

consiste la idea relevante de un razonamiento, especialmente cuando se asume que los que participan en una deliberación presentan desacuerdos fundamentales en sus respectivas filosofías de vida. Esto no es un asunto que ocupará nuestra atención por ahora, pero recomendamos la discusión amplia y esclarecedora que se encuentran en Samuel Freeman, "Deliberative Democracy: A Sympathetic Comment," en *Philosophy and Public Affairs*, 29, 4, Otoño del 2000: 371-418.

<sup>8</sup> Ver Norman Daniels, "Limits to Health Care: Fair Procedures, Democratic Deliberation, and the Legitimacy Problem for Insurers," en *Philosophy and Public Affairs*, (ver referencia)

<sup>9</sup> J. Habermas, *Theory of Communicative Action*, trans. Thomas McCarthy, Boston: Beacon Press (1984), p. 25.

<sup>10</sup> Joshua Cohen, "Procedure and Substance in Deliberative Democracy," en Seyla Benhabib, ed. *Democracy and Difference: Changing Boundaries of the Political*, Princeton: Princeton Univ. Press (1996).

<sup>11</sup> Freeman, "Deliberative Democracy."

<sup>12</sup> Ver Cass Sustein, *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford: Oxford University Press (2001), chapter 1; Pamela Johnston Conover *et al.* "The Deliberative Potential of Political Discussion", *British Journal of Political Science*, 32 (2002): 21-62

<sup>13</sup> Conover *et al.* sugieren que algunas barreras comunes a la discusión deliberativa —la inexperiencia en la argumentación, las carencias educativas, la inseguridad, etc— pueden ser remediadas mediante la educación (*ibid.*, pp. 59-60) y, como indicamos más adelante, los estudios de caso de este volumen proveen información sugestiva que respalda esa tesis.

<sup>14</sup> Para un análisis crítico de la democracia deliberativa, ver Lynn Sanders, "Against Deliberation", *Political Theory*, 25 (1997): 347-76; Iris Young, "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy", in Seyla Benhabib, ed., *Democracy and Difference*, *op. cit.*; y los ensayos de Susan Stokes, James Johnson y James Fearon en Jon Elster, ed. *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press (1998).

<sup>15</sup> Ver los ensayos de Cohen y Habermas in J. Bohman y W. Rehg, ed., *Deliberative Democracy*, Cambridge: MIT Press.

<sup>16</sup> Brian Barry, *Justice as Impartiality*, Oxford: Oxford University Press (1995), pp. 99-111.

## CUARTA PARTE

### EPÍLOGO

## **Capítulo 11**

# **El Poder de Contrapeso en el Gobierno Participativo con Poder de Decisión \***

*Archon Fung \*\* y Erik Olin Wright \*\*\**

Los capítulos del presente volumen giran en torno a las formas institucionales del Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD). Una deliberación y participación institucional que sea equitativa, efectiva y sostenible depende no tanto de los detalles del diseño de las instituciones sino de las circunstancias de las cuales emergen. En particular, las constelaciones de fuerzas sociales que operan en las instituciones del GPPD e influyen en ellas juegan un papel determinante. Al respecto, Cohen y Rogers señalan en el capítulo anterior:

La deliberación es... un ideal cuya realización exige ciertos requisitos. Al faltar esas condiciones previas, no podemos esperar que prevalezca la fuerza del mejor argumento... ¿Cuáles son las condiciones necesarias para que se dé la deliberación?... Si bien la presentación de la teoría y los casos en este libro son consistentes con el reconocimiento de tales cuestionamientos, y admiten la importancia

de la diferencia de poder con que las partes llegan a la deliberación ofrece, el hecho que se le da a casos diversos un mismo tratamiento oscurece el asunto.

Nuestra presentación del GPPD, al fijar su atención en las similitudes entre diversos diseños institucionales, comparte una deficiencia con otras propuestas de gobierno participativo de cooperación. Estas iniciativas pasan por alto, con frecuencia, los problemas de dominación e impotencia, y parecen sugerir que bastaría diseñar la institución correcta para que las asimetrías de poder fueran neutralizadas.

Esa no es la perspectiva que proponemos. En este epílogo quisiéramos tomar en serio este asunto crucial concerniente a las circunstancias sociales que son necesarias para que el GPPD contribuya a un gobierno justo. Nuestra intención es abordar el problema central que Cohen y Rogers señalaron en su comentario, esto es, las formas mediante las cuales las desigualdades propias del contexto pueden subvertir la democracia. Con ello, aspiramos a enriquecer el potencial de iniciativas institucionales como las correspondientes a los modelos de GPPD. Nuestra exposición se va a centrar en el concepto y función de lo que podríamos llamar el *poder de contrapeso*, es decir, una serie de mecanismos que reducen, e incluso neutralizan las ventajas que el poder le da a los actores tradicionalmente poderosos.<sup>1</sup> Creemos que en casi todos los contextos es necesario contar con un poder de contrapeso para que el GPPD rinda sus frutos para beneficio del gobierno democrático que pretende impulsar. La ausencia de movilización de un *poder de contrapeso* pone en riesgo tanto las instituciones del GPPD que buscan responder a los desafíos de una política anquilosada (por ejemplo, los casos de reformas escolares y policiales en Chicago), como las que se lanzan a transformar las desigualdades fundamentales en el poder social (por ejemplo, los casos de Porto Alegre y Kerala).<sup>2</sup> La pregunta clave es discernir si

es plausible o no que el necesario poder de contrapeso pueda llegar a emerger en los contextos que le permiten a las instituciones de GPPD funcionar de una manera sólida y sostenible.

El poder de contrapeso es un concepto muy simple que describe las formas en que los actores poderosos que gozan de un acceso privilegiado a los foros de toma de decisiones pueden ser desafiados, e incluso derrotados, de vez en cuando, por los más débiles y menos organizados. El poder de contrapeso trae a la mente imágenes tales como las de lucha de organizaciones de pacientes que se han enfrentado a las compañías prestadoras de servicios de salud, de ciudadanos que “se atrincheran para contrarrestar la embestida de alguna elite poderosa,” o bien “de las actividades de negros, mujeres y ambientalistas... contra la administración Reagan”.<sup>3</sup> En tales escenarios convencionales antagónicos, las manifestaciones del poder de contrapeso (que llamaremos “poder de contrapeso *antagónico*”) son bastante conocidas. Ella pueden adoptar el rostro de grupos de interés, litigantes en favor de los intereses públicos, movimientos sociales, o quizá también redes de profesionales y funcionarios que en los campos más diversos.<sup>4</sup>

Sin embargo, las formas y funciones del poder de contrapeso relevantes al GPPD no son tan claras. De hecho, puede parecer a simple vista que los ideales deliberativos del gobierno participativo con poder de decisión llevan las de perder en el poder de contrapeso, toda vez que contrarrestar el poder nos lleva a los terrenos de las amenazas y la movilización para zanjar las disputas, antes que al debate razonado. Por este motivo, los defensores de las ideas del poder ciudadano son, por lo general, muy escépticos en todo lo que tenga que ver con las posibilidades de combinar un poder de contrapeso con formas significativas de colaboración. Estas preocupaciones nos llevan a un número de asuntos importantes. ¿Qué significa, en últimas, hablar de formas activas de poder de los grupos en desventaja en los contextos de toma de decisiones, que

pretendan propiciar soluciones deliberativas a los problemas en discusión? ¿Cuáles son los obstáculos para crear tales formas de contrarrestar el poder? ¿Cómo se pueden superar los obstáculos? ¿Cómo podría cultivarse ese poder de contrapeso, y que podría evitar los enfrentamientos antagónicos que al final debilitan las deliberaciones de GPPD? Estas son las preguntas que buscamos resolver en el presente epílogo.

Comenzaremos en la primera sección clarificando el concepto de poder de contrapeso, especialmente en lo que toca a los contextos de colaboración para la toma de decisiones. La segunda parte explora cuatro tesis generales sobre la relación entre un gobierno de cooperación y el poder de contrapeso. La tercera parte se ocupa de revisar una serie de ejemplos a la luz de esas tesis. La cuarta parte examina las dificultades del poder de contrapeso antagónico cuando el propósito es la cooperación, y la quinta parte examina de forma especulativa las formas en se podría construir un poder de contrapeso cooperativo.

## 1. Gobierno y poder de contrapeso

### 1.1. Dos modos de gobierno: el jerárquico antagónico y el participativo cooperativo

Las formas y consecuencias del poder de contrapeso, así como el poder social en general, depende del perfil de las instituciones políticas en el que opera ese poder. Dos dimensiones que evidencian las variantes de esas instituciones se destacan en particular: la primera, es el punto en el que esas instituciones asumen un rasgo organizacional que puede ser *antagónico* o *cooperativo* en la toma de decisiones. La segunda, tiene que ver con discernir si el proceso de gobierno es fundamentalmente *vertical/jerárquico* o *participativo*. En la toma de decisiones desde una dinámica de adversidad, los grupos de interés buscan maximizar sus preferen-

cias por la vía de obtener el favor de tantas decisiones gubernamentales como sea posible en los programas y reglamentaciones administrativos y legales, usualmente mediante diversas formas de negociación. Por el contrario, en un proceso de toma cooperativa de decisiones, los esfuerzos se encaminan a resolver los problemas antes que a obtener victorias, para descubrir los intereses comunes más amplios —no para defender al máximo los intereses personales. En las estructuras verticales/jerárquicas los participantes que ocupan la cúspide de la estructura toman las decisiones y las imponen a los niveles inferiores. En el gobierno participativo, las decisiones requieren una intervención directa significativa de los actores de base.

Estas dos dimensiones generan cuatro tipos de gobierno, como lo ilustra la Tabla 1.

