

NOCIONES DE UNA CIUDADANÍA QUE CRECE

**Enrique Correa y Marcela Noé
Editores**

Nociones de una Ciudadanía que crece

273
C824 mo

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

323 Correa, Enrique; Noé, Marcela, Eds.
C824 Nociones de una Ciudadanía que crece
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998
382 p. Serie libros FLACSO
ISBN: 956-205-126-9

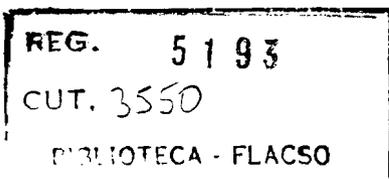
PARTICIPACION CIUDADANA / CIUDADANIA / POLITICAS PÚBLICAS / ESTUDIOS DE CASOS / SEGURIDAD CIUDADANA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES / GOVERNABILIDAD / CONFERENCIA / CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 107.214 Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño portada: A°DOS Diseñadores
Impresión: LOM Ediciones.



ÍNDICE

Introducción	5
<i>Enrique Correa - Marcela Noé</i>	
Parte 1 CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
1ª Sección: Argumentos desde el Estado	
Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales	15
<i>Rodrigo Baño</i>	
Ciudadanía y Políticas Públicas	38
<i>Marcela Noé</i>	
Gestión Estatal y Ciudadanía Destinataria	61
<i>Vladimiro Sáez</i>	
Participación Ciudadana y Gobernabilidad	83
<i>Enrique Correa</i>	
2ª Sección: Miradas desde la Sociedad	
Participación y Exclusión: Una Aproximación al Tema desde la Experiencia de las Comunidades de Base	91
<i>Fernando Castillo</i>	
De la Denuncia a la Construcción de la Igualdad: Nuevas Articulaciones entre Ciudadanía y Género	102
<i>Natacha Molina</i>	
Participación y Localidad: Problemas, Conflictos y Negociación	121
<i>Francisco Sabatini</i>	
Parte 2 ESTUDIOS DE CASOS	
Políticas de Equidad de Género y Participación de las Mujeres	138
<i>Marisa Weinstein</i>	
Dinámicas Recientes de Participación en el Ámbito Educacional en Chile	158
<i>Hernán Courard</i>	
Participación Social en Salud. Acciones en Curso	177
<i>Marisa Weinstein</i>	
Participación en el Sector Vivienda	196
<i>María de la Luz Nieto</i>	
Participación y Políticas Públicas de Vivienda y Urbanismo	213
<i>Patricia Correa S.</i>	

Participación Social y Prevención Delictual	245
<i>Hugo Frühling</i>	
La Inseguridad Ciudadana y la Participación	263
<i>Luis Vial</i>	
Los Problemas para la Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal	303
<i>Soledad Jaña</i>	
Parte 3 CONFERENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: VISIONES DEL GOBIERNO	
Hacia la Modernización del Estado y su Gestión	344
<i>José Joaquín Brunner</i>	
Ex Ministro Secretario General de Gobierno	
Participación de las Mujeres y la Participación Ciudadana para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres	351
<i>M. Josefina Bilbao</i>	
Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer	
Ciudadanía y Políticas de Vivienda	357
<i>Alberto Etchegaray</i>	
Ex Ministro de la Vivienda y Urbanismo.	
Seguridad Ciudadana en Sectores Populares: en Torno a las Soluciones.	363
<i>Patricio Tudela</i>	
Jefe de División de Coordinación Dirección de Seguridad e Informaciones Ministerio del Interior	
Participación y Políticas Municipales	374
<i>Juan Pablo Valenzuela</i>	
Jefe de la División de Modernización y Reforma Administrativa de Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior.	

1ª Sección

ARGUMENTOS DESDE EL ESTADO

PARTE 1

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELEMENTOS CONCEPTUALES

Rodrigo Baño A.

Aspectos Preliminares

La noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, aun cuando normalmente se hace referencia a ella considerándola gruesamente como una “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”. Tal definición es suficientemente amplia como para abarcar una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, empleando diversos medios, por diferentes órganos, cumpliendo distintas funciones, en numerosos niveles y otras especificaciones. Sin embargo, aún cuando se aceptara ésta u otras definiciones semejantes, no se tendría una noción clara de lo que esto significa en términos genéticos ni los alcances que podría tener en su desarrollo, de manera que nada se ganaría en cuanto a explicación del fenómeno, su delimitación y comprensión. Principalmente tendríamos el grave problema de que, sin mayor especificación y análisis, no podríamos diferenciar este tipo de intervención de otras, como ocurre precisamente con las conocidas como de tipo político, corporativas, de grupos de presión, movimientos sociales, etc. La especificidad de la participación ciudadana se escapa e, incluso, sería dudoso rechazar que tal especificidad sea justamente la de abarcar a todas las formas de intervención de particulares en actividades públicas. Con lo cual podría haber serias dudas acerca de la utilidad del término.

Lo único que parece claro al principio es que con la expresión “participación ciudadana” se está haciendo referencia a alguna especie de relación difusa entre Estado y sociedad civil, a una acción de ésta sobre la primera que, además, cuenta de antemano con una valoración positiva, valoración positiva que se considera, ya sea en cuanto constituiría un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la acción misma es expresión de un valor. De aquí resulta que se plantea para la práctica la exigencia de que se incentive, impulse y desarrolle la “participación ciudadana”. Propuestas éstas que encuentran dificultades cuando se observan ciertos vicios en actividades presentadas como “participación ciudadana” (manipulación, sustitución de la participación política, clientelismo, etc.) y que obligan a elaboraciones acerca de la “verdadera” o la “falsa”, como suele ocurrir con los conceptos sobrecargados valorativamente. Situación que es tanto más compleja en la medida que se trata de conceptos confusos (o polisémicos, como se dice en la actualidad).

El problema se hace más complejo por el hecho de que están comprendidos en la idea de participación ciudadana dos términos que carecen de una significación unívoca: Estado y sociedad civil. Situación ésta que suele sembrar de confusiones el tratamiento del tema y que, incluso, puede tener serias repercusiones en las

propuestas de acción que se plantean. Sobre tales términos no corresponde establecer simplemente las delimitaciones conceptuales abstractas, lo que desde ya sería bastante difícil, sino entender la construcción histórica de significaciones que va a ir cargando de contenido a tales conceptos hasta hacer comprensible el sentido que ellos tienen en la sociedad aquí y ahora.

Por cierto que no se tiene aquí la pretensión de aclarar lo que muchos, con más lucidez y saber, no han aclarado. Pero es posible aventurar que una esquemática presentación de ciertas connotaciones de Estado y sociedad civil puede establecer una base inicial para abordar el significado de lo que se denomina “participación ciudadana”.

La Unidad y la Diferencia

No parece majadero aquí repetir conocidas relaciones entre las ideas de unidad y diferencia (lo uno y lo múltiple) que están en la base del desarrollo del pensamiento humano. Al fin y al cabo, desde los griegos clásicos hasta la actual discusión acerca de la participación ciudadana estas nociones tienen un papel central. Situación que tal vez quede más clara al recordar este principio en el desarrollo de las nociones de Sociedad y Estado a partir de la identidad aristotélica y las diferenciaciones que desde entonces se establecen. Esta identidad aristotélica, debe recordarse, no abarcaba solamente el hecho de que ser social y ser político es lo mismo, sino que también establecía una unidad con la naturaleza, puesto que el hombre era por su propia naturaleza un ser político (social). Pero el hombre es un animal político porque posee la razón y es así capaz de ordenar, constituir un orden social, lo cual implica, como contrapartida, la existencia de un aspecto irracional, pasional, que es preciso ordenar. La razón, que es única, debe ordenar el interés (la pasión) que es múltiple y conflictiva.

