

# **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

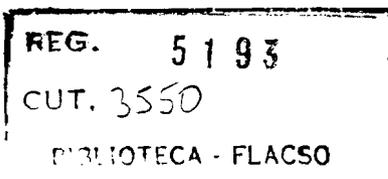
PARTICIPACION CIUDADANA / CIUDADANIA / POLITICAS PÚBLICAS / ESTUDIOS DE CASOS / SEGURIDAD CIUDADANA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES / GOVERNABILIDAD / CONFERENCIA / CHILE

© 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](mailto: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>	
<b>Parte 1 CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	
<b>1ª Sección: Argumentos desde el Estado</b>	
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>	
<b>2ª Sección: Miradas desde la Sociedad</b>	
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>	
<b>Parte 2 ESTUDIOS DE CASOS</b>	
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.	

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNABILIDAD

Enrique Correa Ríos

La revisión de los conceptos de Estado, de participación, de mercado y de gobernabilidad, aparece necesaria en la medida en que son conceptos claves para la profundización de la democracia en las sociedades de América Latina. En Chile, por su parte, se puede observar de que por mucho que se haya extendido el mercado y se haya redimensionado el Estado, eso todavía no repercute en el fortalecimiento, ni en el engrosamiento real de la ciudadanía. La participación ciudadana se levanta como un factor estratégico que puede afianzar la gobernabilidad y la democracia, sin embargo, es un concepto complejo y requiere de un prolijo análisis de sus dimensiones, modalidades y condicionamientos; puesto que bajo este término hay distintas nociones y puntos de vista y no todas contribuyen al fortalecimiento de la democracia.

De ahí que resulte oportuno detenerse en ciertas afirmaciones que se refieren a problemas o interrogantes que presenta este tema.

Una de las primeras afirmaciones es que la nación chilena tiene muy poca tradición de una efectiva combinación entre política y participación, porque es *un país muy construido desde la institucionalidad*, es decir, desde el Estado. Al respecto, es interesante citar una afirmación que Portales hace en una carta al Mariscal Santa Cruz, es esa misiva Portales le dice a Santa Cruz que nosotros no tenemos riquezas naturales, quedamos mal distribuidos geográficamente, estamos lejos del mar principal, del Océano Atlántico y, por lo tanto, nuestra única riqueza y superioridad, es nuestra institucionalidad. Es interesante, porque Portales es el verdadero padre de la República y este estatismo, o este modo estatista de considerar la democracia, sesga toda nuestra historia institucional. Por tanto, hace que en Chile, todavía más que otros países de América latina, se mire a la democracia como una cuestión de Estado y no como una cuestión de sociedad.

Por otra parte, creo que *sería riesgoso imaginar que la participación es una especie de teoría oficial*, a partir de la cual el Estado construye un cierto modo de participación social. La participación existe cuando hay sociedades vivas, cuando hay ciudadanía fortalecida, cuando se generan conflictos en los que efectivamente la ciudadanía logra o gana la posibilidad efectiva de participar. La participación no es una deducción cartesiana de una teoría oficial sustentada por el Estado. Mientras menos teorías tenga el Estado es mejor, porque interviene en un ámbito muy extremadamente peligroso.

A esta altura y, como una tercera afirmación, es entender que el concepto de *gobernabilidad ha sufrido evoluciones*, tantas que se llama del mismo modo a cosas bien distintas. En rigor, la gobernabilidad en su momento (década de los setenta y

ochenta), fue la constitución de instituciones fuertes, capaces de constreñir demandas sociales que pudieran complicar la puesta en marcha de las reformas económicas y del modelo económico. Algunos de los textos sobre gobernabilidad de los años 1987-88 de Edgardo Boenninger, son muy expresivos desde el punto teórico en el que el tema de la gobernabilidad estaba puesto en esos momentos. La gobernabilidad no era sino puro reforzamiento del límite de la razón de estado. Sin embargo, en la medida en que se desarrolla el fenómeno democrático, la gobernabilidad empieza a comprenderse y a medirse, en cuanto grados de mejor relación del Estado con los ciudadanos, así como en tanto las instituciones republicanas, las instituciones estatales, sean capaces efectivamente, de ganar legitimidad ciudadana.

Este concepto es muy interesante porque hace reposar la gobernabilidad no sólo en el entendimiento político de las fuerzas sustantivas en torno a políticas de Estado, sino además, en lo que Boenninger llama la coalición societal - y aquí se puede encontrar una buena pista, de carácter más estructural, para la participación.

En esta argumentación se debe puntualizar acerca de la idea de coalición societal, como la percepción que tienen todos los sectores acerca de los beneficios que les reporta el modelo de desarrollo en curso. O dicho de manera negativa, es la percepción de los perjuicios catastróficos que le podría acarrear a los actores el fin o la transformación del modelo imperante, cualquiera que éste sea.

