Rosario, Sao Paulo, Villa Salvador, etc., hasta un total de alrededor de 300 ciudades, la inmensa mayoría en Brasil. La diversidad de contextos territoriales (urbanos, periurbanos, rurales y semirurales), de tamaño de las ciudades y de diferencias de renta han contribuido a la elaboración de numerosas prácticas diferenciadas en función de la realidad municipal y territorial<sup>5</sup>. Se calcula que en los próximos años se alcanzará la cifra de 1.000 municipios trabajando desde la óptica de los presupuestos participativos<sup>6</sup>.

### 3.2. Experiencias vinculadas a los procesos de integración regional

A lo analizado anteriormente, los procesos de integración regional en América Latina incorporan espacios de consulta y trabajo con organizaciones de la sociedad civil, aunque lo hacen desde una perspectiva diversa. En esta sección se presentan los mecanismos de participación de la sociedad civil vinculados al Sistema de Integración Centroamericano (SICA), MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

El *Comité Consultivo del Sistema de Integración Centro Americano (CC-SICA)* fue fundado en 1995 a través de la puesta en marcha del mandato recibido por la Secretaría General del SICA en 1991. Está formado por 26 redes, federaciones y coordinaciones de organizaciones, la mayoría de ellas de ámbito socioeconómico y laboral, aunque incluye también organizaciones de mujeres, indígenas, afrodescendientes, municipalidades, universidades y agricultores.

Según sus propios estatutos, el CC-SICA tiene como misión:

Promover la participación activa de la sociedad civil, para que el proceso de la integración responda efectivamente a la realidad, necesidades e intereses de la población de la región, contribuyendo a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos, objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa, los cuales guiarán sus recomendaciones, estudios y análisis<sup>7</sup>.

5. La Red 9 del programa URBAL (Finanzas locales y presupuestos participativos) cuenta con una lista de 410 instituciones socias de América Latina y Europa implicadas en el desarrollo de programas de esta naturaleza.

6. Documento Base del Seminario de Lanzamiento de la Red 9 del programa URBAL. Porto Alegre, 2004.

7. Artículo 7 del Reglamento del Comité Consultivo Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA). <http://www.ccsica.org/>

Para llevar a cabo su misión, el CC-SICA se ha dotado de una estructura articulada en cuatro instancias: plenaria, directorio (del cual dependen los grupos de trabajo), fiscalía y secretaría ejecutiva, que desarrollan sus funciones de asesoramiento y consulta a través de la elaboración de informes, opiniones y recomendaciones, que deben ser aprobadas al menos por dos terceras partes de la plenaria y que deben desarrollarse bajo los principios de oportunidad, información, autenticidad, pluralidad, divulgación e inclusión. También participa en foros y reuniones, organiza talleres y mantiene un programa de capacitación. En 2007, en CC-SICA, conjuntamente con la Unión Europea, el SICA, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y otras instituciones ha participado en el lanzamiento de un fondo para una integración regional incluyente, que financiará un total de 10 proyectos vinculados al desarrollo de programas de integración regional desde la perspectiva ciudadana.

El CC-SICA mantiene relaciones de cooperación estables con el Comité Económico y Social Europeo a través de un acuerdo de cooperación interinstitucional desde el año 2005, tras la aprobación del plan para su fortalecimiento institucional, está trabajando en la constitución de capítulos nacionales en cada uno de los países que participan en el Sistema de Integración<sup>8</sup>.

En relación con MERCOSUR, el espacio de interlocución social es el *Foro Consultivo Económico y Social (FCES)* creado en 1994 por el protocolo de Ouro Preto. Como espacio de interlocución, su objetivo es:

[...] promover la participación de la sociedad civil y su integración al proceso de construcción del MERCOSUR, destacando la dimensión social de este proceso<sup>9</sup>.

El FCES está formado por un plenario, una secretaría pro-témpore y secciones nacionales. El plenario está formado por nueve delegados por país, con la siguiente distribución: cuatro representantes de las patronales empresariales, cuatro representantes de los trabajadores, y un representante de otras expresiones de la sociedad civil. Las secciones nacionales tienen autonomía para organizarse y de hecho la diversidad de composiciones incorpora a movimientos asociativos, ambientales y de mujeres.

---

8. Informe anual de labores del Directorio del Comité Consultivo Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA 2005-2006). <http://www.ccsica.org/>

9. Reglamento del Foro Consultivo Económico y Social de MERCOSUR (FCES) 1996.

El plenario se reúne dos veces al año, coincidiendo con la celebración de las cumbres de MERCOSUR, y sus decisiones se toman por consenso. Entre las temáticas que trabaja el FCES se incluyen de manera permanente cuatro: aspectos relacionados con la unión aduanera, aspectos relacionados con la profundización de la integración, las relaciones externas de MERCOSUR, y los aspectos sociales de la integración. Las decisiones se toman por consenso y sus recomendaciones son elevadas al órgano ejecutivo de MERCOSUR, el Grupo Mercado Común (GMC).

La Comunidad Andina de Naciones mantiene hasta la fecha dos comités: el *Comité Consultivo Laboral* y el *Comité Consultivo Empresarial (CCEA)*.

El Comité Consultivo Laboral fue creado a partir de la Resolución 441 de la Comisión de la Comunidad Andina de Naciones y tiene como objetivo: “emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que sean de su interés<sup>109</sup>”.

El Comité está formado por cuatro representantes por cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, elegidos de entre las organizaciones laborales y sindicales más representativas de cada uno de los países.

El CCLA se reúne al menos dos veces al año en sesión plenaria, y tiene entre sus funciones las siguientes:

- a) Emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que sean de su interés.
- b) Asistir a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo vinculados con el proceso andino de integración, y participar en las mismas con derecho a voz.
- c) Participar con derecho a voz en las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina.
- d) Proponer la adopción de disposiciones sobre la armonización de las políticas socio-laborales en los países miembros de la Comunidad Andina.
- e) Promover un mayor acercamiento con las actividades que desarrolla el Consejo Consultivo Empresarial Andino.
- f) Promover la unificación e integración de los organismos laborales de la Comunidad Andina con los de otros procesos a nivel latinoamericano y mundial.

---

10. Resolución 441 de la Comisión de la Comunidad Andina de Naciones. 1998.

g) Analizar las propuestas que la Secretaría General y los países miembros emitan en aplicación del Acuerdo de Cartagena y de las que deriven de los mandatos de la Comisión. Asimismo, podrá emitir criterios sobre todos aquellos aspectos referidos al proceso de integración, que estime conveniente.

El CCLA tiene capítulos nacionales compuestos por los delegados y delegadas provenientes de cada uno de los países miembros.

De manera paralela, en 1998 se creó el *Consejo Consultivo Empresarial Andino*, con una composición similar (cuatro miembros por país) y unas funciones idénticas.

Por último, en 2001 se inició la creación de la Mesa Indígena, formada por organizaciones indígenas, defensorías del pueblo, organismos gubernamentales y expertos. La Declaración de Urubamba (Perú) establece el siguiente objetivo:

La Mesa tiene como objeto concertar sobre asuntos del Proceso de Integración Subregional Andina en los ámbitos económico, social, cultural y político, que conciernen a los pueblos indígenas, tal como éstos están establecidos en los convenios internacionales y las constituciones de los países miembros<sup>11</sup>.

Este acta señala también las siguientes funciones:

- Analizar, concertar y establecer los mecanismos que permitan construir una nueva relación entre pueblos indígenas y los organismos del Sistema Andino de Integración, para lo cual abordará temas de alcance regional, relacionados con el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida en lo social, económico, político y cultural de los pueblos indígenas.
- Establecer posiciones frente a otros foros de carácter internacional en asuntos relacionados con los pueblos indígenas.
- Fortalecer a los pueblos indígenas, apoyando procesos organizativos y el intercambio de las diferentes experiencias y conocimientos.
- Dar seguimiento y vigilar la aplicación adecuada de las políticas públicas, tratados, acuerdos, normas y convenios que promuevan los derechos de los pueblos indígenas.
- Facilitar la participación activa de los pueblos indígenas en el Proceso de Integración Subregional, como derecho de participación ciudadana, con

---

11. Acta de instalación de la Mesa Indígena de la Comunidad Andina. Acta de Urubamba, Perú 2002.

énfasis en la reducción de la pobreza, el desarrollo con equidad social y el reconocimiento del aporte indígena a la sociedad de los países andinos.

- Promover el intercambio y evaluación de experiencias, la difusión de buenas prácticas, y, en general, la cooperación entre organizaciones indígenas, entidades del Estado y organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil de los países miembros.

La Mesa sigue en estos momentos en proceso de estructuración. En julio de 2007, la reunión de intelectuales indígenas auspiciada por la Comunidad Andina de Naciones solicitó la redacción definitiva del proyecto de Mesa y su viabilidad inmediata.

Por último, en 2003 se inició la puesta en marcha de la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor, que tiene como objetivo:

Promover la activa participación de las instituciones, públicas y privadas, vinculadas con la defensa de los derechos del consumidor en los países miembros de la Comunidad Andina, en los procesos de concertación social y de toma de decisiones de la integración subregional en las áreas de su interés<sup>12</sup>.

Estas diferentes instancias mantienen, dentro del marco de cooperación de cada una de ellas con el Consejo Económico y Social de la Unión Europea, espacios de encuentro y coordinación.

En 2006 se inició el proceso de creación del Consejo Económico y Social de la Comunidad Andina de Naciones, que fusionaría en un único espacio tanto al CCLA como al CCEA.

Otros espacios de participación ciudadana vinculados a instancias supranacionales son los previstos en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), que incluye la creación de comités consultivos en el ámbito sociolaboral, educativo, etc.