Será el contractualismo político, en sus diferentes versiones, el que establecerá un corte más nítido entre sociedad natural, en que rigen los instintos y las pasiones, y sociedad civil o Estado, donde rige un orden racional impuesto por un poder central. Ya antes, en el tan vituperado Maquiavelo, se encuentra esta misma concepción: el fin justifica los medios, porque el fin es la obtención o mantención del poder y el poder es la constitución del orden; el predominio de la razón sobre el conflicto de intereses. La teoría del Derecho sigue un desarrollo paralelo.

El desarrollo del capitalismo y la revolución burguesa conducirán a la separación de la sociedad civil con respecto del Estado. No hay que olvidar que sociedad civil es en alemán sociedad burguesa. Significa en los hechos que ciertos intereses privados de tipo económico se separan de la consideración del todo social, se sustraen al orden racional, éstos son los que conforman la sociedad civil, que se distingue del Estado en cuanto a que en éste se desarrolla la política, que tiene que ver con el

todo social. Esta es la inicial distinción entre esas dos esferas.

La definición posterior de una economía y un mercado nacional concurrirán a la conformación del Estado Nacional, en el cual se condensará la noción de totalidad social, especialmente en la visión de Hegel que elevará la idea rousseauiana de voluntad general a la concepción idealista del Estado como objetivación del espíritu absoluto. Con ello establecerá teóricamente una clara distinción entre la sociedad civil y el Estado. Aquí la sociedad civil es vista como el antecedente histórico del Estado, que ordena las relaciones humanas de cierta manera que le permita un arreglo de los intereses particulares, una administración de las diferencias y una optimización de los beneficios materiales para los sujetos, pero que carece de la fuerza moral que identifica a los sujetos con el todo social. Esto último constituye precisamente al Estado en el cual los sujetos individuales se reencuentran como iguales en su participación en la voluntad general.

Marx, inspirándose en Hegel, aunque no con mucha precisión, redefinirá la sociedad civil como el ámbito de las relaciones de producción y del conflicto de clases, señalando para el Estado un carácter superestructural. La concepción de unidad o totalidad se desplazará hacia el futuro, en términos de la misión histórica de una clase universal. La reelaboración de Gramsci del concepto de sociedad civil no sólo invertirá su ubicación en el esquema arquitectónico marxista, sino que volverá a plantear el tema de la razón como unificadora, sólo que esta razón no tendrá carácter universal, sino que particular, no es la razón del hombre, sino que es la razón de una clase.

Será la concepción marxista de sociedad civil la que tenderá a primar en el análisis socio político, en el sentido amplio de establecer en ella el lugar de la multiplicidad, de la diferencia, del interés. Los problemas se plantearán en relación con el Estado. La idea de unidad social, de razón ordenadora, seguirá subsistiendo, pero se postulará como construcción futura de una clase de carácter universal, pero se verá el Estado capitalista en su carácter de aparato de dominación. De hecho la concepción del Estado como la expresión de la unidad, del orden, del bien común, de la razón, que de alguna manera se corresponden con el sentido más clásico de la diferenciación entre Estado e interés particular, no da plenamente cuenta del significado de la revolución burguesa en cuanto emancipación de la política de esta clase, expresada en términos de predominio de los derechos subjetivos sobre la noción de derecho objetivo que corresponde al desarrollo jurídico. Es así como la expresión de unidad del Estado deja de estar referida a la idea de totalidad social irreductible al interés individual y pasa más bien a constituirse en términos de un acuerdo entre tales intereses. Sin embargo, como el acuerdo de intereses presupone la idea de una unidad en la que tales intereses se acuerden, un interés general al que se subordinen los conflictos, no es posible prescindir de tales concepciones. En este proceso pareciera adquirir creciente importancia la diferenciación entre la idea de

Estado y el Gobierno como cabeza del aparato de personas y recursos que administran el poder público; las discusiones en el marxismo sobre destrucción o extinción del Estado apuntan en esta dirección.

En la elaboración de la teoría política el Gobierno aparece así como el encargado de ejecutar el consenso de intereses, armonizándolo con las necesidades del Estado, que es la unidad social construida ahora a partir del principio de las nacionalidades. En estas condiciones, el poder público pierde su carácter trascendental, tanto en el sentido de no depender de los individuos como en el sentido de estar por sobre el interés privado. La desigualdad y el conflicto ya no son explicados trascendentalmente con argumentos de tradición y religión, pero, también, dejan de ser una cuestión pública. A la vez, el poder público se fundamenta en la construcción de una razón que emana de los individuos libres e iguales, igualdad definida por idéntica participación en la voluntad general y libertad dada por la abstracción del interés particular. Queda así definido el espacio de la ciudadanía como correspondiente a los sujetos que, en su individualidad, son considerados con independencia de sus intereses y conflictos sociales.

Serán pues los ciudadanos los que concurran a la formación de la voluntad del todo social, de ahí la justificación del sufragio censitario en cuanto la participación de sujetos “desinteresados” y de mayor desarrollo intelectual, puesto que son ellos los que tienen mejores aptitudes para definir la razón correspondiente a la unidad social, se trata de definir la “verdad de razón” apropiada a la conducción social.

La revolución burguesa mantiene, entonces, un reconocimiento a la totalidad social y radica ese principio de totalidad en el Estado. Sin embargo, en su versión más ortodoxa, se funcionaliza al Estado en términos de garante de lo que es el orden natural; el pleno desarrollo de las leyes del mercado. Este mercado, supuestamente autoregulado, se transforma en constitutivo de todos los campos de la actividad humana. La separación entre la economía y la política, con el predominio de la primera, reduce la concepción del Estado a su característica de aparato de administración coactivo de las relaciones de producción capitalista. Concepción ésta que aumentará las confusiones respecto a la significación del Estado, el que en los hechos no abandonará nunca su connotación de totalidad, definida modernamente en cuanto nacionalidad.

De hecho, la autorregulación del mercado se mantendrá como una utopía liberal, puesto que el Estado intervendrá siempre en la economía, siendo la máxima expresión de esto el desarrollo del “Estado de Bienestar” a partir de la grave crisis económica que sufre el capitalismo mundial. La redefinición de éste en las últimas décadas, volverá a plantear la crítica al “Estado interventor” y la utopía de la autorregulación del mercado. La globalización de la economía capitalista y los problemas que enfrenta el Estado Nacional como máxima unidad social, debido a la

desagregación interna y a la dependencia externa, le otorga gran fuerza a la pretensión de establecer a la economía mercantil como principio organizador de la sociedad. No se trata sólo de establecer la regulación del mercado para la vida económica, sino que es este el principio que aparece como constituyente de todas las relaciones sociales. Paradojalmente es el Estado el que tiene que generar las condiciones para desaparecer como instancia de identidad colectiva, permaneciendo, en la medida de lo necesario, sólo como administrador. Esta definición ideológica del Estado, como poder coactivo, permite invertir la relación clásica entre Estado y sociedad civil. El Estado sería la encarnación del poder ajeno y hostil a la sociedad, no la razón liberadora de la universalidad individual o voluntad general. La sociedad civil sería la sede de la libertad de los individuos que a través de las relaciones mercantiles generan un orden social natural, no el lugar del interés y el conflicto.