Tabla 1. Tipos de estructuras y procesos de gobierno

		<i>Carácter del proceso de toma de decisiones</i>	
		<i>Antagónico</i>	<i>Cooperador</i>
<i>Estructura de gobierno</i>	<i>Vertical/Jerárquico</i>	Política convencional de grupos de interés	Solución de problemas por parte de expertos/élite (v.gr., Legislación negociada)
	<i>Participativo</i>	Reuniones de ciudadanos y funcionarios en algunas ciudades	Gobierno participativo con poder de decisión

Para nuestros propósitos, las dos casillas más importantes de esta tipología son la del gobierno antagónico jerárquico, de un lado, y la del gobierno participativo cooperativo. Muchos académicos han criticado el gobierno antagónico jerárquico en términos tanto normativos como descriptivos.<sup>5</sup> La perspectiva antagónica enfatiza las diferencias entre los grupos antes que sus rasgos en común, por lo cual genera un *exceso de conflicto*. Esta conflictividad reduce la *legitimidad* del proceso de legislación y la *creatividad* del gobierno.<sup>6</sup> Dado que hay muchas barreras para que se convierten en acciones colectivas, algunos intereses dominan a otros y pueden, por lo tanto, *capturar* aquellos “subgobiernos” o “subsistemas políticos” que son de importancia vital para sus propósitos.<sup>7</sup> Dado que quienes formulan las reglas y los programas están, a menudo, muy distantes de quienes tienen que cumplirlas, las soluciones que ofrece el gobierno antagónico jerárquico sufren, con frecuencia, de *falta de información relevante y conocimiento local*, y de *prolongación de los circuitos de retroalimentación*. En forma similar, la conexión que una larga línea de mando establece entre la decisión y su implementación agrava los ya conocidos *problemas entre los representantes y sus representados* que agobian al sector público. Finalmente, se cree que los métodos del gobierno vertical/jerárquico generan reglas que no son apropiadas para contextos de alta diversidad local, inestabilidad e incertidumbre científica.<sup>8</sup>

Muchos activistas e investigadores, en parte para responder a las carencias ya anotadas, han sugerido formas de gobierno por cooperación, una de las cuales es GPPD, como una alternativa a la política de los grupos de intereses rivales. El “campo” de colaboración le da cabida a diversas vertientes del gobierno no antagónico, que incluyen la negociación regulada, la solución alternativa de disputas, la negociación entre las partes interesadas y la solución comunitaria de problemas.<sup>9</sup> Sin embargo, muchas de estas formas de gobierno cooperativas involucran, en primer lugar, a las élites y los expertos, por lo que conservan las características verticales

típicas de casi todos los gobiernos antagónicos. En la introducción al presente volumen explicamos de qué manera GPPD es una forma de gobierno cooperativa que combina la participación popular con la cooperación entre las partes e intereses involucrados que con frecuencia se ubican en extremos opuestos del espectro de las cuestiones políticas y sociales.

### 1.2. *El problema del poder de contrapeso en la toma cooperativa de decisiones*

Tantos los modos de gobierno antagónico como los cooperativos se exponen al peligro característico de que algunos intereses y partes involucradas puedan, de manera inapropiada, subordinarse a los intereses de los grupos más poderosos. Los investigadores de la acción colectiva, los grupos políticos de intereses definidos<sup>10</sup> y los movimientos sociales han discutido teórica y empíricamente este problema en los ámbitos jerárquico-antagónicos. La relevancia, forma, funciones y efectos de el poder de contrapeso en los escenarios de cooperación no han sido suficientemente analizadas. Es posible que debido a que el tópico del gobierno cooperativo es relativamente nuevo, y dado que los estudiosos de la cooperación pueden estar menos dispuestos a ponderar las dificultades del conflicto, haya sido escasa la investigación empírica en esos asuntos. Otra razón de esta dificultad puede ser que todavía no hay muchas formas de poder de contrapeso cooperativo que puedan ser investigadas. En aquellas áreas en donde el gobierno por cooperación es una novedad, las organizaciones, los grupos de interés y los individuos no han reconocido todavía la importancia del poder de contrapeso, ni gozado de oportunidades para desarrollar organizaciones y estrategias apropiadas. De hecho, a muchos la expresión “poder de contrapeso cooperativo” puede sonarles como un sinsentido: si el proceso de gobierno es en realidad de cooperación, ¿cómo puede incorporar

una *contrapeso* de poder de un grupo en relación con otro? ¿No hay aquí una contradicción al espíritu de cooperación?

Creemos que, en general, un gobierno por cooperación sin la forma apropiada de poder de contrapeso está condenado al fracaso por tres razones yuxtapuestas. En primer lugar, en áreas en donde el poder de contrapeso ya cuenta con formas antagónicas de organización (por ejemplo, los movimientos ambientalistas y sindicales), esas organizaciones pueden resistirse a cambios institucionales hacia formas cooperativas de gobierno. Las dinámicas y talentos de esas organizaciones se adaptan muy bien al *antagonismo*, de tal manera que el cambio hacia la cooperación les puede parecer arriesgado, costoso y paralizante. En segundo lugar, los diseños institucionales específicos de cooperación son ellos mismos, por lo general, el resultado de procesos políticos endógenos. Allí donde contrarrestar el poder sea una dinámica débil o inexistente, las reglas de la cooperación, con toda seguridad, van a favorecer intereses tradicionales, previamente organizados o supremamente concentrados. Dicha reglamentación puede seguir la vía de limitar o establecer una agenda de asuntos que están abiertos a la cooperación, restringir la gama de participantes para seleccionar a unos pocos y reducir la influencia de la cooperación al nivel de un inocuo consejo que puede ser acatado o ignorado. La cooperación, bajo esas condiciones, puede convertirse en un gobierno vertical/jerárquico de colaboración que tiene en cuenta la opinión de los expertos y los intereses de los poderosos, incluso si su impulso original provino de la iniciativa ciudadana. En tercer lugar, incluso cuando existen reglas equitativas institucionales de cooperación, los intereses creados o concentrados estarán en una posición mejor para satisfacer sus propósitos por encima de otros, a menos que existan formas de contrarrestar el poder para mitigar esas ventajas generales. Con formas cooperativas de regulación, las compañías y las asociaciones de industriales, por ejemplo, cuen-

tan con ventajas sobre los trabajadores y los consumidores. Cuando las reformas de cooperación buscan abrir las entidades de servicio –secretarías de educación o departamentos de policía– a una participación más amplia, los burócratas de primera línea que sean profesionales de tiempo completo pueden optar por proteger sus prerrogativas, incluso cuando están, al mismo tiempo, colaborando con padres de familia, habitantes del sector y otros participantes no oficiales. Por tales razones, creemos que una cooperación sólida que contribuya a la democracia no tiene posibilidades de surgir ni sostenerse si falta un poder de contrapeso efectivo.

### *1.3. Cuatro regímenes de gobierno*

La formulación de estos dos pares de conceptos –administración vertical-jerárquica *versus* gobiernos participativos cooperativos, de un lado, y poder de contrapeso alto *versus* bajo– produce un cuadro cuatro categorías que representa tanto las reformas concretas de políticas públicas como el debate entre los proponentes de la cooperación y sus críticos. Este esquema está representado en la Tabla 2.

**Tabla 2: Cuatro Regímenes de Gobierno**

		<i>Grado de Poder de contrapeso</i>	
		<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
<i>Instituciones de gobierno</i>	<i>Administración vertical</i>	I. Subgobierno capturado	II. Pluralismo antagónico
	<i>Cooperación participativa</i>	III. Cooptación, participación de fachada	IV. Gobierno participativo con poder de decisión

La esquina superior derecha caracteriza las áreas familiares de conflicto en las políticas públicas en las que los intereses difusos y generales se movilizan como poderes de contrapeso, a fin de defender sus intereses en el marco de las reglas del juego antagónicas. Las luchas políticas por el medio ambiente en las décadas de los setenta y ochenta ilustran ese pluralismo antagónico, al igual que las luchas políticas raciales del movimiento por los derechos civiles y las luchas laborales a lo largo de buena parte del siglo pasado.

La esquina superior izquierda describe los sistemas de gobierno vertical que no permiten la movilización amplia de intereses comunes y subordinados. Si los intereses poderosos pueden lograr sus propósitos en el gobierno, el resultado es que aquellos grupos influyentes que muestren el interés más profundo en aspectos particulares de la política podrán capturar las agencias relevantes, o conformar alianzas de beneficio mutuo con administradores o legisladores importantes. Esta situación se conoce a veces como "subgobierno cautivo".<sup>11</sup>

El desencanto con las formas de administración y gobierno propias de esas instituciones verticales ha llevado a que legisladores, activistas y académicos rechacen los métodos antagónico-jerárquicos y favorezcan los de cooperación participativa. Sin embargo, los críticos de la cooperación subrayan las posibilidades que describe la celda inferior izquierda en la Tabla 2. Un cambio de gobierno de lo antagónico-jerárquico hacia la cooperación participativa implica una delegación de poder de los niveles altos de gobierno a los bajos, y una gama más amplia de participantes. Cuando las organizaciones antagónicas han articulado el poder de contrapeso, pero no están preparadas para cooperar (un cambio de la celda II a la III en la Tabla 2), los intereses que defienden pueden verse lesionados. Cuando no hay activistas que defiendan el medio ambiente, los programas centrales para reducir la contaminación a través de negociaciones entre las empresas y la comunidad no pueden ser más que una abdicación de la supervisión estatal. Dicho en términos amplios, el cambio de lo antagónico-jerárquico hacia un gobierno por cooperación, cuando no hay una poder de contrapeso, puede significar en la práctica una reducción de la competencia del Estado y una maniobra de desregulación que cooptan y neutralizan las fuerzas de oposición. La cooperación participativa puede no ser más que una fachada.<sup>12</sup>

Finalmente, consideremos el gobierno y la política en el cuadro inferior derecho en la Tabla 2. Al igual que en la región III, aquí las instituciones les confieren poder a las unidades de gobierno descentralizadas, abren los mecanismos de toma de decisiones a un variedad más amplia de intereses que incluye a la ciudadanía, y buscan solucionar los problemas públicos concretos en lugar de imponer una normatividad externa o limitarse a emitir órdenes. Sin embargo, a diferencia de la región III, los intereses que de otra manera estarían subordinados o dispersos se organizan y cuentan con formas para contrarrestar el poder de tal manera que pueden participar en dinámicas de cooperación en igualdad de

términos. En las situaciones ideales, las formas de GPPD ocupan esta región.

## 2. Cuatro tesis

El resto del capítulo buscará ofrecer sustento para las siguientes cuatro tesis que trazamos en relación con el gobierno por cooperación y el poder de contrapeso.

*Tesis 1. Las formas de cooperación participativa, incluyendo las instituciones de GPPD, pueden no arrojar los resultados que sus proponentes esperan si no existe un poder de contrapeso sustancial.*

Los beneficios de la deliberación, la participación y la cooperación pueden darse sólo como resultado de un proceso genuino de cooperación que sea incluyente, equitativo y libre de toda dominación. Las instituciones formales de cooperación participativa se distinguen usualmente por asimetrías protuberantes en sus sistemas de organización, conocimiento, intensidad de intereses y capacidades. Estas asimetrías dan pie para que las partes involucradas que cuentan con sus ventajas caigan en la tentación de excluir y someter a otros, de tal manera que una colaboración equitativa resulta difícil de alcanzar. La presencia de un poder de contrapeso —por ejemplo, organizaciones de padres de familia que fiscalicen a los administradores del sistema educativo, o grupos ambientalistas que contrarresten los intereses de industriales y urbanizadores— puede allanar algunas de esas diferencias y crear así las condiciones propicias para la colaboración equitativa.

*Tesis 2. Las fuentes del poder de contrapeso y las formas que éste asume en contextos de cooperación difieren en general de los que se encuentran en los contextos de relaciones antagónicas.*

La tesis de que el poder de contrapeso es necesaria para cosechar los beneficios de la cooperación podría indicar que las áreas políticas más promisorias para el desarrollo de las instituciones de cooperación participativa son aquellas áreas de sistemas antagónicos en los que ya existe un significativo poder de contrapeso. Esta idea puede tener algo de cierto, pero no se deben sacar conclusiones apresuradas. Las organizaciones de intereses antagónicos han desarrollado capacidades, métodos de mantenimiento organizacional y estrategias de movilización que dependen de la victoria en el conflicto. La cooperación participativa, por el contrario, requiere organizaciones con habilidades, fuentes de apoyo y bases de solidaridad muy diferentes.