Por último, y aunque no se trate en sentido estricto de una estructura de integración, la creación de la Secretaría General Iberoamericana ha abierto

---

12. Resolución 539 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

una nueva ventana de oportunidad a través de los Foros Cívicos Iberoamericanos, el primero de los cuales se desarrolló en Salamanca en 2005, con la presencia de alrededor de un centenar de representantes de redes de organizaciones de la sociedad civil de América Latina. El Foro Cívico Iberoamericano, como instancia no institucionalizada, varía de formato y contenidos de una edición a otra, y está directamente vinculado al desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas.

### 3.3. Experiencias vinculadas a los procesos nacionales

Las experiencias de participación de la sociedad civil en el ámbito nacional son de muy diversa índole y carácter a lo largo del subcontinente, si bien podemos señalar que su grado de institucionalización es muy escaso, y en la mayoría de los casos se trata de mesas sectoriales vinculadas a políticas públicas concretas.

De manera general es preciso señalar que la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares sólo cuenta con cinco miembros latinoamericanos: el Consejo Económico y Social de Córdoba, en Argentina; el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil; el Consejo para el Diálogo con el Sector Productivo de México; el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social de Nicaragua, y el Consejo de Economía Nacional de Venezuela. De esta destacamos las razones de espacio los casos de Brasil.

El *Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil* es una instancia consultiva dependiente de la presidencia de la república, compuesto por 102 miembros, 12 representando al gobierno, y 90 elegidos de entre personalidades de reconocido prestigio, seleccionados por el propio presidente de Brasil. En su proceso de constitución, hasta 200 organizaciones propusieron candidatos y candidatas para el primer mandato bianual.

Se estructura en torno a un plenario y diferentes grupos de trabajo (infraestructuras, reforma política, biocombustibles, etc.), y cuenta con un foro de diálogo y un observatorio sobre la equidad. Su plenario se reúne cada dos meses o cuando el presidente lo requiere.

El *Consejo Nacional de Planificación Económica Social de Nicaragua (CONPES)* fue creado por decreto presidencial en 1999, y se define como una instancia de concertación público/privada.

El CONPES cuenta con 90 consejeros provenientes mayoritariamente de organizaciones sindicales y empresariales, así como, en menor grado, organizaciones y redes sociales, Consejos de Desarrollo Departamental, Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) de las regiones autónomas del Atlántico y ministros coordinadores de los gabinetes sectoriales.

Las funciones de CONPES están relacionadas con:

- Asesorar al presidente de la República en la formulación y evaluación de los planes y programas económicos y sociales.
- Conocer los programas de estabilización y ajuste estructural y los proyectos que requieren cooperación externa.
- Hacer recomendaciones al proyecto de la Ley Anual de Presupuesto.
- Transmitir al presidente de la República las consultas que les formule sobre asuntos específicos y de interés nacional.
- Seguimiento a los acuerdos de los grupos consultivos.

El CONPES está formado por un plenario y comisiones de trabajo (económica, infraestructura, social, gobernabilidad y competitividad). El plenario se reúne cada tres meses.

En el año 2003, con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, Nicaragua dio un paso en el establecimiento de un Sistema Nacional de Concertación y Participación Ciudadana, en el que el trabajo desarrollado por el CONPES ha cobrado un sentido específico. Fruto de este impulso, se ha desarrollado un documento estratégico para los años 2007-2011, resultado de la consulta a más de dos mil líderes sociales y civiles del país<sup>13</sup>.

---

13. El documento puede consultarse en [www.conpes.org.ni/documentos/Accion-Ciudadana.pdf](http://www.conpes.org.ni/documentos/Accion-Ciudadana.pdf)

### 3.4. Experiencias relacionadas con la autoorganización y coordinación de la sociedad civil latinoamericana

Las experiencias de autoorganización y coordinación de la sociedad civil latinoamericana son una expresión de participación ciudadana de primera magnitud en la región. Existen infinidad de redes sectoriales y temáticas de carácter nacional, subregional y continental, tanto sectoriales como intersectoriales.

La mayoría de estas expresiones de la sociedad civil nacen en los años noventa a la luz de los procesos de democratización interna de buena parte del subcontinente, si bien algunas cuentan con decenas de años de experiencia. Por señalar solamente algunas, son de especial interés el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), la Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción (ALOP), la Red Alforja de Educación Popular en Centroamérica, el Colectivo Centro América para el Diálogo (CAD), Social Watch, la Alianza Social Continental (ASC), los procesos de los Foros Sociales (Foro Social Mundial, Foro Social de las Américas), la Mesa de Articulación, la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)... En el ámbito nacional, podemos evocar la Coordinadora Civil de Nicaragua, la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales, el Colectivo de Organizaciones Sociales de Guatemala, etc.

Dada su diversidad, centraremos nuestra descripción en algunas de las redes y plataformas más significativas: ALOP, CAD y la Mesa de Articulación.

La *ALOP* es una red de sociedad civil creada en 1979 con cerca de 50 organizaciones socias, de las diferentes subregiones de América Latina. Tiene como objetivo:

La promoción y el apoyo a las iniciativas y acciones de los sectores sociales democráticos, especialmente los excluidos, que luchan contra la pobreza y la exclusión en la construcción de un desarrollo humano integral y sustentable<sup>14</sup>.

---

14. Estatutos de Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

La estructura de ALOP se articula en una asamblea general, asambleas subregionales, un comité ejecutivo, una secretaría ejecutiva y grupos de trabajo, siendo estos grupos de trabajo los siguientes: Hábitat, Integración Regional, Cooperación Internacional al Desarrollo, Desarrollo Local, Arquitectura Financiera Internacional y Desarrollo Rural.

La Secretaría Ejecutiva se encuentra en México. ALOP mantiene una oficina abierta en Bruselas, con el objetivo de desarrollar acciones de incidencia política en las relaciones Unión Europea-América Latina. Forma parte del Foro Social Mundial y ha sido la red dinamizadora de los Foros Eurolatinoamericanos de Sociedad Civil.

Para el periodo 2005-2008, ALOP ha definido cuatro ámbitos de intervención:

1. Globalización y desarrollo sostenible con equidad (desarrollo territorial —local y rural—, hábitat, seguridad alimentaria y medio ambiente).
2. Democracia y participación (Estado de derecho, gobernabilidad y buen gobierno, construcción de ciudadanía de cara al desarrollo, movimientos sociales y acción ciudadana).
3. Integración regional e inserción internacional de América Latina y el Caribe (integración y desarrollo, comercio intra-ALC y relaciones Sur-Sur, acuerdos de libre comercio, relaciones con la UE y EE UU).
4. Financiamiento del desarrollo (nueva arquitectura financiera internacional, deuda externa y cooperación al desarrollo)<sup>15</sup>.

La metodología de trabajo de ALOP se centra en el fortalecimiento de las capacidades de sus miembros, la incidencia política y el fortalecimiento de alianzas con otras redes y expresiones de la sociedad civil.

Como red, ALOP se constituye como uno de los interlocutores privilegiados en materia de sociedad civil con las organizaciones europeas, y mantiene abiertos programas de incidencia política de primer nivel en el marco de las relaciones Unión Europea-América Latina, destacando entre ellos el observatorio social sobre las relaciones Unión Europea-América Latina. Este proyecto ha realizado informes de seguimiento a la situación de la asociación

---

15. Plan de Trabajo de ALOP 2005-2008.

eurolatinoamericana, así como numerosos estudios sobre la realidad social de dichas relaciones<sup>16</sup>.

El *Colectivo Centro América para el Diálogo (CAD)*<sup>17</sup> es una red de plataformas y organizaciones centroamericanas surgida en Honduras en el año 2003 con la participación de seis redes y plataformas nacionales que incluyen a cerca de seiscientos organizaciones locales y estatales de El Salvador, Nicaragua, Honduras, Panamá, Costa Rica y Guatemala<sup>18</sup>. Como estructura de coordinación, CAD se define como:

Un espacio centroamericano para la concertación social, el análisis crítico, la construcción de pensamiento político y la movilización social. Esta conformado por organizaciones y movimientos sociales que desarrollan un amplio trabajo político y social en cada uno de los países de la región, articulando y coordinando acciones dirigidas a promover y aportar propuestas a los agudos problemas sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales que se viven los países centroamericanos. El CAD expresa la continua voluntad histórica de los pueblos centroamericanos por establecer sociedades democráticas, justas, y equitativas, respetuosas de la multiculturalidad y la diversidad de los pueblos de la región<sup>19</sup>.

El CAD participa activamente en el desarrollo de los talleres de integración regional existentes en Centroamérica, así como en el desarrollo de los foros y encuentros relacionados con la puesta en marcha de los Acuerdos de Asociación Unión Europea-América Latina.

De acuerdo con su plan de trabajo, el CAD se plantea el siguiente objetivo estratégico:

- Contribuir a la transformación política de las sociedades centroamericanas promoviendo una agenda política regional común (espacios de diálogo, coordinación e intercambio político entre organizaciones y movimientos sociales, elaboración de propuestas y agenda país-región, la incidencia política, entre otros), sobre la base de principios de solidaridad, justicia social, democracia, equidad y desarrollo humano sostenible.

---

16. Véase [www.alop.or.cr/trabajo/nuestro\\_proyectos/union\\_europa/observatorio/](http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/observatorio/)

17. Véase [www.cad-centroamerica.org](http://www.cad-centroamerica.org)

18. El Colectivo CAD está formado por las coordinaciones nacionales Alternativa Patriótica Popular de Panamá, La Red de Control Ciudadano de Costa Rica, la Coordinadora Civil de Nicaragua, la Coalición Hondureña de Acción Ciudadana, el Foro de la Sociedad Civil y Movimiento Popular de Resistencia 12 de Octubre de El Salvador, y el Colectivo de Organizaciones Sociales de Guatemala.

19. Agenda Política del CAD, 2005.

Para ello, establece tres prioridades de intervención: integración regional, cooperación internacional y desarrollo sostenible regional<sup>20</sup>.

Como estructura, el CAD actúa sobre un plenario donde las diferentes plataformas participan a través de delegaciones nacionales. La Secretaría Ejecutiva del CAD es rotativa.