A pesar del discurso neoliberal, de hecho el Estado no tiende a desaparecer en cuanto expresión del todo social. Por el contrario, la utopía del mercado autoregulado se muestra lejana y la intervención estatal se mantiene en cuanto garantía de la vigencia del mercado y en cuanto principio de orden de las relaciones sociales. Los procesos de desregulación estatal y regulación mercantil impulsados mundialmente requieren efectivamente de una activa participación de la administración estatal, pero esta administración estatal necesita a su vez justificar su poder en términos de la asunción de la representación de intereses generales, esto es, de ser representación del Estado. Las dificultades en articular tales objetivos planteará crisis de administración reconocidas como “crisis políticas de representación”. La respuesta suele ser en algunos casos el replanteo de las relaciones entre lo público y lo privado, entre interés general e interés particular, entre multiplicidad y unidad, una discusión sobre el orden y su génesis.

La generalidad de este enfoque, únicamente pretende recordar un esquema muy amplio de análisis al cual sólo las singularidades históricas pueden aportar alcances interpretativos. De tales singularidades históricas pareciera conveniente señalar la distinta evolución que han experimentado ciertos sistemas, lo cual explicaría las connotaciones que podrían tener los ensayos de relación Estado sociedad civil entre los cuales se ubicaría la noción de “participación ciudadana”. Al respecto sería digno de considerar la distinta tradición que corresponde al modelo norteamericano en comparación con el europeo, puesto que permitiría ensayar algunas consideraciones respecto de los alcances que podría tener tanto el debate teórico como la implementación práctica de aquello que se tiende a nominar “participación ciudadana”.

Las Distintas Tradiciones

El desarrollo de la idea de Estado europeo se corresponde a lo que se ha venido señalando con anterioridad, en relación a su derivación del concepto de unidad de sociedad y Estado clásica hasta las diferenciaciones modernas. En tal sentido, el Estado, como lugar de la totalidad social por sobre la diversidad, de la razón por sobre el interés y expresión de la voluntad general que consagra al individuo universal, sigue una misma línea que desemboca tanto en la glorificación del Estado en Hegel como en la crítica marxista. La teoría de la soberanía encuentra ahí su fundamento y la formación de los estados nacionales establecerá las bases de la soberanía nacional que se desarrollará en las teorizaciones sobre la democracia representativa.

En esta tradición se fundará la separación estricta de la figura del Jefe de Estado con la de Jefe de Gobierno. El primero representativo de la totalidad social y el segundo de una determinada propuesta de dirección de la cosa pública. Esta separación, hasta cierto punto simbólica, mantendrá la idea de que existe una continuidad entre el antiguo y el nuevo régimen, en el sentido de que la comunidad social se mantiene. El Parlamento se define como la presencia de los intereses de la sociedad civil en el Estado, pero esos intereses sólo admiten tal representación en la medida que lo hacen para operar en la idea del interés general. Los representantes elegidos al Parlamento no son en su conjunto ni cada uno de ellos en particular representantes de sus electores, ni de los territorios donde fueron elegidos, sino que son representantes de la nación. De entre ellos se forma el Gobierno y se orienta la dirección del Estado de acuerdo a la correlación de fuerzas político partidarias, pero esas necesarias divisiones, que produce la formación de Gobierno, no alteran la unidad del Estado, que permanece simbólicamente inmovible y que fuerzan al Gobierno y al Parlamento a asumir la representación del todo social.

Por otra parte, la preocupación fundamental de la política es la conformación del orden social, preferentemente en cuanto orden garantizado por el Estado, esto es, el Derecho. La preocupación por el orden y por la construcción racional del orden se expresará en un marcado énfasis legal. La construcción del sistema normativo preforma la acción política. La importancia asignada a la dictación de constituciones y a la reforma de ellas, así como la reglamentación sistemática se apoya formalmente en la tradición del Derecho Romano y sus codificaciones (algunos autores señalan la importancia que también tiene en esto el Derecho Canónico de la Iglesia Católica).

Estados Unidos de Norteamérica es en cambio un país nuevo, su mismo nombre da cuenta de una diversidad que se asume como el principio fundante de una nación. Cuando Tocqueville analiza su democracia señala certeramente que ésta nace en situación distinta a Europa, pues no se encuentra la herencia del antiguo régimen en

términos de privilegios y diferenciación social casi estamental. Pero tampoco tiene la herencia de la comunidad social que antecede a su organización jurídico política y que cristaliza en el principio de unidad estatal. Por el contrario, tenderá a tener aquí un papel mucho más importante la esfera privada que la pública. Esta última se verá más como arreglo de intereses privados que como interés general.

Tal vez la principal explicación de esto habría que verla en el hecho de que Estados Unidos se constituye inicialmente como capitalista, lo que hace más probable el predominio de la noción de organización de las relaciones sociales en términos mercantiles. Pero existe una serie de otros antecedentes que podrían estar detrás de la noción de que la unidad se construye a partir de la sociedad civil. Su organización religiosa predominantemente más local que universal podría también haber influido en esto. Pero pareciera ser más decisivo el carácter de su derecho. La herencia anglosajona del common law se orienta aquí preferentemente por la casuística y la práctica porque, a diferencia de la Gran Bretaña, justamente no existe una real tradición de esa especie de derecho natural que legitimaba las decisiones judiciales las que, a la vez, aparecen como una dictación legal casuística. No es casual el anecdótico hecho de que en este país haya existido una sola constitución de pocos artículos.

La debilidad de la idea de Estado como expresión de la totalidad social se observa también en que es uno de los primeros países que prescinde de la separación entre jefe del Estado y Jefe de Gobierno, puesto que el presidencialismo concentra en una sola mano ambas funciones. Incluso los representantes ante el Congreso se consideran más representantes locales que nacionales y el ciudadano norteamericano considera como "suyo" a quién eligió. La organización general de la política sigue estas mismas líneas: partidos no ideológicos orientados a la repartición de cargos, articulación empresarial de la competencia por sufragios, localismo exacerbado que a nivel nacional se manifiesta en un fuerte federalismo. Hay además un claro predominio de la lógica de control, más propia del contractualismo de Locke, por sobre la lógica del proyecto.

Como contrapartida existe un elevado asociacionismo de carácter privado. Proliferan las organizaciones autónomas de interés privado a nivel sindical, patronal, vecinal, religioso, de consumo y de variados intereses colectivos particulares. Aunque en algunas ocasiones tales asociaciones actúan como grupos de presión sobre los poderes públicos, en general se constituyen para enfrentar o negociar sus intereses particulares con otros intereses particulares.

La sociedad norteamericana adquiere así un fuerte carácter tribal, con comunidades nacionales, raciales, vecinales, laborales, religiosas y de otras especies, donde el principal sentido de totalidad de tipo estatal se plantea en relación con el exterior. La definición de la unidad social descansa en el papel de los Estados Unidos en las

relaciones internacionales más que en un sentido de identidad autoconstituido, puesto que a nivel interno prevalecen las identidades locales. En estas condiciones, el aparato estatal y el Gobierno Federal no aparecen asumiendo la dirección de la totalidad social con la misma fuerza que ello ocurre en los países europeos, aunque asume tal dirección respecto de las relaciones políticas y económicas de carácter internacional.

Si recordamos la situación chilena en cuanto a esas tradiciones, se verá que tiene un entronque de tipo europeo continental bastante acentuado e, incluso, se podría decir exagerado, debido a sus particulares circunstancias en la constitución como país independiente. Aunque también en América Latina en general y en Chile en particular se confunde en un sólo personaje al Jefe de Estado y al Jefe de Gobierno, tiende a primar el carácter de Jefe de Estado, con una fuerte concentración del poder en la persona del Presidente encarnando el principio de unidad que precisamente se trata de constituir. Lo que se conoce como “fuerte estatismo”, da cuenta de un predominio de la lógica de la totalidad social en un Estado que se articula en relación a un orden jurídico que se presenta como fúndante de la unidad social de la nacionalidad. El “legalismo”, tantas veces criticado por muchos, es un fenómeno común de las elites políticas latinoamericanas, que en el caso de Chile pareciera adquirir mucho mayor profundidad, puesto que no se refiere sólo a un formalismo, sino que corresponde a una orientación al orden que se da en todas las manifestaciones de la vida social.