*Tesis 3. Estas dos variedades amplias de poder de contrapeso —de cooperación y de intereses antagónicos— no se convierten fácilmente la una en la otra.*

El poder de contrapeso que, en particular, ha sido efectivamente organizado por competidores no puede ser reemplazado fácilmente por propósitos de cooperación. Como veremos más adelante, las organizaciones que juegan un papel crucial contrarrestando el poder en ámbitos antagónicos, con frecuencia carecen de efectividad en los contextos de cooperación. Esto se debe, en parte, a sus ventajas comparativas. Por ello, tales organizaciones se oponen a reformas que conviertan al gobierno de un sistema antagónico-jerárquico en alternativas de cooperación participativa. Mark Sagoff observa, por ejemplo, que,

Las estrategias de concentrarse en un solo asunto, que son empleadas por diversos grupos de cabildeo, con frecuencia dan lugar a una parálisis en la formulación de políticas públicas. Para esos grupos, el conflicto les aporta el método principal para manejar sus asuntos y movilizar el apoyo necesario. La deliberación con otros interlocutores erosiona su misión, ya que en ese caso se verían en la obligación de

confiar sus propósitos y preocupaciones a un juego incierto con sus antagonistas políticos... Cuando un grupo de interés se junta con sus rivales para solucionar un problema, pierde la pureza de su posición; deja de ser una causa y se convierte en un comité.<sup>13</sup>

*Tesis 4. El problema de generar el poder de contrapeso necesario para el gobierno por colaboración no se soluciona simplemente con políticas públicas ni diseños institucionales innovadores.*

Los procedimientos de cooperación, las reglamentaciones y las regulaciones bien diseñadas no pueden por ellas mismas aportar un poder de contrapeso cooperativo. Las fuentes del poder de contrapeso usualmente surgen de la comunidad política, por fuera de las fronteras de las instituciones mismas, y su presencia depende de factores caprichosos tales como los que dan origen a los grupos de interés, a los movimientos sociales y a la remoción de las barreras a la acción colectiva. Los diseños institucionales adecuados pueden facilitar el surgimiento y la entrada en escena de voces que hagan contrapeso. Sin embargo, la presencia o ausencia de poder de contrapeso depende de factores distintos a la estructura institucional.

### 3. Aplicaciones

Para respaldar estas tesis procederemos a explorar brevemente los intentos por generar formas de gobierno de cooperación participativa en cuatro ámbitos: el ambientalismo cívico; las prácticas antidiscriminatorias en el sitio de trabajo; la participación comunitaria y de los padres de familia en la educación pública; y las nuevas formas de acción policial. Algunos de estos ámbitos se cruzan con los estudios de casos que conforman este libro y otros son diferentes. En cada caso nuestra preocupación se concentrará en la interacción entre las prácticas concretas en estos esfuer-

zos y el carácter del poder de contrapeso en los contextos de las nuevas instituciones de gobierno.

#### 3.1. El ambientalismo cívico

Los críticos de las prácticas tradicionales de reglamentación del medio ambiente alegan que el gobierno vertical, antagónico-jerárquico en materia ambiental ha sido dominado por los intereses especiales de industriales y defensores del medio ambiente. Como resultado, se tiene un sistema que es exageradamente conflictivo, incólume ante las necesidades y prioridades locales, indiferente a las voces provenientes de las minorías raciales, e incapaz de manejar “la tarea inconclusa” de erradicación de fuentes de contaminación, prevención e integridad del ecosistema.<sup>14</sup> Algunos de los críticos creen que una política ambiental que sea a la vez más local, participativa, enfocada en la solución de problemas y cooperativa — que ellos llaman *ambientalismo cívico*— podría resolver muchas de esas dificultades.<sup>15</sup> El ambientalismo cívico cubre una gama amplia de actividades que incluye el manejo y la restauración de cuencas, manejo de bosques, planeación y desarrollo urbano, contaminación agrícola y una regulación industrial controlada por la comunidad.<sup>16</sup> Dos experiencias sobresalientes en Estados Unidos subrayan las disputas entre los ambientalistas cívicos y los escépticos de este abordaje novedoso.<sup>17</sup>

La primera viene de los bosques en la zona de la Sierra Nevada, en California.<sup>18</sup> Después de varias décadas, los conflictos usuales entre los ambientalistas y las compañías madereras habían pasado a un plano de lucha intensa, a veces violenta, en la ciudad maderera de Quincy. Las políticas de manejo de los recursos y supresión de los incendios, que en realidad acrecentaban las posibilidades de conflagraciones devastadoras, contribuían a intensificar los conflictos. Después que un gran incendio destruyera un hábitat cer-

cano del búho moteado, un ecologista local dijo que “no se trataba de una lucha entre los madereros y los búhos que estaba sin resolver... sino de un problema entre los búhos y los incendios.”<sup>19</sup>

Un grupo pequeño pero diverso de unos veinte individuos – ecologistas, empresarios madereros y oficiales locales, comenzaron a reunirse en la biblioteca del pueblo para explorar soluciones a este dilema triple de protección del medio ambiente, desarrollo económico e incendios forestales. Una versión más detallada de este grupo llegó a conocerse como el Grupo de la Biblioteca de Quincy. A lo largo de varios meses el grupo llegó a desarrollar un plan de manejo del bosque que cubría unos 2.5 millones de acres alrededor de la ciudad, cuya intención era satisfacer los intereses de todos los involucrados. Para los ambientalistas, el plan destinó un millón de acres del bosque, bosque primario en su mayor parte, para que gozara de un estatus de protección. El plan igualmente permitía a los madereros cultivar entre 40 y 60 mil acres de árboles débiles, jóvenes y sotobosque que a la vez permitía proteger los árboles más antiguos. Para controlar las amenazas de incendios, el plan contempló que los madereros adelantaran sus operaciones en áreas específicas en las que la explotación maderera reduciría el bosque y así ayudaría a evitar la rápida propagación de los incendios en el futuro.<sup>20</sup>

Las organizaciones nacionales por la defensa del medio ambiente se unieron para oponerse al Grupo de la Biblioteca de Quincy. Esta formidable coalición incluyó, con el paso del tiempo, al Sierra Club, la Wilderness Society, el Consejo Para la Defensa de los Recursos Naturales y la Audubon Society. La propuesta del Grupo de Quincy se convirtió así en el campo de batalla entre los proponentes de un proceso local, cooperativo y participativo de solución de problemas y los grandes grupos ambientalistas organizados de acuerdo con la lógica del poder de contrapeso antagónico. Uno de los grupos locales de la Audubon Society incluso respaldaba a Quincy.

Para ellos, las acciones de la organización nacional eran despectivas, ignoraban las condiciones locales y no tomaban en cuenta los acuerdos elaborados *in situ*.<sup>21</sup>

¿Por qué los grupos ambientalistas nacionales rechazaban la posibilidad de que una solución local y cooperativa a los problemas identificados pudiera contribuir de esa manera a los intereses nacionales de protección del medio ambiente? El problema no se debía sólo a una lucha de poder sino también al precedente que podría sentar el caso. Con razón o sin ella, las organizaciones nacionales sintieron que los intereses ecológicos tenían más posibilidades de prevalecer si se formulaban y defendían a un nivel nacional, y no a través de miles de esfuerzos locales. Michael McCloskey, Presidente del Sierra Club, escribió:

La industria piensa que sus posibilidades mejoran en estos foros (de cooperación participativa). Este es un sector que sabe capacitar a sus técnicos para que se apoderen del proceso, y cree que con el tiempo podrá dominar a los participantes en el foro y así liberarse de la posibilidad de vérselas con una legislación drástica a nivel nacional. La industria se las ingenia para presionar a las comunidades allí donde es fuerte; fortaleza que no tiene a nivel nacional.<sup>22</sup>

Desde esta perspectiva, una aprobación por parte del Congreso del plan del Grupo de la Biblioteca de Quincy sentaría un precedente de cooperación participativa que sería peligroso para el manejo de los bosques a nivel nacional. Si bien este plan podría funcionar perfectamente para el caso de Quincy y los bosques nacionales circunvecinos de Plumas, Lassen y Tahoe, no encontraría en otras partes una organización tan sólida de los intereses ambientales. Como precedente, el Plan Quincy sería peligroso precisamente por la ausencia de una poder de contrapeso en otros sitios donde se podría proponer una colaboración similar.

A pesar de que surgió una oposición significativa, los grupos nacionales perdieron su batalla en el Congreso, no obstante contar con una cuota de poder nada despreciable. La senadora Bárbara Boxer inicialmente apoyó la propuesta pero cambió su voto posteriormente debido a presiones. Sin embargo, en 1998, la “Ley Para la Recuperación de Bosques y Desarrollo Económico del Grupo de la Biblioteca de Quincy” pasó a formar parte del paquete de apropiaciones para el año fiscal de 1999.

La Tabla 3 rastrea estos cambios y debates en términos de las diferencias que ya observamos en la Tabla 2. El régimen de política forestal, que se define a través de grupos de interés centralizados y se aplica por la vía del Servicio de Bosques de Estados Unidos, cabe perfectamente en el cuadrante superior derecho que corresponde al gobierno antagonico, que cuenta con el respaldo de el poder de contrapeso de las grandes organizaciones ecologistas. Estas organizaciones vieron el Plan Quincy como la antesala a un gran cambio del cuadrante II al III: un régimen considerablemente vacío de cooperación en miles de localidades que no contaban con un poder de contrapeso cooperativo. El Grupo Quincy, por su parte, vio el cambio como un traslado de la región II a la IV. Los ambientalistas de Quincy se habían organizado y tenían la capacidad para cooperar en igualdad de condiciones con otros intereses locales. Los observadores más entusiastas del proceso de Quincy lo vieron como el precursor de una gran transformación hacia un gobierno de ambientalismo cívico más amplio.<sup>23</sup> A partir de aquí los ambientalistas se levantarían para participar en soluciones descentralizadas a los problemas ecológicos tocantes a bosques, cuencas e instalaciones industriales (un cambio del cuadrante II al IV en la Tabla 3).

**Tabla 3: El Manejo de Bosques y el Plan del Grupo de la Biblioteca de Quincy**

		<i>Presencia del poder de contrapeso</i>	
		<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>
<i>Instituciones de gobierno</i>	<i>Administración vertical jerárquica</i>	I. El Servicio de Bosques antes de movimiento ecológico: Manejo profesional del ecosistema aislado las presiones de los defensores del medio ambiente	II. Plan Pre-(Quincy: La industria y los intereses ecologistas negocian para acomodar sus posiciones políticas
	<i>Cooperación participativa</i>	III. Delegación de facultades legisladoras sobre el medio ambiente a las partes involucradas en un proceso dominado por la industria.	IV. Difusión de una dinámica robusta de solución ecológica cívica a los problemas identificados, tal como lo ilustra el proceso de Quincy.