La coalición societal, entonces, no es un pacto social escrito, sino que es la percepción de beneficios compartidos en relación con el modelo en curso. En una sociedad abierta como la chilena, sin esa coalición societal el entendimiento político es precario. Entonces, en la propia gobernabilidad hay un componente social muy fuerte que tiene que ver con la efectiva satisfacción, con una relación fluida entre la autoridad y la ciudadanía. Mientras más fluida sea la relación, mayor es la gobernabilidad.

Dentro de este tema cabe hacer una sub-afirmación. El momento del auge de lo que clásicamente debiéramos llamar neoliberalismo está quedando en el pasado en América Latina, esto es, la creencia de que en definitiva, todo se resuelve por más mercado y que el requisito del desarrollo es definir más y más los derechos de propiedad. Está en curso una segunda oleada de reformas que apuntan, en primer lugar, a modernizar instituciones y a fortalecer las capacidades endógenas de cada país para competir en el mercado mundial. Vale decir, se tiende hacia mayores grados de relación entre Estado y mercado.

Por otro lado, esto conduce a que no sólo evolucione la noción de gobernabilidad, sino que también evoluciona la propia noción de competitividad. Un país es competitivo no solamente cuando tiene buenos productos, sino que cuando

efectivamente tiene condiciones de armonías y de equilibrios básicas. Es decir, en el propio corazón de la gobernabilidad se instala, cada día más, el tema de la ciudadanía y por ende, el de la participación.

Otro asunto, que resulte inevitablemente importante, es que el Estado y la sociedad están en procesos de cambios profundos, lo que lleva a nuevas formas de relación entre ambos. Al respecto, sólo deseo consignar que no hay que identificar participación, con participación organizada. La participación organizada es uno de los géneros de la participación. Cada vez adquiere una relevancia mayor la ciudadanía, los derechos individuales del ciudadano y su derecho individual de tener injerencia en las políticas de Estado respecto de las cuales es el directo beneficiario. Un aspecto fundamental también, es que el ciudadano pueda tener recursos ante el Estado, cuando sus intereses son agredidos o violados por éste.

Entonces, la participación organizada no es sino uno de los giros posibles de participación, por eso se debe tomar debida nota de que las agrupaciones y los movimientos ya no obedecen en absoluto a las pautas de los movimientos sociales clásicos, y eso ya no tiene retorno. Los movimientos tienden a ser más temáticos y más locales. Esto aún no ha sido recogido en las reformas de la Ley de las Juntas de Vecinos.

La ciudadanía, como ya se ha dicho, tiene que ver con la relación de las personas y grupos con el Estado. Las transiciones políticas desde regímenes autoritarios a democráticos tienen un dudoso impacto en el fortalecimiento de la ciudadanía, porque las transiciones políticas no son sino un pacto, cuando no una tregua, entre los bandos en conflicto para generar una nueva normalidad. De ello no se deduce automáticamente un fortalecimiento dirigido al ciudadano, y eso es lo que exactamente ha pasado en Chile, no se ha terminado de construir el nuevo pacto. Cuando se construyó el pacto en los años 20 y los años 30, ese pacto con todos sus aditamentos, fue un pacto político, un pacto social, fue un consenso respecto al modelo económico.

Como se afirmó antes, si se busca un Estado que administre gobernabilidad, tiene que ser un Estado cada día más atento a sus fluidas relaciones con los ciudadanos. Pero, el Estado tiene que prevenirse también de una ilusión. Y esa ilusión es creer que se tiene una relación fluida con el Estado cuando éste acepta de buena gana todas las presiones corporativas que llegan a sus decisiones. En la sociedad moderna se puede distinguir cada día más y muy precisamente, lo que es interés ciudadano, propiamente tal, de lo que son intereses corporativos. Por ejemplo, se puede sostener que los intereses del Colegio de Profesores en cuanto a mejoría de la educación, no son enteramente coincidentes con los intereses de los educandos ni con los intereses de los ciudadanos. Si eso es así en educación, lo es todavía más en salud. Con eso no se quiere decir que unos intereses sean legítimos y los otros no, sino que son dos intereses distintos. Cuando se habla de una relación fluida con el

Estado, entonces, el Estado debe prevenir de la ilusión de confundir presión corporativa con ciudadanía.

La ciudadanía tiene que ver con el mercado. Al respecto corresponde hacer una alusión a Michel Foucault, historiador de la revolución francesa que murió hace poco, quien en “El pasado de una ilusión”, a través del fenómeno del comunismo y del fascismo reconstruye una historia del siglo XX, y hace una afirmación clave sobre el mundo moderno, el mundo del liberalismo, dice que es un mundo que está atravesado por una contradicción sin solución: una gran oferta de igualdad de oportunidades unida a un gran desamparo, el desamparo del mercado. Lo que ocurre es que ello no puede ser reemplazado por la aspiración al retorno a una sociedad estamentaria, corporativa y que protege a los ciudadanos a cambio de su libertad. Eso es exactamente, el corazón del drama de la vida moderna y el drama del hombre moderno.