Esta orientación normativa jurídica, el reconocimiento de la “autoridad”, la temprana organización burocrática, incentivada por el largo período de guerra, tenderán a hacer expresivo en el poder público constituido el lugar de una identidad común que, como suele ocurrir en otros países de la región, se establece desde ahí. Será así en el aparato de Estado y, más precisamente, en el Gobierno, desde donde se planteen “objetivos nacionales”, como es el caso centralmente del desarrollo económico.

El asociacionismo privado es bastante débil, pues las relaciones sociales no presentan con claridad un carácter mercantil, dada la naturaleza subdesarrollada y dependiente de su economía y la subsistencia de formas de sociabilidad precapitalistas. Más aún, en la medida que se desarrollan formas de organización social, éstas adquieren una clara orientación en relación con el aparato público y con el Gobierno. El conflicto de intereses no se plantea entre intereses colectivos particulares, sino que en relación con el principio de totalidad social en el ámbito del Estado, reconociéndose en los poderes públicos la concreción de tal principio. Consecuentemente, las movilizaciones sociales se realizan para conseguir la intervención de los poderes público en nombre de su representación de la sociedad en su conjunto. En otras ocasiones, organizadas ideológicamente, se colocan en disposición de disputar la conducción estatal desplazando al poder constituido. La

apelación puede ser tanto insurreccional como golpista y tener distinta orientación, pero siempre con la pretensión de apropiarse de la dirección estatal. No es raro que las movilizaciones sociales contemplan ambas orientaciones a la vez, apelando al arbitraje del poder público o tratando de hacerse de él, según se defina la correlación de fuerzas.

Naturalmente que las diferenciaciones establecidas tienen connotaciones tipo ideales a las cuales se aproximan las distintas tradiciones concretas. Deberá, pues, entenderse más en cuanto predominio de uno u otro tipo que como realidades excluyentes. Lo que interesa resaltar aquí es que, aunque partiendo del mismo tronco común, la tradición norteamericana, donde se desarrolla la idea de participación ciudadana, presenta características distintas a la chilena y que tales características apuntan al fondo del problema, que son las relaciones entre Estado y sociedad civil. Por cierto que no se trata de sacar de estas consideraciones indicaciones prácticas respecto a las posibilidades de desarrollar la participación ciudadana en uno y otro caso o qué tipo de participación ciudadana tiene mayores probabilidades de operar, ni mucho menos dar instrucciones sobre la mejor forma de operar para quién se proponga incentivar tal tipo de participación. La cuestión apunta más bien a tratar de entender cuál es el tipo de problema que da lugar a la idea de participación ciudadana para intentar entender lo que esto significa en la histórica construcción de Estado y sociedad civil.

Participación Política, Participación Social y Participación Ciudadana

En principio resulta extraño el término participación ciudadana para referirse a una participación que no es la propiamente política. Extraño, puesto que inicialmente la ciudadanía es el concepto que define precisamente la participación política. El ciudadano es quien tiene “derechos” (“El aire de las ciudades hace libre”) y estos derechos pasan a constituirse en cuanto su capacidad para participar en las decisiones que competen a la comunidad. Modernamente las constituciones consagran como derechos del ciudadano precisamente los derechos políticos, de los cuales el principal en la democracias representativas será el de elegir y ser elegido.

Independientemente de problemas terminológicos, la participación política se presenta aparentemente como relativamente clara, puesto que es aquella que se relaciona con el poder público que se arroga la representación del Estado. Sin embargo, la relatividad de esta significación de participación política se plantea en cuanto se sale de la reducida esfera del sistema político partidario, puesto que nada determina que la participación política sólo se pueda ejercer a través del sistema de partidos, ni nada impide que a través de los partidos se realice una participación que no sea estrictamente política. De modo que el órgano a través del cual se realice la participación no determina necesariamente el tipo de participación de que se trata. Esto lleva a que la participación política siga presentándose con un alto grado de

generalidad, tanto como correspondería a la amplia definición de Estado que se ha planteado con anterioridad, puesto que participación política sería lo mismo que participación en el Estado.

La delimitación más conocida que quizás se podría hacer de la participación política tiene que ver con la definición del Estado moderno en términos institucionales y no en el más amplio de sistema político que se ha estado usando hasta aquí. Institucionalmente el Estado se define en relación a una cierta normativa que regula la distribución y el ejercicio del poder público y que es la que consagra jurídicamente como ciudadanía el derecho a intervenir, según normas legales, en la conformación de decisiones de dicho poder. Es esto lo que suele conocerse como participación política y corresponde al funcionamiento regular de una democracia representativa que, definida en términos de sistema, consagra la existencia de poderes públicos que se ejercen sobre una determinada sociedad que, a su vez, determina las decisiones de estos poderes a través de los partidos políticos. En fin, no es cuestión de entrar en mayores precisiones o discusiones al respecto, puesto que lo único que se pretende dejar sentado aquí es la noción restringida de participación política que usualmente se hace en términos de funcionamiento de una institucionalidad definible gruesamente como democracia representativa.

Independientemente de la importancia que pueda tener la distinción de una participación política institucional normal o de la valoración que pueda hacerse de ella, es difícil soslayar el hecho de que la determinación de las decisiones políticas no se produce sólo a través ella. Por el contrario, y al menos ello resulta claro en países como Chile, la intervención de fuerzas distintas a los partidos políticos y de procedimientos diversos a los consagrados institucionalmente, suele tener una considerable importancia en la formación de la voluntad política. No se trata aquí sólo de la obvia referencia a las fuerzas armadas, sino que también a personajes y organizaciones sociales cuyo impacto es evidente. En el tema aquí abordado interesa especialmente destacar el peso que pueden tener ciertos movimientos sociales, dado que ellos se vinculan muy estrechamente con lo que gruesamente pareciera apuntarse con la expresión "participación ciudadana".

En realidad el sentido más fuerte de movimiento social hace referencia a la movilización de los sectores populares orientada a la transformación del sistema capitalista. Tal movimiento sólo tardíamente emprende una actividad política de tipo institucional en medio de fuertes discusiones al respecto que son bien conocidas. En todo caso, el movimiento social adquiere desde ahí un carácter contestatario al sistema económico social, ya sea que él se desarrolle directamente desde la clase obrera o desde otros sectores definidos gruesamente como populares. Difícilmente se podría sostener que este movimiento tenga orientaciones asimilables a lo que actualmente pareciera entenderse por "participación ciudadana", dado que no está dirigido a la participación, sino que a la transformación. Ello no implica que,

de hecho, no haya promovido y alcanzado formas de participación, como ocurre especialmente respecto del movimiento sindical, el cual tiene, al menos en el caso de Chile, un carácter doble que combina un discurso revolucionario con una práctica reivindicacionista. Pero, que se pueda decir que el movimiento sindical es uno de los primeros en los cuales se podría establecer una cierta participación muy directa en relación con los poderes públicos, no pareciera corresponder a la actual conceptualización de la participación ciudadana, la cual tiene connotaciones mucho más ligadas a la lógica del mercado en cuanto negociación y carece del impulso de transformación global que solía enmarcar al movimiento obrero.

Con lo que sí pareciera tener una cierta correspondencia la noción de participación ciudadana es con aquello que se denominó genéricamente como “nuevos movimientos sociales”, de acuerdo con la concepción de Touraine, Offe y otros. Tales nuevos movimientos, que recibieron, por lo demás, variadas denominaciones, sí que parecieran tener un parentesco próximo con la “participación ciudadana”, si nos atenemos al hecho de que propuestas concretas de desarrollar tal participación se dirigen a tales movimientos, como es el caso particularmente de las mujeres.