Los críticos no se han puesto de acuerdo respecto a si los grupos ambientalistas nacionales acusaron una mentalidad muy parroquial, y por lo tanto no pudieron reconocer el poder sustancial y el potencial de las organizaciones ecológicas,<sup>24</sup> o si, por el contrario, su postura fue la más acertada ya que grupos como el de Quincy son excepcionales en su capacidad y organización.<sup>25</sup> Iniciativas locales particulares como la del Plan Quincy tienen más posibilidades de surgir allí donde ya está operando un poder de contrapeso significativo. Como tales, esas iniciativas no ponen a prueba la pregunta que plantean McCloskey y otros ambientalistas escépticos en torno a la cooperación participativa: si la cooperación llegase a convertirse en un modo de gobierno de aplicación más amplia, ¿au-

mentarían las posibilidades de negociación de la industria? ¿Terminaría la industria por dominar el escenario con el paso del tiempo? Para tener elementos de juicio para responder esta pregunta englobante, consideremos la política descrita por Craig Thomas y Bradley Karkkainen en este volumen: la planeación para la conservación del hábitat bajo la Ley sobre Especies en Vías de Extinción.

Como Thomas y Karkkainen lo discuten en sus capítulos, los PCH son muy promisorios vistos desde la perspectiva de los proponentes de la cooperación. Sin embargo, la calidad de la participación en la formulación de la planeación, los planes mismos y buena parte de su implementación, han sido bastante dispares<sup>26</sup>. Se conoce muy poco acerca de los factores que permiten que algunos PCH sean más democráticamente inclusivos y científicamente rigurosos que otros. A un nivel local, una hipótesis provisional que sigue la argumentación ofrecida arriba dice que las áreas que cuentan con una movilización de los intereses en juego, producirán PCH inclusivos y comprensivos. Las organizaciones ambientalistas nacionales, en su mayoría, no se han movilizadas para respaldar PCH ni han adelantado un cabildeo efectivo para impulsar una versión de PCH que priorice los intereses de los defensores del medio ambiente. Probablemente como consecuencia de esta debilidad política, o debido a falta de atención, el Ministerio del Interior ha sido más bien tibio en sus esfuerzos por hacer que los PCH sean más participativos, y para supervisar su implementación con miras a garantizar que esos planes, en efecto, protejan las especies en vías de extinción.

La transición del sistema estricto de la Ley sobre Especies en Vía de Extinción al sistema de los PCH ilustra un cambio que va de un régimen regulador basado en el poder de contrapeso antagónico ambientalista y en una forma de gobierno antagónico, a uno caracterizado por la cooperación pero con un insignificante poder de contrapeso. El precio de la colaboración sin poder de con-

trapeso es evidente en los niveles nacional y local: débiles estructuras de supervisión y procedimiento en el centro nacional de regulación, y falta de flexibilidad de los ambientalistas al nivel local. Los resultados concretos –concernientes a la protección de las especies, la rendición de cuentas y la participación democrática– seguirán quedándose cortos frente a las expectativas de sus proponentes a menos que los ambientalistas defiendan sus intereses tanto a nivel local como nacional. A nivel nacional, el régimen regulador seguirá siendo ineficaz a menos que aplique un monitoreo sustancial, haga posible la circulación de información y cree mecanismos de aplicación eficientes de la ley. Los planes para los ecosistemas particulares no tienen las posibilidades de proteger adecuadamente a las especies ni de ser monitoreadas y protegidas por ley a menos que las organizaciones ecológicas locales movilicen sus fuerzas e incrementen las capacidades necesarias para participar en un proceso sofisticado de PCH.

### *3.2. Discriminación de segunda generación en el sitio de trabajo*

Aunque los problemas y las políticas correspondientes están muy distantes de los discutidos arriba, el campo de las políticas contra la discriminación en el sitio de trabajo experimenta cambios similares en las disputas en torno a los modos de gobierno. Las estrategias hartamente conocidas de dar por terminadas las discriminaciones raciales y de género surgieron de los candentes movimientos sociales de las décadas de los cincuenta y sesenta. Las leyes de “primera generación” contra la discriminación fueron el resultado de luchas entre actores antagónicos que presionaron al Estado para que desplegara sus recursos contra los empleadores que violaran flagrantemente las normas de justicia y equidad. Estas leyes buscaban acabar con una discriminación clara, intencional y bien establecida en la sociedad. Las leyes eran enérgicas,

simples y formuladas e implementadas según la dinámica vertical jerárquica. Algunas de estas leyes les prohibían a los empleadores adelantar prácticas intencionales de discriminación al tomar decisiones de contratación y promoción. Otras normas les exigían adoptar afirmativas para tener sitios de trabajo integrados, pagar salarios retroactivos a quienes habían sufrido discriminación y enganchar empleados de entre las comunidades excluidas.

Estas medidas han sido efectivas para ponerle coto a las formas más frontales de discriminación racial y de género. Sin embargo, esta estrategia tiene sus limitaciones. Hay muchas formas contemporáneas de discriminación y acoso que son más sutiles que las previstas en la primera generación. La discriminación sutil nace de los patrones en la interacción individual y de la cultura organizacional, antes que de un sesgo explícito y deliberado. Susan Sturm, una de las analistas más acuciosas de esta "discriminación de segunda generación", lo describe de la siguiente manera:

La exclusión resulta, no de un esfuerzo intencional por excluir formalmente, sino como un subproducto de las interacciones vigentes que son delineadas por las estructuras cotidianas de toma de decisiones y de relaciones en el lugar de trabajo. Las mujeres y la gente de color siguen estrellándose contra un techo de cristal cuando tratan de ascender, más que todo debido a los patrones de interacción, las normas informales, el trabajo en redes, la capacitación, el mentorazgo, y la evaluación...

Las quejas por las atmósferas de trabajo hostiles, prácticas de empleo subjetivamente excluyentes, techos que marcan el alcance de los ascensos, etc., son complejos, por naturaleza. La complejidad de estas variables se enraizan en múltiples concepciones y orígenes del daño, el carácter interactivo y contextual de la lesión, la falta de claridad de las fronteras entre la conducta legítima y la que no lo es... Esta complejidad se resiste a toda definición y solución que sea aplicable a todos los casos, y no se ajusta a dictámenes relativamente

específicos ni a mecanismos de aplicación de la norma después de acaecidos los hechos."<sup>27</sup>

La impotencia de las medidas jerárquicas verticales para responder a estos desafíos ha dado origen a una proliferación de medidas de cooperación participativa antidiscriminatorias. En lugar de seguir unas prescripciones legales o prohibiciones rígidas en contra de actos discriminatorios claros, muchos empleadores han esfuercos intensos de solución de problemas para identificar y desarraigar las causas escondidas de la discriminación y la hostilidad en el sitio de trabajo, e incrementar la diversidad en los equipos de trabajo. Estos programas involucran con frecuencia no sólo recursos humanos profesionales, una diversidad de asesores externos, y facilitadores de capacitación, sino también a empleados de todas las índoles. Estos trabajadores, después de todo, conocen mejor que nadie los patrones sutiles de la interacción humana, la cultura empresarial y las prácticas que en el sitio de trabajo generan un ambiente hostil y discriminador. Por ejemplo, Sturm describe cómo Deloitte y Touche crearon unos equipos permanentes de trabajo para investigar la brecha de género que se daba en la contratación y la promoción. Después que muchas de las recomendaciones de estos comités se incorporaron a la práctica gerencial en toda la compañía, el porcentaje de altas ejecutivas y socias se incrementó dramáticamente, y el índice de rotación de personal, tanto masculino como femenino, disminuyó drásticamente.<sup>28</sup>

Estas estrategias de cooperación participativa para solucionar los problemas de diversidad y discriminación en el sitio de trabajo tiene muchas ventajas en comparación con las estrategias jerárquico-antagónicas. Las innovaciones de participación apelan al conocimiento altamente contextual de los trabajadores en algunas condiciones específicas de empleo. Al mismo tiempo, aprovechan las energías afirmativas de la administración y los trabajadores en formas que una legislación no podría conseguir. Una

ventaja más es que esas innovaciones alcanzan niveles que son impenetrables para la regulación convencional pero que son de importancia central para la discriminación de segunda generación: los detalles aparentemente inocuos de las políticas y prácticas gerenciales, las culturas empresariales y la minucia de la interacción humana.

A pesar de estas ventajas, los críticos que están más familiarizados con la aproximación antagónica no son tan entusiastas frente a los cambios hacia un régimen que alienta las soluciones al acoso sexual y la discriminación por la vía de la cooperación participativa. Por cada Deloitte y Touche debe haber muchos más empleadores cuya motivación primaria es evitar pleitos antes que enfrentar los desafíos de la discriminación de segunda generación. Susan Bisom-Rapp, por su parte, argumenta que la jurisprudencia contemporánea en torno al acoso sexual y la discriminación racial es un escudo tras el cual se protegen los empleadores que toman dos medidas afirmativas: crear un procedimiento de quejas y ofrecer programas de capacitación que alientan la diversidad racial.<sup>29</sup> Estos dos pasos, por ellos mismos, hacen muy poco para atacar la discriminación de segunda generación, y distan mucho de ser una cooperación participativa sólida.

La estructura de las estrategias alternativas concretas contra la discriminación y los debates en torno a la plausibilidad de esas alternativas se asemejan bastante a las tendencias en la reglamentación ambiental que discutimos arriba. Las estrategias vertical-jerárquicas de la primera generación, motivadas por movimientos sociales antagónicos, significaron un enorme progreso en la lucha contra de los problemas que buscaban solucionar: formas de discriminación racial y sexual explícitas. En términos de la Tabla 4 a continuación, este es un cambio del cuadrante I al II. Sin embargo, han sido menos efectivas contra las formas más sutiles de la discriminación de segunda generación. La nueva alternativa de

cooperación participativa entre administradores y empleados ofrece una solución atractiva. Al igual que en el caso del Grupo de la Biblioteca de Quincy, los beneficios de esta estrategia saltan a la vista allí donde las condiciones son favorables, como se dio en el caso de la gerencia de Deloitte y Touche. El régimen actual de administración es altamente permisivo, y en esas dos firmas permite desarrollar un programa impresionante para tomar entre manos la discriminación de segunda generación, a la vez que aplica los requisitos mínimos de ley para construir las necesarias salvaguardas legales (un cambio del cuadrante II al III en la Tabla 4).

**Tabla 4. Discriminación racial y de género en el empleo**

		<i>Presencia de poder de contrapeso</i>	
		<i>Baja</i>	<i>Alta</i>
<i>Instituciones de gobierno</i>	<i>Jerárquico-Antagónico</i>	I. Ordenamiento privado anterior al Movimiento de los Derechos Civiles: Prácticas deliberadas de discriminación racial y de género.	II. Era de los Derechos Civiles, Antidiscriminación de primera generación: Metas, estándares y métodos de aplicación claros.
	<i>Cooperación Participativa</i>	III. Iniciativas de diversidad por parte de los empleadores	IV. Iniciativa de diversidad por parte de los empleadores + redes locales de diversidad.