La *Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe*<sup>21</sup> es una iniciativa lanzada en el año 2000 con el objetivo de articular un proceso de vertebración de las organizaciones no gubernamentales latinoamericanas, a partir de la convergencia de 16 plataformas nacionales y redes continentales de ONG, agrupando a centenares de organizaciones a lo largo del continente. Es, hasta el momento, la iniciativa de coordinación de la sociedad civil organizada con mayor representatividad de la región<sup>22</sup>.

La función de la Mesa no es sustituir los esfuerzos de coordinación y representación nacional o sectoriales de las organizaciones de la sociedad civil, sino que su definición es la siguiente<sup>23</sup>:

[...] nos constituimos más bien en una instancia complementaria que busca sumar y promover las capacidades de las organizaciones de ONG, de facilitación del diálogo, el encuentro, la organización y la relación entre distintas experiencias asociativas de ONG de América Latina y el Caribe que apoyan a la ciudadanía. Del mismo modo, promovemos contactos y alianzas de las ONG con los colectivos de sectores excluidos y con los actores privados y públicos comprometidos en la construcción de una agenda común.

Los principios sobre los que se basa la Mesa de Articulación son los siguientes<sup>24</sup>:

- Formulación de alternativas de desarrollo humano y sustentable, que contemplen la equidad y la justicia social, con especial atención a las cuestiones de género, raza y etnia, y el equilibrio ambiental.

20. *Ibidem*.

21. [www.mesadearticulacion.org](http://www.mesadearticulacion.org)

22. La Mesa de Articulación está formada por las plataformas nacionales ACCIÓN (Chile), UNITAS (Bolivia), ENCUENTRO (Argentina), ABONG (Brasil), ANONG (Uruguay), ANC (Perú), CONGCOOP (Guatemala), SINERGLA (Venezuela), Congencia de Organismos Civiles por la Democracia (México), Asociación de ONG de Paraguay, Propuesta Ciudadana (Perú), la CCONG (Colombia) y las redes regionales ALOP, CEAAL, PIDHDD y CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales).

23. Carta de Principios de la Mesa de Articulación. Santiago de Chile, marzo 2007.

24. Carta de Principios de la Mesa de Articulación. Santiago de Chile, marzo 2007.

- Cumplimiento de los compromisos en materia de cooperación al desarrollo, asumidos por los países industrializados, promoviendo y apoyando además, nuevas formas de fiscalidad internacional y de mecanismos innovadores de financiamiento al desarrollo.
- Reforma del sistema internacional.
- Fomento de nuevas formas de intercambio comercial.
- Reformulación del modelo de integración latinoamericana.
- Compromiso con una sociedad civil global, y el impulso de relaciones de cooperación.
- Actuación sistemática por la erradicación de la pobreza y las desigualdades y la defensa de los derechos humanos pues sólo así se generan procesos de cohesión social.
- Ampliación de la ciudadanía promoviendo una amplia participación social en los asuntos públicos.
- Democratización de los medios de comunicación.
- Promoción de la gestión y administración de recursos públicos
- Esfuerzo dirigido a dar mayor profundidad, alcance, densidad y calidad a las democracias de la región.

Hasta el momento, la mesa está en proceso de conformación, habiendo realizado diferentes encuentros y participado en actividades en el marco del Foro Social Mundial, los Foros Civiles Unión Europea-América Latina, y los Foros Cívicos asociados a las Cumbres Iberoamericanas. Entre sus líneas estratégicas, se encuentran la ampliación de la democracia y la participación ciudadana, la integración regional y la defensa de los bienes públicos globales<sup>25</sup>.

Dentro de su espacio de trabajo, la Mesa de Articulación ha establecido un marco específico de trabajo con CONCORD, la Plataforma Europea de ONG de Desarrollo, con el objetivo de reforzar la alianza birregional de la sociedad civil. Entre sus puntos de trabajo se encuentra, para el año 2007, la cohesión social.

La *Coordinadora Civil de Nicaragua*<sup>26</sup> es una instancia de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense, orientada a la promoción de un desarrollo humano sostenible en el país. Cuenta entre sus

25. Conclusiones del encuentro de la Mesa de Articulación en Sao Paulo, 2005.

26. Véase la web de la Coordinadora Civil. [www.ccer.org.ni](http://www.ccer.org.ni)

miembros con movimientos sociales, redes y plataformas de ONG e instituciones vinculadas al desarrollo humano sostenible, hasta un total de quinientas organizaciones sociales. Fue creada en 1998.

Entre sus ejes de trabajo se encuentran los siguientes: Posición y acciones concernientes a un acuerdo nacional, Visión de desarrollo de la sociedad civil teniendo como instrumento los planes de desarrollo municipal, Problemática del agua, Gestión del riesgo, Presupuesto General de la República, Deuda interna, Inversión en desarrollo humano, Seguridad social, Equidad fiscal, Seguridad alimentaria, Participación e incidencia ciudadana, Reformas a la Ley electoral, lucha contra la corrupción, Ley de acceso a la información pública y Reformas institucionales en los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral.

Desde estos ejes de trabajo, la Coordinadora Civil ha desarrollado programas de incidencia sobre las políticas económicas, incidencia sobre el presupuesto nacional, evaluación de políticas públicas o capacitación de las organizaciones sociales. Es importante destacar que la financiación para estos programas es exclusivamente internacional<sup>27</sup>.

La Coordinadora Civil fue un agente activo en el desarrollo de la ley nacional de participación ciudadana y participa en las mesas sectoriales de producción, educación y salud, así como en los consejos de desarrollo departamental y local. De igual manera, mantiene acuerdos con diferentes ministerios como el Ministerio Nacional de Salud o el Ministerio de Gobernación. A nivel internacional, la Coordinadora Civil mantiene relaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo y con el Banco Mundial, así como con la delegación de Nicaragua de la Unión Europea.

La Coordinadora Civil de Nicaragua es miembro del Control Ciudadano/Social Watch y de Centro América para el Diálogo.

### 3.5. Experiencias vinculadas a instituciones de desarrollo

Conscientes de la necesidad de generar alianzas público-sociales, son numerosas las instituciones de desarrollo que han comenzado a enfocar su trabajo

---

27. Véase la web de la Coordinadora Civil. [www.ccer.org.ni](http://www.ccer.org.ni)

con la sociedad civil desde un punto de vista estratégico. Así, el Banco Mundial mantiene su estrategia de trabajo con la sociedad civil, al igual que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la propia Comisión Económica para América Latina (CEPAL) o el Banco Interamericano de Desarrollo.

La mayoría de estas estrategias se articulan en torno al doble eje de fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil y al establecimiento de mecanismos de consulta a nivel nacional y regional, tanto sectoriales como intersectoriales.

La estrategia del Banco Interamericano para promover la participación ciudadana se publicó en mayo de 2004<sup>28</sup> como un intento sistemático de ofrecer un marco de participación social dentro del plan de trabajo del propio banco.

El documento de estrategia incluye varios principios para favorecer la participación: inclusión pluralismo, oportunidad, transparencia, eficiencia y sensibilidad cultural. Estos principios se materializan en las siguientes líneas de actuación:

- Contribución a la definición de agendas, planes y políticas de desarrollo.
- Formulación de estrategias sectoriales y la estrategia-país.
- Preparación y ejecución de proyectos
- Evaluación de las actividades realizadas.

Los instrumentos que la estrategia propone para la participación son la información, la consulta y la participación en la evaluación de las acciones del banco.

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo está lanzando, a nivel nacional, y vinculados a sus oficinas en terreno, consejos consultivos de sociedad civil. Estos consejos existen en varios países de América Latina, siendo el último en crearse el boliviano, con la participación de cinco grandes organizaciones indígenas del país.

La Unión Europea, a través de sus programas de cooperación, ha organizado consultas participativas para presentar los objetivos y medios de las orientaciones estratégicas de cooperación en diferentes países de América

---

28. Estrategia para promocionar la participación ciudadana en las actividades del banco. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2004.

Latina. Durante el periodo 2001-2006, mantuvo abierto un espacio de interlocución permanente en Guatemala, en lo que se denominó el Mesodiálogo, que incorporaba a la representación de la Unión Europea, el Gobierno de Guatemala, la participación de la sociedad civil local y las ONG internacionales en el desarrollo de la programación y evaluación de la cooperación europea<sup>29</sup>. El Mesodiálogo se articulaba en diferentes mesas de trabajo, tales como género, seguridad alimentaria, etc. Sin embargo, y al contrario de lo que plantean los acuerdos de Cotonu con los países ACP (África, Caribe y Pacífico) no existe un marco sistematizado de consulta con la sociedad civil en las relaciones Unión Europea-América Latina.

### 3.6. El marco de relaciones Unión Europea-América Latina. Foros de Sociedad Civil

La apertura en 1999 de la Agenda Birregional Unión Europea-América Latina supuso un fuerte incremento de las interacciones entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil a ambos lados del Atlántico. Así, en la primera Cumbre Unión Europea-América Latina, desarrollada en Río en 1999, se convocó el primer Foro Civil EuroLatinoamericano, que permitió abrir un espacio de interlocución y que ha facilitado la apertura de nuevos espacios de incidencia política por parte de la sociedad civil.

Dos son las principales líneas de trabajo desarrolladas en esta dirección: el Encuentro de la Sociedad Civil Organizada, y el Foro Eurolatinoamericano y Caribeño de la Sociedad Civil.

*El Encuentro de la Sociedad Civil Organizada* es una instancia no institucionalizada de diálogo y concertación entre agentes de la sociedad civil organizada vinculada, principalmente, al mundo del diálogo social: consejos económicos y sociales, organizaciones sindicales y patronales.

El primer encuentro se realizó en 1999 organizado por el Comité Económico y Social Europeo y desde entonces se han desarrollado cuatro ediciones del mismo. Entre los temas fundamentales que este foro trata se incluyen los siguientes:

- Refuerzo de la asociación birregional.
- Desarrollo económico y social.