Ahora bien, la característica de esos “nuevos movimientos sociales” (de mujeres, ecologistas, pacifistas, de minorías étnicas, de alternativas de sexualidad, etc.) es que, a diferencia del “movimiento popular”, se plantean fuera de la esfera productiva y de la mediación del sistema político partidario. A la vez, su tendencia es la de centrarse en el espacio de lo cotidiano y corresponderse con ciertos niveles de desarrollo socioeconómico del capitalismo que provoca, según algunos, una erosión de la centralidad del trabajo como elemento definidor del tipo de sociedad vigente. En cambio, lo que sí plantean tales movimientos es una genérica demanda por una politización de lo social, puesto que se trata de acciones dirigidas hacia los poderes públicos con el fin de obtener decisiones de ese carácter respecto de problemas que normalmente eran definidos como propios de una cotidianeidad particularizada.

Naturalmente no todos los reconocidos como “nuevos movimientos sociales” plantean demandas de politización de cuestiones definidas como privadas, aunque se podría señalar esta tendencia en uno de los principales de ellos, como es el caso del movimiento de mujeres. Hay demandas también por reconocimientos de “derechos”, como los denominados “derechos humanos” o “derechos a la diversidad”, estos últimos planteados como extensión de la protección jurídica para la realización de opciones de vida diversas a las predominantes (minorías culturales, étnicas, homosexuales, etc.).

Resulta interesante considerar este reclamo por los “derechos a la diversidad”, el “derecho a ser distinto”, que se plantea no sólo a nivel de estos movimientos sociales, sino que se constituye en un valor cultural, presente incluso en la nueva apreciación existente respecto a las anomalías de tipo físico o mental. Resulta

interesante, porque a menudo se presenta tal cambio como expresivo de una especie de disolución estatal en su sentido de totalidad o, se presenta ya en algunos análisis como la crisis de la idea de sociedad como referencia de vida social. De alguna manera, a la pérdida de la centralidad del trabajo como elemento definidor de la identidad social se seguiría la pérdida de cualquier definición de identidad social única. Por el contrario, se señala, los sujetos tienden cada vez más a definirse respecto una amplia variedad de posiciones, sin que ninguna de ellas aparezca como más importante que otra. El sujeto es de un determinado club deportivo, pertenece por su trabajo a una empresa, forma parte de su Junta de Vecinos, se reconoce en una cierta comuna, forma parte de una comunidad religiosa, etc., etc. Tal tipo de consideraciones tiene, por supuesto, fuertes implicancias en la definición de las posibilidades de acción colectiva y redefine completamente la participación política. Esta última pasa a ser analizada en términos propios del individualismo metodológico, adquiriendo un fuerte predominio el enfoque conocido como “*rational choice*”.

Sin embargo, no se considera suficientemente el hecho de que la demanda de diversidad es demanda al reconocimiento público de la diversidad. Si se pide a los poderes públicos que reconozcan ese “derecho a ser distinto”, se les pide en cuanto representantes del principio de totalidad que es el Estado, con lo cual ciertamente se refuerza más que debilitarse la idea de sociedad. De la misma manera, que un sujeto admita distintas orientaciones sociales no debilita la idea de sociedad, aunque, si aquello efectivamente ocurriera, podría incidir en el tipo de conflicto de intereses que los sujetos asuman. En consecuencia, no se podría sostener que los “nuevos movimientos sociales” tienen un carácter antipolítico.

Muchas expectativas se generaron alrededor de la emergencia de estos “nuevos movimientos sociales”, especialmente en cuanto ellos podrían significar alguna especie de transformación en las relaciones entre Estado y sociedad civil. Situación que parecía más clara debido a que ellos aparecían en condiciones de que se diagnosticaba una cierta crisis en los sistemas de representación político partidaria que había sido visto como el tipo de intermediación prevaleciente. Sin embargo, el entusiasmo por los “nuevos movimientos sociales” cedió ante el claro declinar de estos y la clara limitación de su accionar. No es que hayan desaparecido, pero parecieran haber quedado reducidos a la categoría de grupos de presión de alcance limitado. En general las demandas planteadas tienden a institucionalizarse en el Gobierno o en el accionar de los propios partidos políticos.

Las ideas de “participación ciudadana” parecieran derivar de alguna de estas experiencias, aunque sus concepciones parecieran ser aún más extensas y confusas. Como ya se señaló, aparece con una alta carga valorativa. Prácticamente se podría decir que lo que primero aparece es la intención de impulsar y desarrollar la participación ciudadana y luego se trata de determinar sus características y

especificidades. Cabe naturalmente la pregunta respecto de qué es lo que se pretende al impulsar eso que se llama “participación ciudadana”. Tal vez si se pudiera determinar el objetivo perseguido se tendría una idea más clara respecto a lo que es. Hay varias lógicas posibles en la noción de “participación ciudadana” que aparecen sugeridas en los escritos que se refieren al tema y en las propuestas de impulsarla. Está la lógica de la eficiencia administrativa. Está la lógica de privatización de la gestión desarrollada por el aparato estatal. Está la lógica de la sustitución de la participación política partidaria. Está la lógica del status público del interés privado. Está la lógica del mercado sustituyendo al Estado. Está la lógica de las asociaciones intermedias. En fin, pareciera que el problema de la “participación ciudadana” no se puede enfrentar directamente en términos de definiciones más o menos precisas y la determinación de sus distintas especies y posibilidades de desarrollo, sino que más bien tratando de establecer cuáles son las condiciones que hacen que se plantee como un tema relevante el ensayar o desarrollar un cierto tipo de relación entre los intereses particulares, individuales o colectivos, y el Estado. Debiendo precisarse respecto del Estado si éste está definido en cuanto administración pública, en cuanto Gobierno o en cuanto principio de totalidad.

Los Objetivos de la Participación Ciudadana

Es posible que las diferentes lógicas implícitas en la noción de participación ciudadana se entiendan mejor si se intenta establecer lo que pareciera estar detrás de esta conceptualización en cuanto a visión normativa. Dado que la participación ciudadana se plantea como una acción “deseable”, más en el terreno de la práctica que de la teoría, sería tal vez fructífero comenzar por establecer cual es la finalidad que se pretende conseguir con esto.

No se trata de analizar la vinculación de la participación ciudadana con determinados valores. Está claro que la propuesta de una práctica lleva implícita la afirmación de que con ella se cumplen determinados valores sociales, sean estos de carácter genérico, como la libertad y la igualdad, o sean ellos más delimitados temporalmente, como la democracia y el mercado. Independientemente de estas y otras valoraciones de carácter más específico y más o menos discutibles o consolidadas en el momento actual, lo que permitiría aproximarse a la comprensión de lo que se está proponiendo como participación ciudadana sería establecer los ámbitos en que ella tendría lugar, el ámbito de acción en el que se propone intervenir. Es en este sentido que cobra especial importancia tener presente los distintos significados que son atribuidos al término Estado y a los cuales se ha estado haciendo referencia.