Como estrategia general de regulación que rige no sólo para compañías entusiastas sino también para las recalcitrantes, la sabiduría de la cooperación participativa es incierta. Sin duda se hace necesario que exista un poder de contrapeso creciente que confronte a los empleadores menos favorables a la cooperación, y que los presione para que pasen de los procedimientos mínimos de educación y presentación de quejas y aborden una innovadora cooperación participativa en torno a los asuntos de diversidad y discriminación. El poder de contrapeso puede asumir la forma de criterios judiciales que exigen que los empleadores adopten programas más proactivos y antidiscriminadores, y menos procedimientos de regulaciones mínimas a fin de reducir sus responsabilidades que llevan a los jueces a hacer cumplir esos estándares. Otro rostro puede ser el de las organizaciones sociales, grupos de profesionales y otras asociaciones intermedias que presionen a los empleadores a explorar esas estrategias novedosas y les ayuden a implementarlas.<sup>30</sup> Esta posibilidad aún no realizada aparece en la región IV de la Figura 4

### 3.3. Participación de los padres de familia y de la comunidad en la educación pública

Las diversas reformas a la educación pública pueden ser también analizadas con provecho desde el punto de vista de la cooperación participativa y el poder de contrapeso. El largo desarrollo de los sistemas de educación pública encaja a la perfección en el ideal burocrático de las organizaciones que siguen una administración vertical de mando y control, que se aíslan de las dinámicas que contrarresten su poder, así como de la influencia general del público: esta es la celda superior izquierda de la Tabla 5, *infra*.<sup>31</sup> En muchos sistemas de administración de la educación pública, grupos de interés fuertemente consolidados como los sindicatos de maestros, trabajan mancomunadamente con otros profesiona-

les en educación y las juntas directivas de los distritos escolares para gobernar el sistema educativo. Estos sistemas generan subsistemas de políticas cautivas que se describen como (ii) en la región I, en la Figura 5. Las críticas a estos subsistemas de políticas abundan, así como proliferan las recomendaciones concernientes a cómo podría la educación pública ser más efectiva, equitativa y transparente. Las propuestas de reformas ocupan todos los cuatro cuadrantes de la matriz política en la Tabla 5.

Tal como sucede con la antidiscriminación en el contexto del empleo, las estrategias más usuales para atacar la discriminación racial y las disparidades económicas en la educación pública siguen las estrategias clásicas de los derechos civiles consistentes en movilizar formas antagónicas de poder de contrapeso, ya sea a través del apoyo de las bases o los litigios jurídicos, acompañadas de provisiones legales verticales o disposiciones políticas para establecer igualdad. Estas estrategias, que aparecen en la esquina superior derecha en la Figura 5, incluyen decisiones de la corte contra la segregación, casos federales de igualdad en la educación, y un conjunto de decisiones de la corte enraizadas en las constituciones de los estados individuales que buscan igualar las condiciones de la educación pública para distritos ricos y pobres. Aunque las disposiciones legales reciben toda la atención de los medios y de los investigadores, las campañas de cabildeo a nivel de las bases en pro de la igualdad en las escuelas y en el acceso a la educación conforman otro conjunto de estrategias antagónico-jerárquicas. Las organizaciones comunitarias como las IAF de Texas y la Organización Comunitaria de Oakland, por ejemplo, con frecuencia se movilizan para lograr inversiones crecientes en educación pública en los sectores más pobres.<sup>32</sup>

Aunque estas estrategias *antagonicales* han contribuido a la creación de oportunidades importantes de educación para los niños pobres y los que provienen de grupos minoritarios, no alcan-

zan a llegar a las organizaciones y gobiernos de las escuelas. Los problemas de la educación no se limitan a las deficiencias en recursos ni a exclusiones de individuos, sino que incluyen defectos en la administración de las escuelas, la instrucción misma, los currículos, el gobierno y la integración comunitaria. Como una alternativa a las estrategias verticales jerárquicas, algunos reformadores urgen una diversa cooperación participativa que busque mejorar el desempeño de las escuelas mediante la participación de quienes están más estrechamente vinculadas a los estudiantes, esto es, los maestros y los padres de familia.

Los casos más exitosos de este tipo combinan la cooperación participativa con el poder de contrapeso de los padres de familia o de la comunidad, como se describe en el cuadrante inferior derecho en la Figura 5, *infra*. A veces, como es el caso de las reformas del sistema escolar de Chicago que discutimos en el capítulo 4, estas reformas se institucionalizan en procedimientos de gobierno formal. Aunque las mismas pretenden crear una colaboración sólida entre los padres de familia y los profesionales de la educación, la experiencia de Chicago ilustra muchas de las dificultades de la cooperación participativa. Los directores y administradores de las escuelas buscaban defender sus prerrogativas profesionales y las esferas aisladas donde ejercen controles. Además, los líderes del sistema escolar y del Concejo Municipal eran ambivalentes en relación con la cooperación participativa. Como resultado, los Consejos Escolares Locales (CEL) y sus bases en la comunidad se enfrentaron con una administración escolar central que era hostil a las reformas en una serie de luchas administrativas en torno al control formal e informal, entre 1995 y 2000. Aunque algunos líderes específicos en altas posiciones en el sistema escolar de Chicago rechazaron la cooperación entre 1995 y 2000, no todos los funcionarios comparten esa posición. Para mediados de 2002, el liderazgo de los CEL ya daba indicios de un deseo por construir

sistemas más cooperativos, aunque estas actitudes están todavía a la espera de traducirse en acciones.

**Tabla 5: El Gobierno de la Educación Pública**

		<i>Presencia de el poder de contrapeso</i>	
		<i>Baja</i>	<i>Alta</i>
<i>Instituciones de gobierno</i>	<i>Administración Vertical Jerárquica</i>	I. (i) Burocracia clásica (ii) Subgobierno capturado por intereses particulares (sindicatos, educadores) (iii) Algunas pruebas a los intereses en juego y reformas en la rendición de cuentas	II. (I) Desegregación ordenada por las cortes (ii) Casos de financiación estatal para las escuelas
	<i>Cooperación Participativa</i>	III. Reformas a escuela específicas recomendadas por expertos	IV. (i) CEL de Chicago (ii) ARI de Texas (iii) Pequeñas escuelas de Oakland

La fe que motivó el movimiento de la reforma escolar en Chicago fue que los residentes estaban dispuestos a participar en el mundo complicado de la administración y gobierno de las escuelas si se les diera la oportunidad de hacerlo. Los proyectos de organización comunitaria en la reforma de la educación con frecuencia apuntan a fines similares a los de la cooperación participativa, pero parte de premisas diferentes. Para la comuni-

dad, las grandes reformas institucionales como la de los Consejos Escolares Locales de Chicago, no pueden tener éxito si no se aprovecha previamente el interés y las habilidades de los padres de familia, maestros y directores de escuelas individuales.

El proyecto de la Alianza Escolar Interreligiosa (ARI) de Texas ofrece uno de los ejemplos más exitosos de este tipo de organización escolar cooperativas.<sup>33</sup> La ARI, íntimamente relacionada con Ernesto Cortés y la Fundación de las Areas Industriales de Texas comprende unas 90 escuelas en todo el estado. En ellas, los organizadores han desarrollado estrategias muy precisas que conectan a los padres de familia con los maestros en esfuerzos intensos de movilización de recursos para mejorar las escuelas en varias dimensiones, como por ejemplo, la instrucción, la seguridad escolar, las instalaciones físicas, la misión educativa, la igualdad y el acceso a oportunidades de educación a niveles superiores. A juzgar por lo que dicen la mayoría de los observadores, el proyecto de la ARI es muy efectivo en lograr la colaboración entre los padres de familia y los maestros en las escuelas específicas, en formas que introducen transformaciones fundamentales a la cultura organizacional de esas escuelas, y que posibilitan profundas reformas innovadoras.

Otro ejemplo proviene de Oakland, California, donde una iniciativa de reforma educativa combina la organización escolar desde la base al estilo ARI, con las reformas institucionales tipo Chicago. En 1999, el Distrito Escolar Unificado de Oakland unió fuerzas con la OCO (Organización Comunitaria de Oakland), una organización de base afiliada al Instituto del Pacífico para la Organización Comunitaria, y la BayCES (Coalición del Area de la Bahía para la Igualdad Escolar), una ONG con una gran experiencia en reforma educativa. Esta coalición tripartita lanzó una iniciativa que busca crear diez escuelas pequeñas en áreas pobres de población hispana, asiática y afroamericana. En cada una de esas escuelas, BayCES aportará su experiencia en desarrollo didáctico y

curricular, mientras que la OCO buscará estimular la participación y el apoyo de la comunidad y los padres de familia. Por su parte, cada distrito espera mejorar el sistema con el comienzo de estas diez escuelas y el aprendizaje de las lecciones que esta experiencia pueda arrojar. Esta coalición es un esfuerzo de gobierno cooperativo que cubre toda la ciudad y que busca crear pequeñas escuelas de alto desempeño en las que los padres de familia organizados (el poder de contrapeso a nivel escolar) cooperen con los maestros y los directores de las escuelas que se seleccionen para tales fines.

Estos tres casos —la reforma escolar en Chicago, el Proyecto ARI en Texas, y las innovaciones escolares en Oakland— muestran a las claras que las organizaciones de padres de familia y las comunidades de base pueden contrarrestar el poder a través de diversos mecanismos, en una dinámica que surge a partir de diversas fuentes que sostienen la cooperación participativa en el gobierno escolar.

### *3.4. La nueva acción policial*

Siguiendo una ruta de desarrollo similar a la de los sistemas de educación pública, las grandes organizaciones de policía convergieron, durante la primera parte del siglo XX, en un modelo organizacional jerárquico, profesional, con una burocracia políticamente aislada. Estos métodos, junto con otros de justicia criminal tales como condenas y legislaciones contra las drogas más estrictas, suscitaron una ola de críticas tanto desde el interior de la policía como desde otras partes. Para los escépticos, las prácticas policiales, las sentencias y los arrestos no logran dos de sus objetivos centrales: conservar la seguridad de las áreas residenciales y tratar al individuo con respeto y dignidad. Roberto Unger, con cierto grado de veracidad, describió el sistema judicial penal de Estados Unidos como un mecanismo para decidir cuáles miembros de las

clases menos favorecidas habría que meter a la cárcel. Uno podría esperar que esta represión, con todo lo horrible que puede ser para el individuo en cuestión y la sociedad en general, de al menos el fruto de la seguridad en los vecindarios, especialmente los más empobrecidos. Sin embargo, debido a una variedad de razones ya conocidas, la acción policial moderna ha fracasado en ese sentido.<sup>34</sup>

Estas dos ramificaciones del problema han dado lugar a diferentes movimientos de reformas. Los movimientos progresistas tradicionales se han enfocado en las desigualdades pequeñas y estructurales de la justicia y organización policial criminal, y han apelado a los métodos tradicionales de la movilización social antagónica para reformar esas instituciones. Los movimientos por los derechos de los prisioneros caben en esta categoría amplia, y también los que abogan por menos inversiones en la construcción de prisiones y más recursos para educación, así como los que exigen el establecimiento de juntas comunitarias centralizadas que revisen y pongan límite a los abusos del poder policial. Estos movimientos antagónicos tienden a ser rígidos en la formulación de los asuntos, la movilización del apoyo y sus demandas políticas. Las técnicas que utilizan para esa movilización incluyen la construcción de una imagen de acuerdo con la cual el Estado, y en especial el aparato penal, es incorregible e inherentemente represivo o racista.