---

29. Véase la página web de Mesodiálogo. [www.mesodialogoguatemala.org](http://www.mesodialogoguatemala.org)

- Estructuración de la sociedad civil e institucionalización de la participación de la sociedad civil en los acuerdos de asociación<sup>30</sup>.

En el encuentro participaron 178 representantes del Comité Económico y Social Europeo, representantes del CC-SICA, del FCES del MERCOSUR, de los comités consultivos laboral y empresarial de la Comunidad Andina de Naciones, así como de sindicatos, organizaciones empresariales, organizaciones de economía social, de consumidores, etc.

De manera paralela, y desde la cumbre de Madrid de 2002, se han organizado los *Foros Euro-Latinoamericanos y Caribeños de Sociedad Civil*. El Foro Euro-Latinoamericano y Caribeño de Sociedad Civil, al igual que el encuentro, se constituye como un espacio no institucionalizado de participación de las organizaciones de la sociedad civil, esta vez poniendo el acento en las ONG y movimientos sociales. El III Foro, organizado en Viena en Marzo de 2006, contó con el apoyo organizativo de numerosas redes europeas, latinoamericanas y caribeñas de ONG<sup>31</sup>, ejerciendo ALOP de organización de referencia.

Los ejes de su trabajo se articularon en las siguientes temáticas<sup>32</sup>:

- Asociación birregional en favor del desarrollo y el combate a la pobreza y la exclusión
- Participación de la sociedad civil en la construcción de la asociación birregional.
- Por una cooperación al desarrollo que ayude a combatir la pobreza y la inequidad.

Un tercer espacio generado en la Cumbre de Guadalajara en 2004 y continuado en Viena en 2006, es el encuentro social “*Enlazando Alternativas*”, que reúne a redes de movimientos sociales y sociedad civil de Europa

---

30. Declaración final del IV Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea-América Latina y Caribe. Viena, 2006.

31. Las organizaciones convocadoras fueron las siguientes: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), la Iniciativa de Copenhague para Centro América y México (CIFCA), Eurostep, Grupo Sur europeo, 11.11.11. (Bélgica), EED (Alemania), Cordaid, Hivos, ICCO y Novib (Holanda).

32. Declaración de Viena. Foro Euro-Latinoamericano y Caribeño de Sociedad Civil. Viena, 2006.

y América Latina. “Enlanzando Alternativas” parte de una concepción crítica de las relaciones Unión Europea-América Latina y se configura como un espacio de contestación social a las políticas neoliberales adoptadas por la Unión Europea en relación con América Latina.

Con centenares de participantes en un formato muy parecido al Foro Social, las principales conclusiones del encuentro fueron las siguientes<sup>33</sup>:

- No a los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea con América Latina y Caribe. No a este “ALCA” europeo, y a la creación de cláusulas de seguridad y militares para defender los intereses del capital.
- No a la profundización de los acuerdos de libre comercio con México y Chile y a la concreción de Acuerdos de libre comercio con Centroamérica, la Región Andina y el MERCOSUR.
- Sí a la abolición de la deuda externa de América Latina y el Caribe con los países de la Unión Europea y el reconocimiento de la deuda histórica contraída. ¡No debemos, no pagamos! ¡No somos deudores, somos acreedores!
- No al Tratado de Constitución Europea, No a la represión de las y los migrantes, No a la “Europa Fortaleza”, No a la Directiva Bolkestein y a la privatización de los servicios públicos en la Unión Europea.
- A fortalecer la unidad y confluencia birregional de los movimientos sociales de ambos continentes para alcanzar otro mundo posible, justo, equitativo, antipatriarcal y en paz con el planeta.

De cara a la cumbre Unión Europea-América Latina de Lima 2008, todo parece indicar que se está procediendo a una articulación entre el espacio representado por el Foro Eurolatinoamericano y Caribeño de la Sociedad Civil y el encuentro “Enlanzando Alternativas”.

Una característica de estos espacios es la no continuidad en el tiempo: se convocan en los alrededores de las cumbres oficiales y no mantienen mecanismos de seguimiento de las conclusiones. Como es costumbre en estas cumbres, la declaración final de la Cumbre oficial recoge en su texto el conocimiento de la realización de estos encuentros, de manera que la declaración final expresa<sup>34</sup>:

---

33. Declaración Final del Encuentro Enlazando Alternativas 2. Viena, 2006.

34. Declaración Final de la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe. Viena, 2006.

9. Expresamos nuestra satisfacción por la celebración del III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, que tuvo lugar en Viena del 30 de marzo al 1 de abril de 2006.

10. Expresamos nuestra satisfacción por la celebración del Cuarto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada América Latina y Caribe-Unión Europea, que tuvo lugar en Viena del 5 al 7 de abril, y tomamos nota de sus conclusiones.

Por último, es importante señalar que la apertura de negociaciones para la firma de acuerdos de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, por un lado, y la Comunidad Andina de Naciones, ha generado un intenso debate sobre los contenidos y orientaciones de dichos acuerdos, movilizándolo a la sociedad civil organizada en torno a los mandatos negociadores que ha aprobado la Unión Europea.

### 3.7. ¿Hacia una caracterización de la participación ciudadana en América Latina?

La diversidad de experiencias existentes, de las cuales las expuestas no son sino una apretada muestra, no permite en sí misma hablar de un modelo latinoamericano de participación de la sociedad civil, aunque sí sugieren los términos de una caracterización basada en líneas de fuerza.

- La primera línea de fuerza es la *contradicción existente entre la estructura de oportunidades políticas abierta en el ámbito de las políticas públicas locales y en la integración regional frente a los marcos nacionales de concertación social y ciudadana*. La experiencia descrita en relación con los presupuestos participativos no representa sino un botón de muestra de la diversidad, fuerza y eficacia de muchas estructuras de participación comunitaria y local que están ganando peso en la definición de las políticas públicas territoriales. Al mismo tiempo, la integración regional ha sido capaz de institucionalizar espacios de participación ciudadana y de realizar cierto efecto “cascada” en relación a los marcos nacionales: es destacable que tanto CC-SICA como FCES y los Comités Consultivos de la Comunidad Andina de Naciones se estructuran primero como instancias regionales para generar después capítulos nacionales.
- La segunda línea de fuerza es la *debilidad de las instancias nacionales de concertación social y ciudadana*. Los casos descritos son consejos consultivos dependientes de la Presidencia de la República, sus miembros acceden a los cargos por cooptación y su carácter es eminentemente consultivo.

Fuera de estas experiencias, lo que nos encontramos son espacios sectoriales muy poco institucionalizados y con poca profundidad y recorrido temporal y político.

- La tercera línea de fuerza es la *dificultad de articulación entre los espacios de diálogo social y los de participación ciudadana*. La mayoría de los espacios institucionalizados de participación social están fuertemente basculados hacia el componente sociolaboral y económico, y la articulación de ambos espacios es muy compleja. Es evidente que la participación de las organizaciones de la sociedad civil no sustituye ni debe sustituir al diálogo social, pero sí puede complementarlo, reforzarlo y ampliarlo.
- La cuarta línea de fuerza es la *falta de continuidad y de seguimiento de propuestas en el medio plazo*. Un componente importante de la participación ciudadana es el seguimiento de las políticas públicas diseñadas, su evaluación y el establecimiento de mecanismos de *feedback*, difícilmente desarrollables en el marco de foros periódicos.
- La quinta línea de fuerza viene dada por la *oportunidad que ha supuesto la apertura de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, así como los mecanismos abiertos por las instancias de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo. La participación en el diseño de las estrategias de cooperación permite un acercamiento indirecto a las políticas públicas, mejora su comprensión y favorece un clima de confianza mutua entre los poderes públicos y las instancias ciudadanas.
- La sexta línea de fuerza viene dada por la debilidad estructural de buena parte de la sociedad civil latinoamericana en términos de recursos y capacidades de acción. Una parte significativa de las organizaciones, y muy especialmente las estructuras de coordinación, mantienen una *dependencia excesiva de la cooperación internacional*, a falta de recursos públicos suficientes en su propio país. La utilización de líneas de financiación nacional para condicionar las acciones de las organizaciones ciudadanas es también un elemento de debilidad en el objetivo de construir una sociedad civil fuerte e independiente.
- La séptima línea de fuerza viene dada por el debate sobre la *capacidad de interlocución*. En la medida en que los procesos de participación ciudadana lo son en su mayoría por cooptación, no existe una visión clara sobre las capacidades de interlocución de los diferentes agentes, que se cuestionan su representatividad de manera simultánea. La no existencia de políticas claras de reconocimiento de representatividad y legitimidad social minan las capacidades de las organizaciones, redes y plataformas para convertirse

en interlocutores ciudadanos e, incluso, para su propia vertebración en tanto que tales.

Bajo estas líneas de fuerza, podríamos caracterizar la participación ciudadana en América Latina como una participación muy poco institucionalizada, fragmentada y de poco recorrido tanto político como legitimador de las políticas públicas, lo cual incide claramente en la incapacidad de dichos marcos para fomentar pactos sociales de alcance nacional.



## ■ IV. Un modelo ciudadano y participativo de cohesión social. El papel de la sociedad civil organizada

### 4.1. Dimensiones de la cohesión social y participación de la sociedad civil organizada

Cohesión social, desarrollo humano sostenible y buen gobierno son, en el marco Latinoamericano, elementos de una tríada de acción política que conforma la agenda estratégica de la región en el medio y largo plazo. Por lo tanto deben situarse como referencia última tanto de la política de Cooperación de la Unión Europea hacia América Latina como de las políticas de integración regional y subregional.

En el centro de esta tríada de acción situamos como elemento irrenunciable la extensión y profundización de los derechos de ciudadanía en sus múltiples dimensiones: civiles y políticas, culturales, sociales, ambientales y económicas. La síntesis entre igualdad y pertenencia se articula en una propuesta de enriquecimiento del concepto de ciudadanía a través de un nuevo pacto social que concite las voluntades de los diferentes sujetos políticos, sociales y económicos de la región.