La participación ciudadana es generalmente entendida como una participación en “actividades públicas”. No tendría utilidad extender el alcance de la participación ciudadana a otras formas de participación social, como las de carácter comunitario, el asociacionismo privado y otras que se desarrollan en función de variados

intereses o valores circunscritos a la esfera privada y sin pretender relaciones activas con el poder público. Pero cuando se está haciendo referencia a lo público es necesario hacer distinciones que se corresponden con las significaciones atribuidas al término Estado. Al respecto es preciso reconocer las grandes confusiones que existen en estas materias y que tal vez lleven a más de alguien a señalar que no corresponde identificar lo público con el Estado. Incluso es una afirmación corriente, en quienes propugnan acciones como las de los llamados nuevos movimientos sociales o de las que corresponderían a la participación ciudadana, que lo público no se agota en el Estado. No se trata, por cierto, de entrar en discusiones semánticas, sino de establecer diferencias conceptuales significativas y es lo que aquí se pretende al señalar las connotaciones diversas del término Estado, el que, simplícidamente, se podría señalar que unas veces es utilizado en cuanto principio de unidad social y otras veces como Gobierno y Administración. Más allá de las consideraciones teóricas que pudieran hacerse acerca de la formación y condiciones de la unidad social, el tema de la participación ciudadana se ubica en el terreno de la existencia de un poder público que pretende ser expresivo del interés general de la respectiva unidad social, y de una administración que realiza la orientación establecida por el poder público. Desde esta perspectiva podría señalarse que la propuesta de participación ciudadana apunta a dos grandes objetivos que estarían referidos a la esfera política y a la administrativa.

Políticamente, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político, en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto, ella ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa. En cuanto a la administración, la participación ciudadana es impulsada como una forma de mejorar su funcionamiento. Corresponde analizar lo que esto significa.

Los Objetivos Políticos de la Participación Ciudadana

El antiguo tema del régimen político es planteado en este caso como lo que se denomina la "crisis del sistema representativo" y, más específicamente aún, "crisis de la democracia representativa". No es del caso referirse aquí a la larga historia de este problema sobre el que existe una abundante discusión. Sólo es posible hacer una genérica referencia a las condiciones y consecuencias de esta situación en cuanto pareciera incidir en los planteamientos sobre participación ciudadana.

Respecto a las condiciones, se señala que se han producido grandes transformaciones que alteran las bases de funcionamiento de la democracia representativa. Dentro de tales transformaciones se suele analizar con detención los cambios ocurridos a nivel de la estructura social que alteran las bases de generalización y organización de intereses, multiplican los posicionamientos sociales significativos y generan una gran fluidez entre ellos. Por otra parte, la modernización de las sociedades incidiría en crecientes grados de dificultad para participar en las

decisiones públicas, debido al aumento de los grados de complejidad de las materias que se deciden y el requerimiento de conocimientos especializados, además que el aumento de la velocidad de los procesos haría difícil prever con gran anticipación los problemas y sus alternativas. Finalmente, habría que agregar las transformaciones en los sistemas de representación institucionalizados en los partidos políticos, los que habrían derivado a crecientes grados de autonomía de sus bases y a una apropiación por las dirigencias o “clase política” de la voluntad de la ciudadanía, generando un fuerte aumento de la apatía política.

Naturalmente que existen otros factores que se agregan a los señalados y que nutren las visiones críticas acerca del funcionamiento de la democracia representativa. En conjunto todas ellas apuntan a señalar que no sólo no se cumplen los valores que supuestamente deberían implementarse en la democracia representativa, en cuanto forma de constitución de la voluntad nacional, sino que el funcionamiento del régimen político es deficiente, generando problemas de orientación política y gobernabilidad.

Las alternativas planteadas respecto a esta crisis de la democracia representativa han tomado dos direcciones que han llegado a implementarse prácticamente. Estas alternativas son las de establecer limitaciones, hasta la sustitución, de la democracia representativa; o, por el contrario, proponer su ampliación.

Naturalmente, las limitaciones o sustituciones de la democracia representativa suelen ser más visible en situaciones de gobiernos autoritarios. En el caso chileno es claro como, ya al comienzo del régimen militar, se plantea la sustitución de los sujetos colectivos de clase, centrales en la articulación de posiciones en el conflicto político que desemboca en la intervención militar, por la diferenciación en términos de ciertas categorías sociales, como es el caso de las mujeres, los jóvenes y los gremios, para los cuales se crean canales especiales de presencia institucional a través de las respectivas Secretarías Nacionales. Pero más importante que esto es el intento explícito por sustituir la “democracia de partidos” por la participación de los “interesados” Situación ésta que se impulsa a través de la consagración del principio de subsidiaridad del Estado y la privatización de sus funciones, especialmente en el ámbito de la llamada reproducción social. Por otra parte, se pretende consagrar como principio legitimador del Gobierno la articulación social corporativa de la población a través de la representación de sus asociaciones de interés en instancias de carácter territorial, como es el caso específico de las COREDES.

Independientemente de análisis más detallados del proyecto e implementación que en esta materia tuvo el régimen militar, conviene resaltar el hecho de que ello se planteó ideológicamente como una forma de sustitución de la democracia representativa y que se corresponde en general con los planteamientos neoconservadores. Estos planteamientos se orientan hacia una redefinición restrictiva de la políti-

ca, eliminando de ella importantes materias para las cuales se asumen ciertas pautas incontestables de naturaleza económica, moral o cognoscitiva. De tal manera, éstas aparecen como cuestiones ajenas a la voluntad política, aunque en los hechos esa voluntad política sea la garantía de que esas pautas incuestionables se cumplan.

La alternativa a la limitación o sustitución de la democracia representativa es la propuesta de ampliarla, para así enfrentar los problemas que la aquejan. Esta alternativa cobra especial fuerza precisamente como respuesta coyuntural al autoritarismo, pero tiene un alcance mucho más genérico como crítica a la partidocracia y autonomía de la clase política, así como a lo que se ha dado en llamar “democracia delegativa”, en la que sólo se participaría eligiendo entre los postulantes a quién va a tener el poder de realizar su voluntad personal.

Pero no se trata sólo de un planteamiento reactivo, sino que se establecen ciertas apreciaciones valorativas que apuntan a consideraciones genéricas acerca de la participación política. Ellas señalan que aunque la democracia representativa funcionara bien existiría una insuficiencia en referirla exclusivamente a la participación institucional. Esto significaría una sobrevaloración del poder establecido y limitaría también el control social sobre el poder público. Posiciones éstas que alcanzan su máxima expresión cuando cuestionan el principio de totalidad como una ideología obsoleta frente a la necesidad de articular una pluralidad que es la sociedad actual. Es en este terreno donde cobran fuerza las expresiones anteriormente citadas respecto a que lo público no se agota en lo estatal y que hay que fortalecer a la sociedad civil (lugar de la libertad) frente al Estado (lugar de la dominación).

Es en este punto donde parecieran presentarse las mayores confusiones, según se ha venido señalando, por lo que podría ser conveniente sistematizar las materias. La participación ciudadana, según la difusa caracterización que se hace de ella a través de la denotación de acciones concretas, no altera la representación política, tenga esta carácter electoral o virtual, de quién detenta el poder público, puesto que más bien supone su existencia. La participación social, según se ha dicho, no se considera participación ciudadana sino en tanto y en cuanto se relaciona con el poder público. La participación ciudadana corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos, ante los que apela. Lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer público la consideración de ese interés.

La participación ciudadana no trasciende su interés privado, el cual tiene que ser procesado de acuerdo al criterio de totalidad prevaleciente. La concertación de vecinos sobre el diseño urbano y la concertación de una mafia para el control de la seguridad de un barrio tienen la misma forma de participación social, que se plantea

como participación ciudadana en cuanto buscan una relación con el poder público. El cual tiene que ver su integración con el interés general. Puede ser, y de hecho ha ocurrido, que el detentador del poder público integre indiferentemente a una u otra demanda, pero formalmente tiene que hacerlo de acuerdo a un criterio de interés general si es que quiere que éste sea un acto de autoridad. El que el criterio de interés general sea aparente o ideológico es una cuestión de hecho difícil de determinar en el caso concreto, pero es indudable que en principio debe tener un respaldo en la conciencia social si es que quiere seguir siendo reconocido como expresión de la voluntad general (nacional) de esa sociedad.