Una segunda respuesta ha consistido en introducir en la acción policial los mecanismos de la cooperación participativa. En el capítulo 4 de este volumen se describió la variante participativa de la acción policial comunitaria en Chicago, en la que los residentes se juntan regularmente con la policía para deliberar acerca de los problemas de seguridad pública y las soluciones que pueden encontrar.<sup>35</sup> A pesar de sus rasgos atractivos y sus buenos resultados, la experiencia de Chicago ilustra el problema del poder de contrapeso en el seno de un gobierno cooperativo. Aunque las organizaciones comunitarias fuertes orientaron la institucionalización de

la acción policial comunitaria de Chicago en una dirección participativa, el alcalde y el departamento de policía, con el tiempo excluyeron a esas organizaciones del proceso. Tal como pasó con las reformas escolares en esa ciudad, la policía y los políticos no se sentían cómodos con una cooperación en la que las organizaciones comunitarias contaban con una dosis alta de poder de contrapeso y la usaban para desafiar sus prerrogativas institucionales y profesionales. La calidad de la deliberación y de los procesos de solución de problemas en las reuniones de las rondas comunitarias evidencia las consecuencias de la exclusión en dos sentidos. Las organizaciones comunitarias han facilitado los procesos de participación de la ciudadanía y la han capacitado para tal fin. Además, los organizadores de la comunidad ya no se dejan intimidar tan fácilmente por la policía como muchos residentes. De esta manera, han logrado delimitar la autoridad y dominio de la policía en las reuniones vecinales, ayudando a que los residentes se vuelvan más seguros de sí mismos y puedan ser fuentes de poder de contrapeso. Al faltar la contribución de las organizaciones comunitarias de base, muchos residentes ya no cuentan con la posibilidad de defender sus intereses ni de ofrecer sus propias soluciones a los problemas locales. Dicho en términos más generales, la débil participación del movimiento social en las reformas a nivel de la ciudad significa que los oficiales de policía son los que determinan el enfoque de la acción policial comunitaria. Esto, a su vez, quiere decir que la acción policial comunitaria tiene que ver con la seguridad pública entendida en términos estrechos y mezquinos, y que sus soluciones apelan a métodos policiales relativamente convencionales.

#### *4. El Poder de Contrapeso en los Contextos de Cooperación*

Si lo que hemos argumentado hasta ahora va en la dirección correcta, las posibilidades de un gobierno participativo sosteni-

ble y con un significativo poder de decisión, así como otras formas de cooperación participativa, carecen de un poder de contrapeso fuerte. ¿De dónde proviene este poder de contrapeso? Una posibilidad es que esa contracorriente surja de una simple reorganización del poder de contrapeso antagónico. Las organizaciones más significativas que representan los intereses de los menos favorecidos constituyen el contrapeso frente a las políticas en los frentes del medio ambiente, los derechos civiles, los derechos laborales y muchos otros más. Aunque la mayoría de estas organizaciones se han perfilado en contextos de gobierno altamente antagónicos, parecen constituir la fuente más promisoría de poder de contrapeso cooperativo. ¿Podríamos esperar que sus recursos se reorganizaran de tal manera que su respaldo a los intereses de los menos favorecidos se diera en formas de gobierno de cooperación participativa? Infortunadamente, existen tres barreras generales que previenen una conversión fácil de una dinámica antagónica a una cooperativa. Comparados con las organizaciones antagónicas, los grupos cooperativos operan desde posturas incompatibles, requieren unas habilidades diferentes y funcionan a partir de marcos conceptuales distintos y fuentes de apoyo diferentes.

El primer desencuentro entre los dos tipos de organizaciones se da en la escala política. En los sistemas antagónico-jerárquicos los grupos se organizan en puntos céntricos de la toma de decisiones. Por el contrario, las organizaciones que contrarrestan el poder desde una dinámica de cooperación tienen que trabajar tanto a niveles locales como a escalas mayores en las decisiones políticas. Esta diferencia de escala operativa surge naturalmente de las lógicas distintas que se dan en los gobiernos vertical-jerárquicos y los participativos. En los primeros, los grupos de antemano buscan ejercer su influencia en los altos niveles de la articulación de políticas y de la legislación, y consideran que los retos administrativos son secundarios. El actual movimiento

ambientalista estadounidense puede ser un buen ejemplo de ese patrón. Esos grupos cuentan con una buena organización –desde sus oficinas en Washington, que muestran su poder, entran en redes con aliados y contactos y lanzan estrategias de campañas– para influir en las regulaciones nacionales tocantes a la contaminación del aire y la calidad del agua, el manejo de suelos, la protección de especies en vías de extinción, etcétera. Cuando los ambientalistas cívicos argumentan que la participación, información y participación locales van a dar como resultados unas políticas ambientales más justas y efectivas, las organizaciones nacionales descubren que no cuentan con la organización para respaldar, y muchos menos para liderar, esos esfuerzos locales.

Un segundo desencuentro entre los dos tipos de organizaciones se produce a nivel de las competencias. Las organizaciones de poder de contrapeso antagónicas buscan influir las decisiones políticas y legales del más alto nivel y sus capacidades están afinadas para este propósito. Algunas siguen estrategias puntuales de comunicación, recolección de información y persuasión. Otras, como las organizaciones del movimiento social, buscan movilizar una presión popular amplia. Si bien todas estas estrategias demandan una variedad de habilidades para ejercer alguna influencia en los legisladores y políticos, la cooperación participativa exige habilidades para la solución de problemas y la su implementación. Los PCH y el Plan Quincy para el manejo de los bosques levantaron una tormenta política, pero sus experiencias en gobierno cooperativo requirió de sus participantes un conocimiento local profundo, experiencia ecológica y capacidades de análisis. En forma similar, las organizaciones antagónicas de reformas educativas y policiales tienen la habilidad para presionar o persuadir a la alta administración, los concejales y el gobierno municipal en general. Sin embargo, la cooperación participativa exige organizaciones que puedan facilitar la solución de proble-

mas con directores de escuelas, maestros y oficiales de policía en las rondas vecinales. Tal como ocurre con el desencuentro a nivel de escalas, las organizaciones de contradinámicas antagónicas tendrían que asumir una clase de habilidades organizacionales totalmente nuevas para poder funcionar efectivamente en sistemas de gobierno por cooperación.

En tercer lugar, las diferencias en la construcción de significados políticos y fuentes psicológicas de seguridad no permiten igualmente que las organizaciones antagónicas reubiquen sus fuerzas para respaldar la cooperación. Los trabajos recientes en torno a los movimientos sociales subrayan la importancia de factores conceptuales tales como la construcción de significado y la ubicación de los asuntos críticos en marcos conceptuales para los procesos de movilización política.<sup>36</sup> Los movimientos sociales están superando la apatía y las barreras contra la acción colectiva, en parte mediante la construcción de unos “entendimientos compartidos de algunas condiciones o situaciones que necesitan cambiarse”.<sup>37</sup> En el caso de los movimientos y organizaciones antagónicas, esas concepciones involucran los discursos de desigualdad y falta de respeto –“el marco de la injusticia”– que conducen a diagnósticos comunes (enmarcación de diagnóstico), abordajes a las soluciones (enmarcación de prognosis) y razones para la acción (enmarcación motivacional).<sup>38</sup> Muchos grupos antagónicos y sus bases adoptan los marcos cognitivos que no se prestan para abordar las propuestas de una solución cooperativa a los problemas. Esas configuraciones pueden señalar culpabilidades (por ejemplo, la de un gobierno municipal o departamento de policía abusivo), describir protagonistas y antagonistas maniqueos (por ejemplo, oficiales de policía brutales y jóvenes indefensos), y prescribir soluciones políticas simples y directas.

La cooperación participativa, por el contrario, requiere diagnósticos y prognosis menos rígidas, y por lo tanto exige marcos

cognitivos motivacionales. Las actividades de un gobierno descentralizado en torno a la seguridad pública, la educación, el manejo del ecosistema y la discriminación de segunda generación buscan, a la larga, descubrir y poner a prueba hipótesis sobre las causas complejas de los problemas públicos para crear, sobre la marcha, soluciones acondicionadas a las situaciones locales. Los diagnósticos y las hipótesis rígidas no permiten un proceso flexible de solución a los problemas. Además, la cooperación participativa depende a menudo de una colaboración sostenida y profunda entre las diferentes partes, tales como oficiales de policía y residentes provenientes de grupos minoritarios, padres de familia y educadores, trabajadores y gerentes, y ambientalistas y urbanizadores. Los “marcos de injusticia” satanizan o recriminan los antagónicos y obstruyen tales acciones conjuntas. A fin de proveer una poder de contrapeso en un gobierno por cooperación, muchas organizaciones antagónicas pueden necesitar una transformación dramática de sus marcos cognitivos para que puedan entender el mundo político, articular soluciones a los problemas más urgentes y movilizar el respaldo para cambiar ese mundo e introducir los cambios sociales en el sentido más general. No es de sorprender que muchas organizaciones de dinámica antagónica se resistan a tales transformaciones revolucionarias. Esos cambios no sólo minan sus bases de solidaridad y apoyo, sino que también cuestionan los propósitos más profundos de sus líderes y las mismas razones por las cuales tales organizaciones existen.

##### *5. Fuentes de Poder de Contrapeso Cooperativo*

En la mayoría de los sistemas de gobierno cooperativos participativos, el poder de contrapeso no surge fácilmente de políticas públicas favorables ni de organizaciones antagónicas ya existentes. ¿Hay otras fuentes de poder de contrapeso cooperativo?

En este punto hemos de proceder de forma especulativa. Las formas contemporáneas de cooperación participativa son más bien recientes, de tal manera que la mayoría de sus activistas y analistas se están concentrando en una lectura institucional antes que en las condiciones políticas y sociales que son necesarias para que esas instituciones funcionen equitativa y efectivamente. De manera tentativa, entonces, consideraremos tres rutas potenciales que conducen a la generación de un poder de contrapeso cooperativo: organizaciones antagónicas *locales*, partidos políticos y organizaciones de los movimientos sociales.