Partiendo de este enfoque multidisciplinar y orientado a la construcción de sociedades orientadas a la profundización y enriquecimiento de los derechos de ciudadanía, aparece como elemento clave la reivindicación de lo público, que trasciende lo gubernamental, para incorporar al debate lo comunitario y lo social. Se trata en última instancia del diseño e implementación de redes de políticas públicas que sean capaces de orientar colectivamente los esfuerzos de las sociedades a través de la interrelación de los diferentes agentes implicados: económicos, sociales, políticos, gubernamentales, académicos, etc.

Desde este enfoque, la participación de la sociedad civil organizada aparece como un factor de enriquecimiento de las redes de políticas públicas y favorece

la profundización de sus efectos, en relación con la identificación de demandas y necesidades sociales, diseño de los mecanismos de implementación, provisión social de servicios públicos, evaluación de las políticas, y generación de consensos sociales sobre los objetivos últimos de dichas políticas:

Oficialmente, la democracia representativa tiene la última palabra. Pero dado que los representantes intentan ser reelegidos en un sistema multipartidario, han de mostrarse receptivos y sensibles a las propuestas elaboradas por sus electores. La democracia participativa, como complemento del poder electoral, tiene así el potencial de hacer avanzar a las sociedades por el camino que conduce a los ideales de control popular e igualdad política<sup>1</sup>.

Partiendo de la síntesis de experiencias planteada en el anterior capítulo, podemos señalar cómo los mecanismos de participación abren espacio a un mejor diseño de las políticas públicas:

- En relación a la *identificación de demandas y necesidades sociales*, los presupuestos participativos de Porto Alegre enriquecen el debate público en torno a la ejecución presupuestaria y al destino de los fondos del municipio, favoreciendo la satisfacción de demandas y necesidades difícilmente detectables por los equipos municipales o que no forman parte de su agenda política.
- Las organizaciones comunitarias pueden favorecer un *mejor diseño de los mecanismos de implementación de las políticas públicas*, favoreciendo el acceso a las mismas de amplios sectores sociales. El trabajo desarrollado por CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para los Derechos de la Mujer<sup>2</sup>) y sus organizaciones miembro en relación con las leyes contra la violencia de género es altamente destacable en relación con el diseño de dichas políticas.
- Las organizaciones sociales latinoamericanas tienen una amplia experiencia en la *provisión social de servicios públicos*, a través de la creación de canales comunitarios de gestión de servicios como el agua, las infraestructuras para el desarrollo rural y agrícola, la atención a la infancia, etc. Los ejemplos son innumerables, y muchos de ellos vienen vinculados a la cooperación internacional<sup>3</sup>.

---

1. Wainwright, *op. cit.*

2. La web del Comité de América Latina y Caribe para los Derechos de la Mujer. [www.cladem.org/espanol](http://www.cladem.org/espanol)

3. Como botón de muestra, señalaremos que las ONG de cooperación españolas destinaron, en 2006, más de 67 millones de euros a 858 proyectos de cooperación en materia de salud en América del Sur. La inmensa mayoría de estos proyectos tuvieron como socio local a organizaciones sociales y comunitarias latinoamericanas (fuente: directorio CONGDE 2006: [www.directorio2006.congde.org](http://www.directorio2006.congde.org))

- Las organizaciones sociales enriquecen ampliamente la *evaluación de políticas* y generan un feedback independiente de anclajes políticos o sociales. La Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción<sup>4</sup> mantiene una línea de intervención estable sobre la evaluación de la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina. De igual manera, redes como Social Watch/Control Ciudadano, evalúan periódicamente, a través de sus informes nacionales, el impacto de las políticas públicas en el desarrollo social, a través de su índice de capacidades básicas<sup>5</sup>.

Las organizaciones sociales contribuyen a la *generación de consensos sociales* en relación a los objetivos colectivos de una sociedad, favoreciendo la movilización de recursos en una dirección convergente. El liderazgo del CONPES nicaragüense en la elaboración del documento “Acción Ciudadana para el próximo quinquenio 2007-2011” movilizó a varios centenares de agentes sociales, económicos y culturales en una visión compartida de país<sup>6</sup>.

Partimos de la Cohesión Social como un concepto multidisciplinar que se puede sistematizar en torno a diferentes ámbitos de intervención. Según la CEPAL, los pilares de la cohesión social se articulan en torno a la generación de oportunidades, el incremento de las capacidades, la extensión de la protección social y la promoción del sentimiento de pertenencia social<sup>7</sup>.

- En relación a la *generación de oportunidades*, directamente vinculadas con el empleo y la cualificación profesional, el establecimiento de marcos estables y permanentes de diálogo social entre los agentes económicos y sociales puede permitir un mejor clima para la generación de empleo estable y de calidad, basados en un ejercicio efectivo de los derechos sociales. Por otro lado, la aportación de la economía social y solidaria, la generación de estructuras de microfinanzas productivas —cooperativas de crédito, etc.— permiten la generación de empleo y la inclusión social. El papel de las organizaciones empresariales y sindicales, así como de las estructuras de la economía social, son insustituibles. En el ámbito regional,

---

4. La sección de publicaciones de la página web de la asociación latinoamericana de Organizaciones de Promoción. [www.alop.or.cr](http://www.alop.or.cr)

5. [www.socialwatch.org/es/portada.htm](http://www.socialwatch.org/es/portada.htm)

6. [www.conpes.org.ni/documentos/Accion-Ciudadana.pdf](http://www.conpes.org.ni/documentos/Accion-Ciudadana.pdf)

7. Ottone, E. 2007.

señalamos, como ejemplos, el trabajo desarrollado en el marco de la Comisión Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEA-TAL)<sup>8</sup> y el Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE)<sup>9</sup> vinculados a la Organización de Estados Americanos, la ORIT (Organización Regional Interamericana de Trabajadores), sección regional de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)<sup>10</sup>, y la sección americana de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI-Américas)<sup>11</sup>.

- En relación con el *incremento de capacidades*, señalando como eje fundamental la educación, la sociedad civil organizada viene trabajando desde el ámbito tanto de la educación formal como de la educación no formal, la educación juvenil y la educación de adultos, promoviendo una extensión no sólo de las capacidades básicas de alfabetización, sino del fomento de actitudes y aptitudes democráticas, el fomento de una educación no sexista e incluyente, y la provisión social de servicios educativos. Como ejemplos de este trabajo, en el ámbito regional, pueden señalarse, desde aproximaciones diferentes, la red latinoamericana Fe y Alegría<sup>12</sup>, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación o el Consejo de Educación de Adultos de América Latina<sup>13</sup>.
- En relación con la *extensión de la protección y las políticas sociales*, las redes de sociedad civil trabajan en términos del diseño, implementación y elaboración de políticas públicas de protección social, incluyendo especialmente la atención a sectores sociales en riesgo de exclusión, tales como la juventud, la infancia, los adultos, las personas con necesidades especiales, la atención a la salud sexual y reproductiva, etc. Ejemplos regionales son la Unión Latinoamericana de Ciegos<sup>14</sup>, el Foro Latinoamericano de Juventud (FLAJ), la Red Iberoamericana de Entidades con Discapacidad Física<sup>15</sup>, el trabajo desarrollado por CLADEM en relación con la salud sexual y reproductiva, etc. El trabajo de incidencia política, información y monitoreo de estas redes permite ofrecer una mayor información en relación al diseño de políticas públicas de inclusión social.

---

8. [www.oas.org/udse/espanol/cpo\\_trab\\_ceatal.asp](http://www.oas.org/udse/espanol/cpo_trab_ceatal.asp)

9. [www.oas.org/udse/espanol/cpo\\_trab\\_cosate.asp](http://www.oas.org/udse/espanol/cpo_trab_cosate.asp)

10. [www.cioslorit.org](http://www.cioslorit.org)

11. [www.aciamericas.coop](http://www.aciamericas.coop)

12. [www.feyalegria.org](http://www.feyalegria.org)

13. [www.ceaal.org](http://www.ceaal.org)

14. [fbraille.com.uy/ulac/index-gra.htm](http://fbraille.com.uy/ulac/index-gra.htm)

15. [www.cocemfe.es/lared/](http://www.cocemfe.es/lared/)

- Quizá donde más relevancia se pueda identificar en relación a la participación de la sociedad civil organizada sea en el ámbito de la *promoción de la pertenencia social*. La irrupción de nuevos sujetos sociales organizados, y, muy especialmente, de las mujeres y los pueblos indígenas, es un hecho ya incuestionable en la medida en que el componente social se ha convertido, en muchos países, en un factor político de primera magnitud. No se trata ya sólo de construir sociedades que incluyan a la población tradicionalmente excluida, sino que en muchos casos esta irrupción política implica el rediseño de los propios marcos estatales para favorecer la participación de la mayoría de la población, tal y como es el caso actual de Bolivia. Aparte del ya señalado caso del trabajo de CLADEM, en el ámbito de los pueblos indígenas se cuenta con diversidad de experiencias, tales como la CONAIE<sup>16</sup> de Ecuador, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas<sup>17</sup>, o la Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas<sup>18</sup>.

#### 4.2. La agenda social de la sociedad civil latinoamericana: prioridades para la acción

Las organizaciones de la sociedad civil organizada en América Latina no han utilizado en demasía el concepto “cohesión social”, sin embargo, la lucha contra la inequidad y las desigualdades económicas y sociales ha sido siempre un punto fuerte de su agenda política y social. La primera demanda de la sociedad civil organizada en torno a la cohesión social es su propia definición operativa:

Constatamos la importancia otorgada a la cohesión social en la reciente Comunicación de la Comisión Europea para reforzar la asociación UE-ALC. Sin embargo creemos necesaria una definición más precisa de lo que entendemos por cohesión social, y una más concreta formulación de las estrategias y políticas para lograrlo<sup>19</sup>.