Es en este sentido que la participación ciudadana encuentra dificultades como para ser considerada una forma de ampliación de la democracia representativa. La democratización es un objetivo político que se implementa por medios políticos. Dado que la democracia es un régimen político para hacer efectiva la soberanía nacional, lo correspondiente sería activar la participación política de la "ciudadanía" en la definición del interés general. Por lo tanto, participación en lo que se constituye como poder público, poder del Estado.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana como propia de la sociedad civil, esto es, correspondiente al interés particular, puede ser contradictoria con la participación política. Esto no obsta para que dentro de los aspectos que algunos señalan como correspondiendo a la participación ciudadana se encuentren algunos que son propiamente cuestiones de participación política, con lo cual pierde bastante su delimitación aquel concepto. Sería preferible, pues, no hacer de la participación ciudadana un término omnicomprendivo que le hiciera perder toda utilidad. Cuando se propugna una reforma del Estado, entendida en su aspecto político y no administrativo, no se están planteando consideraciones de tipo privado. Es lo que ocurre con propuestas de descentralización de las decisiones del poder público, referéndum de carácter nacional o regional, iniciativa popular, audiencias públicas y otras iniciativas sobre procedimientos que se definen como de democracia directa, o regulaciones y controles entre poderes del Estado.

Los Objetivos Administrativos de la Participación Ciudadana

Según se ha señalado, en general, cuando se opone el Estado a la sociedad, se está entendiendo a aquél fundamentalmente en cuanto aparato del Estado, dentro del cual se incluye o no al Gobierno. Como aparato del Estado se comprende al conjunto de personal y recursos con los cuales se administra el poder público. Aparece así como el aspecto visible del poder y se entiende que se pueda tener a su respecto la consideración de que constituye un elemento que no se confunde con el interés general y que incluso puede aparecer como un poder que oprime.

En realidad, en las confusiones sobre el significado del Estado se encuentra una clara distorsión de la conocida definición weberiana que, dado su carácter formal, suele ser comúnmente aceptada por los estudiosos del tema. Lo que ocurre es que se pone todo el énfasis en “el monopolio de la coacción física que ejerce un cuadro administrativo” y se olvida que eso es un medio para la existencia de “un instituto político de actividad continuada” que tiene un “orden”. El Estado aparece así como pura administración coactiva que limita la libertad y ahoga las expresiones de la sociedad. De ahí que se proponga limitar al Estado, extendiendo esa limitación no sólo a la administración coactiva sino que al principio de totalidad social ordenada, que es precisamente el fundamento de la libertad individual según señalan los teóricos del Estado y el Derecho.

La participación ciudadana pareciera encontrar su terreno específico en la gestión pública, la administración. Se podría señalar que es ante el diagnóstico de determinados problemas en la gestión administrativa donde las propuesta de intervención de interesados tienen mayor fuerza, tal como se aprecia específicamente con la preocupación existente respecto de políticas públicas. Incluso habría que señalar que, aunque en algunos casos pueda parecer limitrofe, no se comprenden aquí los problemas relativos a los procedimientos de formación de la voluntad política que pretende traducir el interés general en Gobierno. Como se vio, tales problemas serían los propios de la participación política y no de lo que se trata de delimitar como participación ciudadana.

Los problemas de administración se presentan paradójicamente como contradictorios. Una parte de ellos pareciera derivar del predominio estricto de una racionalidad formal que aparece en contradicción con las exigencias de la racionalidad material. Otro grupo de problemas se ven como consecuencia de una orientación material no deseada en la administración. En el primer caso se critica el riguroso formalismo que pierde de vista los objetivos perseguidos por la administración y se reclama por una acción más directa de solución de problemas y no el seguimiento estricto de rutinas. En el segundo caso se está criticando la orientación de la actuación administrativa en términos de intereses particulares de personas, grupos o sectores (incluida la propia administración) alterando los procedimientos regulares. En el primer caso se habla de ineficiencia, en el segundo de corrupción.

En cuanto a los problemas derivados del formalismo, estos aparecen más estrictamente ligados al carácter de medio que tiene la administración, de manera que no obtiene los objetivos que se supone que debe conseguir. Pueden señalarse deficiencias en el personal, en los recursos o en los procedimientos, como también pueden existir dificultades en la relación de todos ellos. Básicamente esto se traduce en un perjuicio para los intereses particulares afectados por la administración, independientemente de la significación política que pueda tener en términos del interés general. Es el momento en que se cuestiona la eficacia y la eficiencia de la

administración pública.

FLACSO - Biblioteca

El enfoque general de solución de este tipo de problemas se presenta como “reforma del Estado”, entendida en términos de gestión burocrática, existiendo diferentes propuestas al respecto, casi siempre presentadas como procesos de modernización. Se habla en este sentido de descentralización, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, actualización de recursos y diseños de racionalización. Aunque no siempre se considera, la participación ciudadana se inserta aquí como uno de los mecanismos que pudieran ser centrales en el mejoramiento de la administración y así es planteado por quienes propician este tipo de intervención.

En el ámbito de las políticas públicas, las propuestas de participación ciudadana abarcan prácticamente todas las etapas del proceso, teniendo un énfasis especial el planteamiento de las demandas de los interesados definidos por las respectivas políticas. Se trataría de intereses sociales que, en cuanto reconocidos como de interés público, se activan para ser objeto de las acciones de administración orientadas a su satisfacción. Al mismo tiempo, la participación de los interesados en la gestión de tales políticas tendría la pretensión de obtener una acción más eficaz y eficiente, rompiendo el formalismo burocrático desinteresado con el impulso hacia la mejor y más directa solución impulsada por los interesados en ella. Esto implicaría una intervención que partiría desde la cuantificación y calificación de las demandas hacia las discusiones de planificación, la ejecución y hasta la evaluación de las políticas públicas. Entendiéndose que la participación se extiende tanto a los entes colectivos organizados con cierta permanencia como a las agrupaciones coyunturales y transitorias que se formen, así como la posibilidad de intervención de carácter individual que pueda plantearse de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

En suma, se trata de incentivar o recibir la activación de los sujetos cuyos intereses particulares son afectados por la realización de las políticas públicas, de manera que no aparezcan como meros receptores de las acciones que la administración pública realiza al efecto. Intención ésta que suele resumirse en frases relativas a la transformación de súbditos en ciudadanos, las que tienen claramente un contenido más expresivo simbólico que ajustado al estricto significado político que tienen estos términos en relación con la ausencia o presencia de derechos individuales. Menos felices aún son las referencias al mercado que se hacen en algunos casos para indicar la libertad y derechos que tendrían los ciudadanos como consumidores de las políticas públicas.

Por otra parte, habría que señalar que las posibilidades de la participación ciudadana no se plantean sólo respecto de las políticas públicas, sino que en general respecto de toda la administración, donde interesados directos podrían involucrarse

en el mejoramiento de la gestión a través de sugerencias, audiencias públicas, difusión de comunicaciones, evaluaciones, etc. Sin embargo, en este caso se presentan aún más claramente las limitaciones de la participación ciudadana respecto de las cuestiones que tienen que ver con definiciones sustantivas propias de la voluntad política, si es que no se tiene la intención de alterar el propio régimen político.

El otro tipo de problemas de administración, para los que se plantea la participación ciudadana, es la posibilidad de una orientación sustantiva particularizada de la administración pública. Aquí la cuestión no es el formalismo, sino la alteración de la racionalidad legal formal en beneficio de un interés particular. Situación ésta que perfectamente podría ocurrir justamente debido a que la privatización de la decisión pública a través de mecanismos de participación ciudadana introduce en esa decisión la lógica del mercado como negociación de intereses privados. Independientemente de la significación que esto tiene en términos del orden político, es muy posible que produzca directamente problemas en la administración, ya sea por bloqueo del consenso, debido a la heterogeneidad de intereses y motivos en juego que aparecen con respaldo de poder; o por la autonomización de los procesos de consenso, cuyos resultados la administración no puede cumplir por no corresponder a la orientación del interés general (político).