Aunque ninguna de ellas es omnipresente ni dominante, las formas más fuertes de poder de contrapeso cooperativo en las experiencias que describimos anteriormente provienen de entidades locales inspiradas en una lógica de antagonismo. Por ejemplo, los grupos ambientalistas locales, antes que los afiliados a nivel nacional, fueron los que involucraron los intereses de urbanizadores e industriales en la administración de los bosques y los programas de conservación del hábitat. En los casos de cooperación participativa en los servicios públicos—educación y acción policial—las coaliciones de grupos vecinales y sus organizaciones a nivel de la ciudad ejercieron una presión que contrarrestó el poder del gobierno municipal. En términos generales, las entidades organizadas localmente pueden cambiar más fácilmente de modos antagónicos a modos cooperantes de participación. A diferencia de sus interlocutores nacionales, estas organizaciones locales no sufren las consecuencias del desencuentro a nivel de escalas. La mayoría se organizan para la acción a niveles gubernamentales y sociales que se ajustan a una solución descentralizada de los problemas. Debido, en parte, a que operan en esa escala, los grupos antagónicos con frecuencia cuentan con algunas de las habilidades organizacionales que son necesarias para participar en un gobierno por cooperación. Por ejemplo, ellos cuentan con un conocimiento profundo de los desa-

ños ambientales, educativos y económicos de sus comunidades. Muchos ya trabajan proveyendo servicios directos y conocen los detalles y las dificultades propios de la ejecución de los programas. Cuando los grupos locales presentan sus solicitudes antes las entidades públicas o privadas, esas peticiones con frecuencia incluyen preocupaciones en torno a la inclusión y participación en el gobierno y en los procesos de solución de problemas. Estos grupos esperan que se les permita cooperar en lugar de verse en la necesidad de presionar en procura de soluciones políticas específicas. El reporte de Cress y Snow, por ejemplo, muestra que una de las demandas principales del movimiento social para prevenir la desatención en la provisión de vivienda es que puedan tener representación en las juntas directivas y en los organismos que se encargan de formular e implementar políticas locales en ese campo.<sup>39</sup>

Es posible que los asuntos cognitivos de los marcos conceptuales y las fuentes psicológicas de la solidaridad y la motivación representen para las organizaciones locales antagónicas los más grandes obstáculos a la participación en el gobierno por cooperación. Al igual que sus socios nacionales, los marcos locales del entendimiento político con frecuencia dependen de discursos poco claros de injusticia y culpabilidad. Tales visiones conducen a los participantes a operar a partir de la sospecha—con frecuencia con sobradas razones para ello—en torno a las propuestas de cooperación. Sin embargo, algunas de las organizaciones locales más innovadoras y exitosas han desarrollado marcos conceptuales alternativos que tienen la capacidad para incluir tanto las estrategias antagónicas como las cooperativas. Por ejemplo, Mark Warren describe cómo la Fundación de las Áreas Industriales de Texas pasó de unas concepciones y estrategias antagónicas *alinskyistas*<sup>40</sup> a desarrollar un entendimiento menos miope de la organización que enfatizó los valores comunes y permitió una participación

constructiva<sup>41</sup>. Este enfoque proveyó las bases para la estrategia cooperativa de organización escolar de la ARI que describimos arriba. En forma similar, la OCO, que ha recurrido a tácticas de interrupción de labores y protestas para asegurar una financiación creciente para las escuelas en los sectores más deprimidos de la ciudad, al mismo tiempo ha entrado a formar parte de coaliciones junto con la administración del sistema escolar para participar en el gobierno de algunas escuelas. Aunque la tarea tiene sus dificultades, estas organizaciones han logrado desarrollar marcos políticos y discursos consecuentes que les permiten entender las dos clases de tácticas como provenientes de una concepción común que permite construir el poder y organizar las instituciones sociales defectuosas.

Sin embargo, en términos generales las organizaciones antagónicas locales son fuertes en áreas en las que las otras son débiles. La imposición de estructuras amplias de gobierno por cooperación podrá, como hemos visto en el caso del PCH, crear oportunidades para que algunos de estos grupos locales puedan participar, pero también abrirán otros espacios en los que, siguiendo la evaluación del vocero del movimiento ambientalista, Michael McCloskey, la industria puede contar con mayores oportunidades.

Una segunda fuente de poder de contrapeso de largo alcance puede venir de los líderes políticos que ven la cooperación participativa como una estrategia política que es buena y mala a la vez. Un político o partido puede asumir la vocería para abrir a la participación las agencias vertical-jerárquicas cerradas, crear foros para la participación popular y la solución participativa de los problemas, e intentar cosechar los frutos democráticos y técnicos que comúnmente se le atribuyen a la cooperación participativa. De esta manera, ese líder político puede construir una población beneficiaria de esas políticas que a la vez se puede convertir en su electorado.

Es posible que tal político o partido irrite a algunos funcionarios o afecte algunos de los intereses más sólidamente enquistados en el sistema, pero ese sería el precio a pagar por precipitar un apoyo participativo popular. Siguiendo una versión más tibia de esta estrategia, el alcalde de Chicago, Richard M. Daley, apoya vigorosamente el programa de acción policial comunitaria. Por otra parte, un ejemplo claro y completo de la ruta para contrarrestar el poder viene de los casos expuestos en los capítulos 2 y 3 de este libro, que ilustran cómo los partidos políticos de izquierda en Porto Alegre y Kerala se propusieron implementar un gobierno participativo y darles un poder de contrapeso efectivo a los activistas participantes en el proceso.

Una tercera vía de cooperación se puede hallar en la transformación lenta de las organizaciones que tradicionalmente operan de acuerdo a los modos de la política antagónica. Las barreras que describimos arriba son fuertes, pero no insuperables, para algunos grupos y movimientos sociales importantes. Los grandes sindicatos, algunas organizaciones de defensa de los derechos de las personas de color y de las mujeres, y algunos grupos ambientalistas tienen oficinas nacionales y afiliaciones locales. Los obstáculos de escalas y competencias serán menores para las organizaciones con afiliaciones locales que ejerzan autonomía y posean las capacidades que son comunes en las organizaciones antagónicas locales. Los conflictos perennes entre la autonomía local y la misión nacional que se presentan en los movimientos sindicales, ambientalistas y otros, han asumido un nuevo rostro con el advenimiento de la cooperación participativa como modo de gobierno.

El coro de respaldo a la cooperación participativa sigue creciendo. Sus miembros naturales son organizaciones locales, tales como los ambientalistas cívicos en Quincy, California, y el movimiento a favor de la justicia ecológica, los grupos locales más vibrantes y los Consejos del Trabajo del Condado en una tarea orga-

nizada, y las organizaciones locales que luchan por los derechos civiles y la justicia racial. Los líderes de las organizaciones antagónicas nacionales, bajo la presión que ejercen las bases y posiblemente la que proviene de las frustraciones de sus propios métodos, podrán con el paso del tiempo aceptar las limitaciones de las estrategias del gobierno vertical-jerárquico. Cuando llegue ese momento, estos voceros podrán comenzar a transitar el difícil camino de la transformación de escalas, competencias y marcos conceptuales que es necesario para que puedan ser actores efectivos en los esquema de GPPD.

## 6. Conclusión

A lo largo y ancho de una gama vasta de temas de políticas públicas, un conjunto de compromisos profundos con el gobierno democrático y la justicia social une tanto a los proponentes de la cooperación participativa como a sus críticos. Lo que los divide son los medios para alcanzar esas metas. El abismo entre ellos es más profundo que lo que se puede percibir en la mayoría de sus desacuerdos estratégicos, pues tiene que ver con la estructura misma y las instituciones de gobierno y política. La mayor parte del trabajo en ciencia política y sociología no ayuda a cerrar la brecha. Como se observa con frecuencia, así no se le preste una atención práctica, la ciencia política fija su atención en los canales formales de participación e influencia —el voto y los grupos de intereses— con énfasis en los foros centralizados, mientras que los movimientos sociales en la sociología se ajustan a métodos informales tales como la protesta y la revuelta.<sup>42</sup> La cooperación participativa se halla entre esos dos ámbitos, por lo cual se ha escapado de la mirada analítica de los científicos sociales. En consecuencia, hay muy pocos hallazgos concluyentes sobre el funcionamiento, resultados y prevalencia de este modo emergente de gobierno.

Proponentes y críticos confían en sus propias intuiciones para orientarse en los puntos cruciales de desacuerdos tales como el papel y el potencial del poder de contrapeso cooperativo. Muchos de los proponentes de la cooperación participativa pasan por alto las asimetrías en el poder e implícitamente asumen que el poder puede ignorarse porque no es importante en estos contextos. Otros aceptan un pluralismo ingenuo que supone que todas las partes cuentan con recursos similares para defender sus intereses y que, por tanto, nadie es sistemáticamente excluido. Los críticos, muchos de los cuales han estudiado o trabajado en contextos de gobierno antagónico-jerárquico, con frecuencia adoptan el presupuesto opuesto pero igualmente ingenuo. Reconocen que los problemas de acción colectiva son supremamente difíciles de superar y que es muy difícil construir organizaciones robustas. Reconocen, igualmente, la imposibilidad de construir poderes de contrapeso en sitios donde estas contracorrientes son débiles o inexistentes. Como resultado, los críticos rechazan el gobierno participativo cooperativo por el temor a que se inauguren nuevos feudos locales y se opte por la cooptación.

Las mejores posibilidades para la cooperación participativa se encuentran entre esos extremos. Los críticos deberían reconocer, primero que todo que, sin importar sus otros fracasos, las estructuras del gobierno emergente ofrecen las posibilidades para resolver problemas complejos que no están al alcance de los métodos vertical-jerárquicos. Por su parte, los proponentes deberían admitir que muchos de esos beneficios no se pueden concretar si faltan dinámicas de cooperación que contrarresten el poder. Con estas percepciones comunes en escena, tanto unos como otros pueden empezar a acometer la dura tarea de entender los roles, las formas y las fuentes del poder político en las diferentes estructuras y políticas de GPPD.

---

\* Aproximadamente seis meses después de que el resto de los capítulos que conforman este libro fueron terminados, Archon Fung escribió una versión más completa de este artículo como un ensayo independiente. Sólo después de volver a leer todo el libro con un ojo crítico nos dimos cuenta que las ideas centrales del artículo podrían servir como epílogo al libro con el fin de recoger las observaciones centrales que los comentaristas aportaron –especialmente Cohen y Rogers en el capítulo 10. Por tal razón decidimos revisar y acortar el texto original. Quiséramos agradecer a David Barron, Gene Corbin, Michael Dorf, Bradley Karkkainen, James Liebman, Dara O'Rourke, y Charles Sabel por sus comentarios a las versiones previas del presente capítulo.

\*\* Profesor Asistente de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (archon\_fung@harvard.edu).

\*\*\* Profesor de Sociología de la Universidad de Wisconsin-Madison (wright@ssc.wisc.edu).

<sup>1</sup> En la literatura existente no hay un término para designar el poder potencial en los grupos normalmente débiles y en desventaja en sus dinámicas de confrontación con los poderosos. La expresión *poder de contrapeso* (“*countervailing power*”) aparece en contextos muy diversos, por ejemplo, en el sentido de contrarrestar el poder de las diferentes instituciones de un sistema de gobierno que cuenta con mecanismos de fiscalización y control. Adoptamos aquí esta terminología porque nos permite referirnos a una forma de poder que se desarrolla a contrapelo de algunos privilegios sólidamente establecidos y que provienen del ejercicio del poder.