---

16. [www.conaie.org](http://www.conaie.org)

17. [www.movimientos.org/enlacei/congresocaoi/](http://www.movimientos.org/enlacei/congresocaoi/)

18. [www.cumbrecontinentalindigena.org/](http://www.cumbrecontinentalindigena.org/)

19. Declaración III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil. Viena, 2006.

Para las organizaciones de la sociedad civil organizada, la cohesión social como concepto no puede ir separada de una agenda social de medidas y estrategias políticas concretas:

Demandamos a los gobiernos y la comunidad internacional una movilización urgente para adoptar una agenda a favor de la cohesión social en cuya formulación, desarrollo y ejecución tenga un papel destacado la sociedad civil organizada<sup>20</sup>.

Es a partir de múltiples encuentros y seminarios cuando las organizaciones y redes de la sociedad civil organizada en América Latina han ido determinando una serie de puntos clave como marco de una agenda social latinoamericana. Estas prioridades para la acción conforman la plataforma básica de intervención e incidencia política de dichas organizaciones, sobre la base de la construcción de sociedades más incluyentes, socialmente cohesionadas y democráticas.

Las principales prioridades que se han trabajado se articulan en torno a las medidas sociales y socioeconómicas, el desarrollo del buen gobierno, y la dimensión social de los procesos de integración regional y birregional.

En cuanto a las medidas *sociales y socio económicas*, las organizaciones de la sociedad civil demandan:

- Fomento del empleo de calidad, de acuerdo con las normas internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través del establecimiento de marcos laborales democráticos, la promoción de la economía social, y el diálogo social entre empresarios y sindicatos.
- La centralidad de la lucha contra la pobreza y la inequidad en un presupuesto público con un fuerte componente de redistribución y fiscalmente más eficaz, con la orientación puesta en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Una solución justa al problema de la deuda externa, que incluya programas de condonación y conversión de la deuda en políticas sociales.
- La promoción de un entorno económico y jurídico capaz de atraer inversiones social y ambientalmente responsables.

---

20. Declaración Final Tercer Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea América Latina y Caribe, México, abril 2004.

- La lucha decidida contra la discriminación por razón de raza, etnia, género o edad.
- Fomento de la dimensión local de los procesos de desarrollo, como instrumentos idóneos para la puesta en marcha de acciones contra la pobreza.
- Especial atención al sector agrícola y rural.

En relación con el *buen gobierno*, las organizaciones de la sociedad civil organizada demandan una institucionalidad pública más democrática y transparente. Así:

Para compaginar crecimiento y desarrollo económicos con sociedades más cohesionadas es absolutamente necesario profundizar y mejorar la institucionalización de los países de la región. La calidad del marco institucional, así como la eficacia y la transparencia de la Administración, del sistema de Justicia y de los mecanismos de gobierno, son factores ineludibles en esta estrategia<sup>21</sup>.

En este ámbito, las demandas de la sociedad civil organizada se articulan en torno a los siguientes ejes:

- Fomento de una nueva cultura política democrática, que incluya prácticas de democracia participativa, la formación de la ciudadanía, y la publicación y transparencia en las informaciones provenientes de la administración.
- Lucha decidida contra la corrupción y por la transparencia en la toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas.
- Lucha contra la impunidad y refuerzo del acceso a la Justicia, a través de la transformación de las políticas declarativas de derechos humanos en políticas públicas efectivas, con instrumentos jurídicos y políticos.
- Establecimiento de canales permanentes, institucionalizados y estables de diálogo y consulta entre las instituciones democráticas y las organizaciones de la sociedad civil.
- La estructuración de una fiscalidad progresiva y capaz de sostener una institucionalidad pública democrática y accesible al conjunto de la población.

La *dimensión social de los procesos de integración regional y de asociación birregional* es otra de las grandes prioridades de la agenda social

21. Tercer Encuentro de la Sociedad Civil Organizada, México, 2004.

de las organizaciones de la sociedad civil. La retórica de la integración forma parte de la agenda política de la región a través de diferentes instancias, no sólo las iniciadas o en proceso, como la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe (CARICOM), MERCOSUR o la integración centroamericana, sino también a través de otras instancias supranacionales como la OEA la Comunidad Sudamericana de Naciones, la iniciativa del ALBA, etc. La sociedad civil organizada ha estado presente en este debate planteando sus propias observaciones. En el marco del Foro Social Mundial de Caracas, en 2006, un grupo de cincuenta organizaciones regionales, nacionales y locales firmaron la Declaración de Caracas, titulada “Otra integración es urgente, posible y necesaria” en la que destacan<sup>22</sup>:

Evaluamos que la integración es hoy un campo de contienda en el que se enfrentan distintos proyectos sociales. El actual proyecto hegemónico integra ante todo los mercados, se desarrolla en función de las grandes corporaciones y del capital financiero, desconoce lo social, viola los derechos humanos se impone a espaldas de nuestras sociedades. La integración hegemónica sacrifica la dignidad de las personas ante la acumulación de capital que incrementa la miseria, marginaliza regiones enteras y toma inviable la convivencia civilizada.

Menos determinante, el Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea-América Latina y Caribe señalaba<sup>23</sup>:

Los procesos de integración y los acuerdos de asociación implican desafíos y oportunidades. Y una voluntad política clara y ampliamente compartida para afrontarlos.

[...]

La integración regional es un elemento estratégico. La inclusión en los procesos de integración de una dimensión socioeconómica es fundamental para hacer de ellos procesos sostenibles y ampliamente aceptados.

De cara a la integración regional y la asociación birregional, las organizaciones de la sociedad civil plantean las siguientes medidas:

- Centralidad de los derechos humanos en sus múltiples dimensiones como horizonte de los procesos de integración regional y birregional.
- Necesidad de una evaluación en términos sociales del impacto de la apertura de mercados, en el sentido planteado por los SIA (Sustainability Impact Assessment) desarrollados por la Unión Europea<sup>24</sup>.

---

22. Declaración de Caracas. Otra interacción es urgente, posible y necesaria. Foro Social Mundial. Enero 2006.

23. Cuarto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada UE-AL y Caribe. Viena, 2006.

24. [www.sia-trade.org](http://www.sia-trade.org)

- Fortalecimiento de los canales de participación ciudadana en las negociaciones y en los marcos de integración regional y asociación birregional.
- Integralidad de los procesos de integración y asociación, a través de un reequilibrio entre el pilar económico y los pilares políticos y sociales, a través de la implementación de diálogo político y cláusulas democráticas y sociales en los diferentes acuerdos.
- Acompañamiento de las medidas de apertura de mercados con fondos de cooperación o cohesión social dirigidos a la lucha contra la pobreza y las desigualdades.
- Una revisión en profundidad de los contenidos y mandatos negociadores en los Acuerdos de Asociación entre la Unión Europea y América Latina, para recomponerlos desde una óptica democrática y social.

Los planes de acción de las organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y espacios consultivos existentes sitúan en su agenda estos elementos como programa marco de acción, a desarrollar a través del diálogo, la incidencia política, la sensibilización y educación ciudadana y el intercambio de experiencias.

La conformación de esta agenda social, reclamada en diferentes espacios (en el “Segundo Encuentro de la Sociedad Civil Organizada” y en el “Primer Encuentro Cívico Iberoamericano”, entre otros) debe partir de un compromiso compartido no sólo por parte de los poderes públicos, sino entre estos y los agentes sociales y ciudadanos. Para ello es imprescindible incorporar a la sociedad civil organizada a los esfuerzos en pro de la cohesión social.



## ■ V. Incorporar la sociedad civil organizada a los esfuerzos para la cohesión social. Recomendaciones para la acción

A lo largo de este documento hemos intentado ofrecer una visión panorámica de las modalidades, potencialidades y dificultades que caracterizan la participación de la sociedad civil organizada en relación con los esfuerzos en pro de la cohesión social.

La asociación estratégica birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe ha puesto, como prioridad, en el corto y medio plazo, el esfuerzo en relación con la consecución de sociedades más cohesionadas, con un mayor grado de integración, y con mayor nivel de participación en los ámbitos de lo económico, político, social y cultural. Es evidente que dichas sociedades cohesionadas no se lograrán sin la convocatoria de los sujetos sociales y políticos del continente que, trascendiendo el ámbito de lo gubernamental, incluyen a los agentes económicos y sociales, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general.

Partimos de la base de la inexistencia de un modelo latinoamericano de participación ciudadana: la diversidad de realidades sociales en la región impide estandarizar procesos, lo cual, por otro lado, sería a todas luces un inconveniente. Sin embargo, la utilización de pautas para la interacción civil en el ámbito de las políticas públicas puede servir como referencia en el medio y largo plazo. Algunas de estas pautas se pueden estructurar en relación a las siguientes recomendaciones:

### 5.1. Consensuar un concepto de cohesión social comúnmente aceptado

El gran problema existente en relación con el trabajo en materia de cohesión social es la falta de una definición operativa comúnmente aceptada entre los diferentes agentes sociales, políticos y económicos. El establecimiento de un concepto de cohesión social que incorpore indicadores de seguimiento permitiría avanzar en el desarrollo de políticas públicas sobre la dirección de estos indicadores y *benchmarkings*, de manera que su puesta en marcha

permitiera un adecuado seguimiento ciudadano de los mismos. La experiencia puesta en marcha a través de las coaliciones nacionales de la “Acción Global contra la Pobreza” (GCAP)<sup>1</sup> en relación con los objetivos de desarrollo del milenio permiten pensar en mecanismos similares.

El establecimiento de indicadores comúnmente aceptados en relación a la cohesión social permitiría por lo tanto un mayor seguimiento de la sociedad civil y, por lo tanto, una mayor implicación de su consecución. El establecimiento de estos indicadores debería contar con la participación de los actores sociales.

## 5.2. Reconocimiento de la sociedad civil organizada como sujeto social

La primera necesidad que tiene la sociedad civil organizada para ser tenida en cuenta es que se reconozca su carácter de sujeto social como elemento complementario y refuerzo imprescindible de la democracia representativa. Los contextos latinoamericanos, con una democracia partidaria relativamente débil, han primado en el desarrollo político del rol de los partidos como canalizadores de la voluntad popular. Sin embargo, la desafección democrática de las sociedades latinoamericanas es altamente preocupante<sup>2</sup>.