Pero la orientación sustantiva particularizada de la administración puede ser evaluada en términos de su desviación de la que correspondería a la definición política y, por tanto, considerada como indeseable y definida en términos de cohecho, corporativización, poderes indebidos o genéricamente como corrupción. En tal caso la participación ciudadana se plantea como control de parte de los directamente interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos. Mecanismos como la planificación y revisión presupuestaria, información y evaluación de la gestión podrían, entre otros, resultar adecuados al efecto.

Por último habría que señalar un problema de administración que, aunque de gran importancia, suele ser poco señalado y respecto del cual también cabría suponer cierto desarrollo de la denominada participación ciudadana, aunque es preponderantemente un problema político. Se trata de la apropiación que hace la administración de decisiones propiamente políticas, transformándose en un verdadero poder.

La gravedad de este hecho radica en que afecta al fundamento declarado del régimen democrático: el principio de soberanía nacional como base de la voluntad del todo social, del Estado. Ya se ha hecho referencia a las postulaciones neoconservadoras que pretenden consagrar órdenes indiscutidos al margen de la política por considerarlos de carácter natural; de la misma manera se podría hablar de privatización de cuestiones públicas por un supuesto interés público en que ello

ocurra así. Pero respecto de la administración el problema de enajenación política que se presenta tiene que ver con el conocimiento. En tal sentido, la administración se suele arrogarse la decisión de un asunto sobre la base de su mejor conocimiento de ella, transformando así una cuestión pública en una cuestión de expertos.

Tal como se señalaba, este tipo de problema es eminentemente político. No obstante, es posible, en cierta medida, oponer al conocimiento del experto de la administración el conocimiento propio del interesado en la cuestión específica, situación que puede hacerse a través de formas de participación ciudadana en las diferentes etapas de la gestión administrativa. Desgraciadamente, de no haber un control público de la discusión es muy posible que no haya ninguna garantía de que ella se resuelva en función de los intereses generales definidos políticamente. Ello implicaría una planificación muy rigurosa respecto a esas posibilidades de intervención.

Puede apreciarse así como las propuestas de participación ciudadana parecieran encontrar su espacio de aplicación en el ámbito de la administración, entendida genéricamente como aparato del Estado. Tal intervención podría tener efectos en relación con problemas que usualmente suelen señalarse en este ámbito, aunque, se puede repetir una vez más, tendría que evitar la peligrosa invasión de la esfera de la decisión política. Esto no porque se piense en un orden intangible, en el que los sujetos sólo puedan intervenir a través de mecanismos institucionalizados que el mismo orden establece, sino porque la participación política, por cualquier medio que se realice, se establece por principio en la esfera del interés general como fundamento del poder político.

Recapitulación

En el intento por contribuir a la delimitación conceptual del término participación ciudadana se han estado haciendo diversas consideraciones que parecieran apuntar a un uso más bien restringido que extensivo de tal denominación. Pero no se trata meramente de establecer fórmulas adecuadas de economía del lenguaje, sino también de analizar las significaciones que en la práctica pueden tener determinadas tendencias de acción. La propuesta de participación ciudadana se presenta en la actualidad con una alta carga valorativa, de manera que no se cuestiona su bondad, sino que sólo se discute acerca de la mejor forma de impulsarla y desarrollarla. Es muy posible que esta aparente generalizada deseabilidad se deba a que se atribuya a tal denominación muy distintas significaciones. Corresponde, pues, tratar de aclarar esas diversas significaciones a fin de entender qué es lo que de hecho se está valorando como positivo o como negativo.

Ha parecido conveniente al efecto recordar la construcción genética de las nociones de Estado y sociedad civil, como nociones analíticas de la unidad y la diferencia, de manera de despejar la confusión que suele cometerse al definir al Estado en cuanto aparato de Gobierno y administración que pareciera estar presente en muchas de las propuestas de participación ciudadana. De la misma manera, se ha aludido a las distintas tradiciones históricas que, naturalmente, otorgan distinto sentido a las prácticas planteadas como participación ciudadana y cuyo desarrollo muy probablemente generará también consecuencias distintas. Este trasfondo histórico conceptual pareciera señalar que en general las propuestas de participación ciudadana se entienden mejor desde la perspectiva de la intervención de los intereses privados en la esfera pública y no en la definición de lo público que corresponde a la política.

Es perfectamente posible utilizar el concepto de participación ciudadana para englobar a todo tipo de actividades referidas al poder público, de manera que queden comprendidos ahí los movimientos sociales de antiguo y nuevo cuño, la participación política formal, las formas de acción no convencional, los grupos de presión, la acción directa, etc. Pero esto carecería de valor para el análisis. También sería posible reservar el término para hacer referencia a la participación no institucionalizada, pero eso se acercaría bastante a lo que se entiende como nuevos movimientos sociales, con las complicaciones adicionales que tiene toda delimitación por negación. En estos y otros casos se volverían a encontrar las distintas opciones valorativas que están detrás de la lucha por el contenido de los términos.

Si se ha preferido aplicar el término de participación ciudadana a la intervención de intereses privados colectivos en actividades públicas o, como señala un autor, "intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales", es porque esto pareciera corresponder a un tipo de actividad diversa a la participación política (institucional o no) y distinta también de la participación social de tipo asociativo o comunitario. Es desde estas de consideraciones que se concluye que el espacio de participación ciudadana corresponde a la administración pública, a lo que se denomina genéricamente como aparato del Estado.

Frente a lo que se conoce como "crisis de la democracia representativa" se han planteado alternativas que algunas veces han sido consideradas como formas de participación ciudadana. Tanto desde las alternativas de restricción o sustitución de la democracia representativa, como desde las propuestas de su ampliación, se han realizado planteamientos relativos a otras formas de participación. En todo caso, independientemente de las consideraciones valóricas que puedan hacerse respecto de tales alternativas, ellas corresponden claramente al problema político y, específicamente al régimen político, que es el mecanismo a través del cual la soberanía se transforma en Gobierno.

En cambio, es muy posible asignar objetivos administrativos a la participación ciudadana, en cuanto pudiera ser propuesta para enfrentar problemas de gestión pública. Estos problemas, referidos al predominio de la racionalidad formal burocrática de énfasis procedimental o, casi a la inversa, la orientación sustantiva particularizada, suelen apuntar a las repetidas denuncias de ineficiencia y corrupción. La participación ciudadana en las diversas etapas de la gestión podría contribuir a la solución de estos problemas. Es evidente que podría también contribuir a agravarlos.

Finalmente, habría que hacer notar que la participación ciudadana es una forma de acción y no tiene ninguna garantía respecto de la consideración ética. Es una forma de acción que lo mismo puede corresponder a un comité de pobladores que participa con oficinas públicas para obtener agua potable que a una organización de narcotráfico que gestiona acuerdos con la policía. La adopción que aquí se hace respecto del significado de lo que vagamente se designa como participación ciudadana, no tiene la pretensión de justificarse por su mayor proximidad a determinados valores de alta dignidad, sino que por la mayor fuerza analítica que podría tener. De la misma manera, la recuperación de la idea de unidad o totalidad social en el concepto de Estado no pretende una glorificación de éste, sino sólo señalar que es su derivación a la noción de Estado Nación la que establece el fundamento de la convivencia social actual. Que pueda haber alternativas al principio de unidad no pareciera lógicamente posible, pero nada impide transformaciones históricas a la objetivación de tal principio.