<sup>2</sup> Cohen y Rogers afirman en el capítulo 10 que el problema de la desigualdad del poder, en este volumen, puede no ser tan relevante para aquellas versiones de GPPD que se orientan hacia lo político como sí lo es en los casos de alcances más ambiciosos como los que provienen de países en desarrollo. Aunque el balance de las fuerzas sociales ocurre en escalas diferentes en esos dos tipos de casos, creemos que la igualdad en el poder y la presencia de una *poder de contrapeso*, son rasgos importantes en los dos tipos de casos, y en general en toda la dinámica de GPPD.

<sup>3</sup> Andrew McFarland, “Interest Groups and the Policymaking Process: Sources of Countervailing Power in America,” en Mark P. Petracca (ed.), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder: Westview Press, 1992 pág., 58.

<sup>4</sup> Hugo Helco, “Issue Networks and the Executive Establishment” en Anthony King (ed.), *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978.

<sup>5</sup> Ver Theodore Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York: Norton (1979); Richard B. Stewart, “The Reform of American Administrative Law” en *Harvard Law Review*, Vol. 88, No. 8, Junio 1975: 1667-1813; Jody Freeman, “Collaborative Governance in the Administrative State,” en *University of California Los Angeles Law Review*, Vol. 45, Octubre 1997: 1-98.; Mark Petracca (ed.), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder: Westview Press, 1992; Frank Baumgartner

y Beth L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton: Princeton University Press, 1998.

<sup>6</sup> Freeman “Collaborative Governance in the Administrative State,” pág. 18.

<sup>7</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 1965; Claus Offe y Helmut Wiesenthal, “Two Logics of Collective Action,” en John Keane (ed.), *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge: MIT Press, 1985; James Q. Wilson, “The Politics of Regulation,” en James Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, 1985); Lowi, *The End of Liberalism*.

<sup>8</sup> Joshua Cohen y Charles Sabel, “Directly-Deliberative Polyarchy,” *European Law Journal*, Vol. 3, No. 4, Diciembre 1997: 313-342.

<sup>9</sup> Xavier de Souza Briggs, *Community Building: The New (and Old) Politics of Urban Problem-Solving*, Documento de trabajo RWP02-003, Cambridge: John F. Kennedy School of Government, 2002, pág. 3.

<sup>10</sup> Olson, *The Logic of Collective Action*; E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Nueva York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960; Kay Lehmann Schlozman, “What Accent the Heavenly Chorus: Political Equality and the American Pressure System,” en *Journal of Politics*, Vol. 46, No. 4, Noviembre 1984: 1007-32; Lowi, *The End of Liberalism*; Wilson, “The Politics of Regulation.”

<sup>11</sup> Ver Richard B. Stewart, “Madison's Nightmare,” en *University of Chicago Law Review*, Vol. 57, primavera de 1990: 335-56.

<sup>12</sup> Bajo circunstancias especiales –cuando no hay conflictos profundos de intereses entre los actores de un proceso de solución de problemas, o cuando, por alguna razón contingente, los grupos poderosos adoptan un postura altruista hacia la cooperación y voluntariamente se abstienen de recurrir a su poder – puede suceder que incluso ante la ausencia de un poder de contrapeso, se de una cooperación participativa genuina. Sin embargo, el contexto político típico para la toma de decisiones no es así de benigno, por lo cual, tal como sucede con formas más usuales de gobierno vertical jerárquico, el poder cuenta y la presencia o ausencia de un poder de contrapeso puede conducir a resultados muy diferentes en virtud de las mismas instituciones de gobierno por cooperación.

<sup>13</sup> Mark Sagoff, “The View from Quincy Library: Civic Engagement and Environmental Problem Solving,” en Robert K. Fullinwider (ed.), *Civil Society, Democracy, and Civic Renewal*, Nueva York: Rowman Littlefield, 1999, pág. 161.

<sup>14</sup> Daniel Kemmis, *Community and The Politics of Place*, Norman: University of Oklahoma Press, 1990; DeWitt, John, *Civic Environmentalism: Alternatives to Regulation in States and Communities*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1994; William Shutkin, *The Land That Could Be: Environmentalism and Democracy in the Twenty-First Century*, Cambridge: MIT Press, 2000; Charles Sabel, Bradley Karkkainen, and Archon Fung, *op. cit.*, especialmente el prefacio por Amory and Hunter Lovins, Boston: Beacon Press, 2000.

<sup>15</sup> John, *Civic Environmentalism*; Shutkin, *The Land That Could Be*; Marc Landy, *Civic Environmentalism in Action: A Field Guide to Regional and Local Initiatives*, Washington, D.C.: Progressive Policy Institute, 1999; Carmen Sirianni y Lewis Friedland, *Civic Innovation in America: Community Empowerment, Public Policy, and the Movement for Civic Renewal*, Berkeley: University of California Press, 2001.

<sup>16</sup> Edward Weber, "The Question of Accountability in Historical Perspective: From Jacksonian to Contemporary Grassroots Ecosystem Management," en *Administration and Society*, Vol. 41, No. 4, 1999: 451-94.

<sup>17</sup> Rena Steinzor, "The Corruption of Civic Environmentalism," En *Environmental Law Reporter*, Vol. 30, Octubre 2000: 10909-10921.

<sup>18</sup> El relato proviene de Sagoff, "The View from Quincy Library"; Timothy P. Duane, "The Ecosystem Approach: New Departures For Land And Water: Practical Legal Issues In Community Initiated Ecosystem Management Of Public Land: Community Participation In Ecosystem Management," en *Ecology Law Quarterly*, Vol. 24, 1997: 786-9.

<sup>19</sup> Sagoff, "The View from Quincy Library", pág. 167.

<sup>20</sup> Sagoff, "The View from Quincy Library," pág. 167-8; Duane, "The Ecosystem Approach".

<sup>21</sup> Sagoff, "The View from Quincy Library".

<sup>22</sup> Michael McCloskey, "The Skeptic: Collaboration Has Its Limits," en *High Country News*, Vol. 28, No. 9, Mayo 13, 1996); ver también Michael McCloskey, "Problems With Using Collaboration to Shape Environmental Public Policy," in *Valparaiso University Law Review*, Vol. 34, primavera del 2000: 423-34.

<sup>23</sup> Sagoff, "The View from Quincy Library".

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Steinzor, "The Corruption of Civic Environmentalism"; William Ratliff, "The Devolution of Environmental Organization, en *Journal of Land Resources and Environmental Law*, Vol. 17, 1997: 45-91.

<sup>26</sup> Ver Thomas, capítulo 5 de este volumen; Peter Kareiva, *Using Science in Habitat Conservation Planning*, Washington, D.C.: American Institute of Biological Sciences, 1999; Stephen Yaffee et. al., *Balancing Public Trust and Private Interest: Public Participation in Habitat Conservation Planning*, Ann Arbor: University of Michigan, School of Natural Resources and Environment, 1998; ver Karkkainen, capítulo 8 de este volumen, para una respuesta.

<sup>27</sup> Susan Sturm, "Second Generation Employment Discrimination: A Structural Approach," en *Columbia Law Review*, Vol. 101, Abril 2001: 469.

<sup>28</sup> *Ibid.*, págs. 492-99

<sup>29</sup> Susan Bisom-Rapp, "An Ounce of Prevention is a Poor Substitute for a Pound of Cure: Confronting the Developing Jurisprudence of Education and Prevention in Employment Discrimination Law," en *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, Vol. 22, 2001: 1-47.

<sup>30</sup> Sturm, *op. cit.*; Michael Dorf and Charles Sabel, "A Constitution of Democratic Experimentalism," en *Columbia Law Review*, Vol. 98, Marzo 1998: 267-473.

<sup>31</sup> Ver, por ejemplo, David Tyack, *The One Best System: A History of American Urban Education*, Cambridge: Harvard University Press, 1974.

<sup>32</sup> Research for Action and Cross Cities Campaign for Urban School Reform, *Strong Neighborhoods, Strong Schools: The Indicators Project on Education Organizing*, Chicago: Cross Cities Campaign for Urban School Reform, Marzo 2002.

<sup>33</sup> Frank Levy y Richard Murnane, *Teaching the New Basic Skills: Principles for Educating Children to Thrive in a Changing Economy*, Nueva York: Free Press, 1996; Dennis Shirley, *Community Organizing for Urban School Reform*, Austin: University of Texas Press, 1997; Dennis Shirley, *Valley Interfaith and School Reform: Organizing for Power in South Texas*, Austin: University of Texas Press, 2002; Mark Warren, *Dry Bones Rattling: Community Building to Revitalize American Democracy*, Princeton: Princeton University Press, 2001.

<sup>34</sup> Malcolm Sparrow, Mark Moore, y David Kennedy, *Beyond 911: A New Era for Policing*, Nueva York: Basic Books, 1990.

<sup>35</sup> Wesley G. Skogan y Susan M. Hartnett, *Community Policing: Chicago Style*, New York: Oxford University Press, 1997.

<sup>36</sup> David Snow y Robert Benford, "Frame Alignment Processes, Mobilization, and Movement Participation," en *American Sociological Review*, Vol. 51, No. 4, Agosto 1986: 464-81.

<sup>37</sup> Robert Benford y David Snow, "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment," en *Annual Review of Sociology*, Vol. 26, 2000: 611-39.

<sup>38</sup> Snow and Benford "Frame Alignment Processes."

<sup>39</sup> Daniel Cress y David Snow, "The Outcomes of Homeless Mobilization: The Influence of Organization, Disruption, Political Mediation, and Framing," en *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 4, Enero 2000: 1063-1104.

<sup>40</sup> El término "alinskyista" denota estrategias antagónicas como las utilizadas de forma pionera por Saul Alinsky en movimientos de organización comunitaria en Chicago en los años cuarenta. Alinsky desarrolló un modelo de organización vecinal comunitaria que era a la vez pragmático y antagónico, mediante el cual los residentes pobres o pertenecientes a minorías étnicas lograron mejores servicios públicos y acceso al crédito y a la vivienda. Alinsky creó la Fundación de Áreas Industriales en 1940 para expandir la organización comunitaria a otras ciudades de Estados Unidos. Para más información sobre el tema, ver Saul Alinsky, *Reveille for Radicals*, New York: Vintage Books, 1989; y Saul Alinsky, *Rules for Radicals: Practical Primer for Realistic Radicals*, New York: Vintage Books, 1989. La obra más completa sobre Alinsky es Sanford Horwitt, *Let Them Call Me Rebel: Saul Alinsky, His Life, and Legacy*, New York: Knopf, 1989.

<sup>41</sup> Warren, *Dry Bones Rattling*.

<sup>42</sup> Cathy Cohen y Fred Harris, "Social Capital and Political Activism Among Marginal Groups," documento preparado para la Conferencia sobre Capital Social y Activismo Político, Harvard University, Mayo 23-24, 2002; Douglas McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Nueva York: Cambridge University Press, 2001.