La reforma de la legislación en materia de derecho de asociación es una necesidad urgente en numerosos países de la región, incluyendo el respeto a la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, a la libertad de elegir sus fuentes de financiación y al derecho a ejercer sus funciones sin más traba que el cumplimiento de la ley y el respeto al Estado de derecho. En este sentido, la experiencia positiva de la Ley Nacional de Participación Ciudadana en Nicaragua es un buen ejemplo de trabajo conjunto entre los poderes públicos y privados. De igual manera, otras plataformas nacionales de ONG están lanzando elementos para un debate público en esta dirección como, por ejemplo, la Asociación Brasileira de ONG<sup>3</sup> (ABONG) o la Mesa de Articulación<sup>4</sup>.

---

1. Se puede revisar una lista completa de las alianzas nacionales de GCAP en [www.whiteband.org/Gcap/regions/america](http://www.whiteband.org/Gcap/regions/america)

2. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 (PNUD).

3. Web de la Asociación Brasileña de Organizaciones no Gubernamentales sobre la reforma del marco legal de la ONG en Brasil. [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br),

4. El 23 de marzo de 2007, la Mesa de Articulación hizo pública una Carta Abierta sobre la libertad y autonomía de las ONG.

Al mismo tiempo, el establecimiento de registros públicos, con carácter no arbitrario, de aquellas organizaciones con voluntad de desarrollar un diálogo con las instituciones públicas debería ser una práctica extendida. La Unión Europea mantiene, a través de la Secretaría General de la Comisión, un desarrollado sistema de identificación de las organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés implicados en los mecanismos de consulta institucional<sup>5</sup>. En la actualidad, la Comisión Europea trabaja en la puesta en marcha de una base de datos sobre actores no estatales susceptibles de trabajar en el marco de la política europea de cooperación<sup>6</sup>.

El reconocimiento al papel de la sociedad civil organizada debería llevar consigo la puesta en marcha de programas sectoriales de refuerzo institucional, incluyendo capacitaciones, asesorías legales y de gestión, así como programas de educación para la participación ciudadana. Estos programas se podrían articular en cooperación con las organizaciones sociales más relevantes o que tuvieran mayores capacidades de apoyo a otras asociaciones y entidades.

### 5.3. Acceso a la información y transparencia en la toma de decisiones públicas

Se debería poder orquestar un mecanismo de comunicación fluido, eficaz e interactivo que permitiera el acceso de las organizaciones sociales a las informaciones relevantes sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Iniciativas como la puesta en marcha por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México<sup>7</sup> deberían ser potenciadas y favorecidas por los poderes públicos, incluyendo la elaboración de códigos de conducta sobre acceso a la información y transparencia en las políticas públicas.

### 5.4. Procedimientos públicos, transparentes y evaluables de consulta ciudadana

Las políticas públicas deberían poder estar sometidas a procedimientos de consulta institucionalizados, reglados y de conocimiento por parte de la ciudadanía, incluyendo plazos y procedimientos de recogida de información.

---

5. La web de la Comisión Europea. [ec.europa.eu/civil\\_society/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm)

6. Comisión Europea. Comunicación al Consejo, Parlamento y Comité Económico y Social 598/2002.

7. La web del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [www.ifai.org.mx/](http://www.ifai.org.mx/)

El Banco Interamericano de Desarrollo mantiene, dentro de su estrategia de participación con la sociedad civil, una línea de consulta pública en la que se determinan las modalidades de dicha consulta, los documentos sobre los que se basa la consulta y las fechas límite para enviar aportaciones a los mismos<sup>8</sup>.

Estos mecanismos deberían explicitar el alcance de dichas consultas y poder publicar conclusiones sistematizadas de dichas consultas, a disposición de la opinión pública y de los *decision makers*.

## 5.5. Establecimiento de comités consultivos sectoriales

En aquellas políticas públicas y sociales estratégicas se deberían crear mesas de diálogo y concertación entre los poderes públicos y las organizaciones sociales, a través del reconocimiento del principio de la organización más representativa. La creación de mesas de concertación sectorial implicaría, para garantizar su efectividad, la aceptación de antemano de los resultados de la negociación.

Los consejos o comités consultivos deberían tener atribuciones legalmente establecidas, rindiendo cuentas no sólo ante el Poder Ejecutivo, sino también ante el Poder Legislativo. En España, el Consejo de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación puede elevar sus dictámenes al Congreso de los Diputados<sup>9</sup>.

Los mecanismos de consulta deberían ser estables en el tiempo y tener capacidad de evaluar tanto los contenidos de las políticas públicas como los efectos de su propio funcionamiento.

## 5.6. Establecimiento de esferas de diálogo social entre los agentes económicos y sociales

Aunque cuenta con una importante interrelación, el diálogo social no es exactamente idéntico a la participación ciudadana: corresponde a dinámicas diferentes que incluyen actores de naturaleza diversa, tanto en contenidos

---

8. La web del Banco Interamericano de Desarrollo, [www.iadb.org/](http://www.iadb.org/)

9. Véase la web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. [www.maec.es](http://www.maec.es)

como en métodos. La puesta en marcha de espacios de diálogo social —al estilo de los consejos y comités económicos y sociales— debería considerarse una prioridad nacional, autónoma de la puesta en marcha de instancias de participación ciudadana. El trabajo desarrollado por patronales y sindicatos no puede suplirse a través de ONG u organizaciones ciudadanas, y viceversa. Mientras en el diálogo social la dirección principal se mantiene dentro de los propios agentes sociales, en la participación ciudadana se articula entre lo público y lo social.

El establecimiento de marcos de diálogo social necesita de requisitos imprescindibles<sup>10</sup>:

- Aceptación del diálogo social como bien en sí mismo y disposición voluntaria al mismo.
- Reconocimiento de los interlocutores válidos a través de organizaciones representativas y socialmente relevantes.
- Establecimiento de reglas del juego claras y aceptadas por todos los agentes.
- Independencia y autonomía de los interlocutores y del propio diálogo en relación con lo gubernamental.

De igual manera, no se puede circunscribir todo lo social al diálogo entre los agentes económicos y sociales: es necesaria una participación activa de otros sectores tales como asociaciones, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, etc., en la medida en que las necesidades y demandas sociales son diversas y fragmentadas y no todas son detectadas por sindicatos y/o patronales.

## 5.7. Valorizar lo local para la cohesión social

El espacio de lo local es el primer espacio en el establecimiento de políticas de cohesión social y donde la participación ciudadana tiene una efectividad más definitiva e inmediata. Las experiencias existentes en este sentido, a través de presupuestos participativos, consultas populares, jurados ciudadanos, etc.,

---

10. Mesa sobre participación ciudadana en el II Encuentro de Coordinación EUROsociAL. Antigua 2007.

permiten un acceso directo a los poderes públicos, refuerza su transparencia y ejerce un control ciudadano sobre el presupuesto público, orientando su ejecución hacia las necesidades y demandas sociales más pertinentes. La dimensión local de la cohesión social debería ser una prioridad en el establecimiento no sólo de verdaderas políticas de descentralización de competencias, sino de un nuevo acuerdo presupuestario público que dotara a las instituciones locales de la capacidad de satisfacer las demandas ciudadanas.

En lo local, las experiencias de consulta, codecisión y cogestión con las organizaciones comunitarias y ciudadanas alcanzan su máxima expresión y representan un espacio político de construcción de ciudadanía activa que paulatinamente gana en intensidad y profundidad<sup>11</sup>.

El establecimiento de redes como la Red de Desarrollo Local<sup>12</sup> en coordinación con los consejos de desarrollo departamentales y locales de Nicaragua, o el Programa de Desarrollo Humano Local en Cuba<sup>13</sup> permitirían incrementar el intercambio de experiencias, mensurar adecuadamente su impacto en la cohesión social y favorecer la capitalización social.

## 5.8. Hacia un pacto social de largo plazo: fomentar visiones compartidas del futuro

En última instancia, la cohesión social depende del fomento de visiones compartidas del futuro del país. El establecimiento de objetivos en el medio y largo plazo, compartidos por el conjunto de los actores políticos y sociales, es la medida más poderosa para movilizar instrumentos y recursos en torno a la cohesión social.

La experiencia del trabajo desarrollado por el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) en Nicaragua, el establecimiento de pactos nacionales por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, o la elaboración de libros blancos sobre aspectos esenciales de la vida social y económica del país refuerzan los componentes políticos y sociales de la participación ciudadana, favorecen la integración de las

---

11. Blanco y Gomá, 2002.

12. La web de la Red Nicaragüense para el Desarrollo Local. [www.redlocal.org.ni](http://www.redlocal.org.ni)

13. La web del PDHL en Cuba del PNUD. [www.undp.org.cu/pdhl/internacional.html](http://www.undp.org.cu/pdhl/internacional.html)

demandas de los colectivos tradicionalmente excluidos del debate público y fortalecen las capacidades de gobernabilidad democrática de las sociedades.

La elaboración de libros blancos, documentos de visión de futuro, planes estratégicos sectoriales y locales, etc., debería ofrecer un canal de participación ciudadana tanto en el ámbito de lo individual (consultas ciudadanas, etc.), como colectivo (comités de redacción, etc...), y debería estar vinculado al fortalecimiento de la institucionalidad de los canales de participación anteriormente señalados. Se trataría, como señalábamos con anterioridad, de pasar de políticas gubernamentales a verdaderas políticas públicas, transparentes, evaluables y con canales de seguimiento e implementación de las mismas, a través de la coherencia, la complementariedad y la coordinación de los diferentes agentes implicados.

### 5.9. Implicar más activamente a la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la asociación estratégica Unión Europea-América Latina

Los mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional han supuesto, como se ha descrito con anterioridad, una ventana de oportunidad para el fomento del diálogo social y la participación ciudadana. Sin embargo, el alcance de dichos mecanismos de participación es muy limitado a los agentes socioeconómicos y requiere de una profunda reforma. La realización de consultas ciudadanas y el establecimiento de plataformas de diálogo sectorial deberían favorecer una ampliación de los agentes sociales implicados en dicho diálogo.

Por otro lado, señalamos también la ventana de oportunidad abierta con la puesta en marcha de la asociación birregional Unión Europea-América Latina. En este sentido los mecanismos de participación abiertos, tanto a través de los diferentes foros de la sociedad civil como a través de las consultas realizadas en el marco de las programaciones de la cooperación o de los acuerdos de asociación se han identificado como limitados, con difícil seguimiento y escasamente operativos. La experiencia de la Unión Europea en otros ámbitos de la cooperación es diferentes: el proceso de Asociación Euromediterránea ha favorecido la creación de una estructura permanente de trabajo de la sociedad civil, a través de la Plataforma Civil

Euromed<sup>14</sup> y de la Fundación Anna Lindh<sup>15</sup>; al tiempo, los acuerdos de Cotonou incluían la necesidad de consulta permanente con la sociedad civil en el desarrollo de los acuerdos de asociación UE-ACP. No hay ninguna razón para que esta experiencia no pueda tener su reflejo en las relaciones Unión Europea-América Latina y Caribe.

La puesta en marcha de las negociaciones Unión Europea-América Central y Unión Europea-Comunidad Andina de Naciones para los Acuerdos de Asociación está suponiendo un momento especialmente relevante en términos de interés por parte de la sociedad civil organizada. El establecimiento de un sistema de participación social en torno a estas negociaciones podría suponer un importante paso en la consecución de acuerdos social y democráticamente avanzados<sup>16</sup>.

### 5.10. ¿Qué papel para EUROsociAL?

EUROsociAL se ha revelado como un potente instrumento de trabajo en materia de políticas públicas para la cohesión social. El establecimiento de sus diferentes redes de acción permite construir espacios de gestión del conocimiento, intercambio de experiencias, refuerzo institucional y asistencia técnica en áreas clave para la cohesión social: la administración de Justicia, la fiscalidad, la salud, el empleo y la educación.

Como programa, y dado su carácter eminentemente innovador, EUROsociAL tiene un papel importante que jugar en la promoción de una política de cohesión social abierta a la participación ciudadana<sup>17</sup>, y muy especialmente a través de la sociedad civil organizada.

No existen recetas universales y la dinámica de trabajo de cada una de las redes es diversa y adaptada a las diferentes situaciones y espacios. En

---

14. [www.euromedplatform.org](http://www.euromedplatform.org)

15. [www.euromedalex.org](http://www.euromedalex.org)

16. Declaración del Foro Tegucigalpa, sobre los Acuerdos UE-Centroamérica (febrero 2007), la propuesta de participación de la sociedad civil en las negociaciones UE-Centroamérica (junio 2007), o la propuesta de participación de la sociedad civil en las negociaciones UE-CAN (mayo 2007).

17. En la presentación del Segundo Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL se plantea que “la cohesión social no puede entenderse sin la existencia de una ciudadanía activa que genere sentimientos de pertenencia e identidad en torno a un proyecto común y solidario de sociedad”.

cualquier caso, se pueden proponer pautas para una mayor promoción de la participación de la sociedad civil en los procesos de cohesión social.

- EUROsocial podría incorporar, a las diferentes redes temáticas, a organizaciones representativas y redes de organizaciones de la sociedad civil en cada uno de los ámbitos temáticos: empleo, educación, salud, etc. Estas redes podrían participar en calidad de observadoras en las reuniones de coordinación, enriqueciendo así el debate y la generación de información relativa a los programas de acción, o participar en las evaluaciones ex-ante o ex-post de los programas previstos. La participación de los consejos económicos y sociales o instituciones similares debería ser una prioridad.
- Es frecuente que los poderes públicos realicen programas de participación social que en muchas ocasiones fracasan por un diseño inadecuado. EUROsocial podría incorporar, a sus programas de acción, seminarios de intercambio de experiencias en materia de participación ciudadana en cada uno de los sectores, amplificando las experiencias positivas existentes en numerosos ámbitos y extrayendo buenas prácticas que sirvieran de referencia para la consolidación de redes de políticas públicas.
- EUROsocial debería reforzar los espacios de encuentro y coordinación con el programa URB-AL, especialmente en la dirección de la dimensión local de la cohesión social. Es significativo a este respecto que la conferencia de actores del programa URB-AL en julio de 2007 se titulara “Lecciones y experiencias del Programa URB-AL. La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social y territorial”<sup>18</sup>.
- La experiencia de EUROsocial debería ser puesta en conocimiento a las principales redes europeas y latinoamericanas de sociedad civil, profundizando en la experiencia iniciada en el II Encuentro Internacional de Redes EUROsocial mantenido en Antigua Guatemala en junio de 2007. EUROsocial debería mejorar la difusión, calidad y cantidad de la información del programa accesible al público.
- EUROsocial podría ofrecer espacios de diálogo entre poderes públicos nacionales y organizaciones de la sociedad civil en las diferentes temáticas abordadas, incluyendo, por ejemplo, la creación de comités consultivos nacionales de carácter permanente. Allí donde existen consejos económicos y sociales o similares, se podría invitar a dichos consejos a participar en las acciones del programa.

---

18. [www.urbal2007rosario.eu](http://www.urbal2007rosario.eu)

- EUROsociAL podría promover la creación de libros blancos o planes estratégicos en cada país para las redes temáticas, incluyendo la participación de la sociedad civil en la elaboración, o, al menos, promover un intercambio de buenas prácticas sobre las experiencias existentes en este sentido.
- En futuras ediciones del programa, EUROsociAL debería plantear como una prioridad el establecimiento de una red específica sobre diálogo social y participación ciudadana. De igual manera, podría asociar a su trabajo a los observatorios sociales existentes en la región, y muy especialmente, a los observatorios de las relaciones Unión Europea-América Latina.

Con todo, es importante señalar que la construcción de espacios participativos no es fácil. Las medidas concretas, así como el uso indiscriminado de metodologías participativas, no garantiza la construcción de espacios de participación ciudadana. Hace falta una voluntad política sincera para llevar a cabo experiencias de democracia participativa. EUROsociAL puede promover, a través de iniciativas simples pero significativas, cierta “sensibilidad” hacia la sociedad civil organizada que permita, en el medio plazo, impulsar un compromiso firme y decidido por la participación ciudadana en las políticas públicas de cohesión social.

## ■ VI. Bibliografía

- BLANCO Y GOMÁ. 2002. *Gobiernos locales y redes participativas*. Editorial Ariel. Barcelona.
- CHAQUÉS BONAFONT, L. *Redes de políticas públicas*. 2004. Ediciones del Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- CHAVEZ Y GOLDFRANK. 2004. *La izquierda en la ciudad*. Icaria Editorial. Barcelona.
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación 636 al Parlamento y al Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 2005.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Declaración de la Cumbre de Viena de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Viena, 2006.
- DROR, YEHEKEL. 1995. *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. Editorial Galaxia Gutenberg, Madrid.
- Encuentro Unión Europea-América Latina y Caribe de la Sociedad Civil Organizada. Declaración final del Tercer Encuentro. México, 2004.
- Encuentro Unión Europea-América Latina y Caribe de la Sociedad Civil Organizada. Declaración final del IV Encuentro. Viena, 2005.
- FONT, J. (comp.). 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Foro Euro-Latinoamericano y Caribeño de la Sociedad Civil. Declaración de Viena. Viena, 2006.
- GOMÁ Y REBOLLO. 2001. *Los presupuestos participativos*, en FONT, J. (comp.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Editorial Ariel. Barcelona.
- HELD, D. 2005. *Un pacto global*. Editorial Taurus. Madrid.
- MALLO, T. (coord.). *Encuentro Cívico Iberoamericano: concertación para una ciudadanía iberoamericana activa*. Colección Documentos de trabajo de CEALCI. Fundación Carolina, nº 5, Madrid, 2006.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL GOBIERNO DE CHILE. *Cohesión social*. Santiago de Chile, 2007.

- OTTONE, E. (dir.). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile, 2007.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe “La democracia en América Latina. América Latina en el siglo XXI: Estado, Desarrollo, Ciudadanía”. Programa de Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL). PNUD, 2004.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano 2005. Ediciones Mundiprensa. Madrid, 2005.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE, Tomás. 1998. *Cuatro redes para mejor vivir*. Lumen-Humanitas. Buenos Aires.
- STIGLITZ, J. 2003. *El malestar en la globalización*. Editorial Taurus. Madrid.
- WAINWRIGHT, H. 2003. *Cómo ocupar el Estado*. Icaria Editorial/TransNational Institute. Barcelona.
- ZUFIAZUR, J.M. *Impulsar la asociación estratégica birregional Unión Europea-América Latina y Caribe, favorecer la cohesión social, reforzar la participación de la sociedad civil organizada*. Comité Económico y Social Europeo. REX/203-CESE 68/2006. Bruselas, 2006.

No es posible la cohesión social sin la participación activa de la ciudadanía. Sin embargo, las potenciales ventajas de la participación ciudadana en las políticas de cohesión social no están suficientemente explotadas en el desarrollo de la acción pública. El presente informe pretende ofrecer una visión panorámica de las experiencias de participación de la sociedad civil organizada en los procesos de cohesión social en América Latina, así como una invitación a incrementar los niveles de diálogo social y civil entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de un modelo de desarrollo democrático, ciudadano y socialmente cohesionado.

#### SOBRE EL AUTOR

José Moisés Martín Carretero es economista especializado en relaciones económicas internacionales. Es director de la ONG ACSUR-Las Segovias y miembro del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En el ámbito de la participación de la sociedad civil en el desarrollo ha colaborado con el Consejo de Europa y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