En Chile, en la medida en que va accediendo a esta modernidad híbrida, va viviendo cada vez más este drama. Por ejemplo, si se miran las encuestas de opinión pública de los últimos años, se puede ver que la gente piensa que está mejor, piensa que va a estar mejor todavía mañana que hoy día; piensa que sus hijos van a estar mucho mejor que ellos. Hay una encuesta en la que la gente, incluso de manera explícita, dice que está mejor que el país. Pero en la misma encuesta, los mismos encuestados expresan gran temor al infortunio social, a la enfermedad, sienten un grado de desamparo muy grande. Cuando se habla de ciudadanía y mercado hay que tener en cuenta ese corazón del problema de la sociedad moderna.

La ciudadanía, naturalmente, tiene que ver con la sociedad. Al momento de definir ciudadanía, no se debe reducir a una sola dimensión política, porque el ciudadano tiene una dimensión naturalmente de elector, pero también como ciudadano es vecino; también como ciudadano es contribuyente y puede exigir sus derechos como tal. También como ciudadano es consumidor, también es cliente; también es usuario y, por último, también es opinión pública. Es decir, cuando el ciudadano hace uso de la Ley del Consumidor o la de Medio ambiente o cuando, en fin, bajo distintas dimensiones y diferentes modos se va construyendo el ciudadano, probablemente con el único cemento o locus común que son los medios de comunicación, debemos asumir que la ciudadanía tiene todas estas características y, desde ese punto de vista, es una realidad compleja, múltiple.

Otro asunto importante es la relación entre pobreza y ciudadanía, cuando existe una sociedad tan desigual como la chilena, porque en el fondo, para obtener el fortalecimiento de la ciudadanía, el primer gran tema que se debe discutir es el de la superación de la exclusión. En Chile no se puede hablar de ciudadanía como si se estuviera en Holanda o en Suecia, hay que hacerse cargo de un arcaísmo mucho mayor incluso, que se llama pobreza. Se debe entender todo el tema de la pobreza

como un tema de acceso a formas cada vez más fuertes de ciudadanía.

La ciudadanía tiene también que ver con el rol del Estado y su modernización, y con un nuevo concepto de lo público y de lo privado.

La modernización del Estado se puede pensar en cuatro capítulos: la reforma del subsistema de toma de decisiones; la reforma de la administración civil del Estado; los fortalecimientos de los roles reguladores del Estado, en la medida en que la economía se privatiza; y, la reforma de las políticas públicas.

Estos cuatro asuntos sólo tienen sentido, si están destinados a darle un mejor servicio al usuario del sector público, al cliente del Estado, que es el ciudadano. Pero el usuario no tiene manera de protestar, de corregir, de incidir en el producto que el Estado le entrega. Ese es el quid del asunto del tema de evaluación ciudadana de políticas públicas, que ha sido nuestro problema de investigación.

En relación con el tema de lo público y lo privado, resulta, ser un problema que es particularmente complejo de aceptar para la cultura del clásicamente llamado progresismo. Pero vamos hacia un punto de desarrollo del país, en el que no sólo la economía se privatiza más, sino en el que son más indefinibles las fronteras entre lo público y lo privado. Por ejemplo, en el sector salud es imposible imaginar reformas modernizadoras del sistema, sin una participación privada mayor, o sin componer de otro modo las relaciones entre el subsistema privado y el sistema público. Así como ya va cuesta abajo el Estado empresario, creo que va en repliegue el Estado proveedor directo de servicios, y ese es un punto que habrá que tener en cuenta cuando se hable de lo público y lo privado, porque se estará conversando de cosas distintas de lo que se hablaba hace diez años atrás.

En mi opinión, esa es también una forma de participación, porque un Estado demasiado regulado y que tiene establecido un monopolio completo en la ejecución de los servicios, no tiene espacio para la participación, sino que sólo para la demanda. Sin embargo, un Estado en el que se articulan de otro modo lo público y lo privado, crea efectivamente intersticios para la participación, no sólo en la evaluación sino que ya en la propia ejecución de políticas públicas, en la medida en que éstas se desregulan.

La primera modernización del Estado, no es sólo racionalización del Ejecutivo; tiene que ver también con el poder Legislativo y el poder Judicial. Se hará referencia sólo a una nota sobre cada poder.

Actualmente en América Latina, se está viviendo una cierta decadencia del poder Legislativo debida al acentuado presidencialismo. Se puede afirmar que finalmente, los Parlamentos son lugares de contiendas secundarias, porque la iniciativa o el

poder del Ejecutivo bien usado, es capaz de vencer a un Parlamento, aunque no tenga mayoría en él. Así lo han demostrado los dos gobiernos de la Concertación en Chile, cuando han perdido es porque no han sabido contar bien. Pero, esto provoca un daño muy severo a la participación, porque el Parlamento con todos los defectos que presenta, tiene una obligación de cercanía ciudadana mucho mayor que el Ejecutivo, el parlamento tiene el requerimiento político de representar a su distrito. El reequilibrio entre Ejecutivo y Parlamento no es un tema menor, si pretende construir una sociedad pluralista y participativa.

Por otra parte, nada vuelve más teórico y papel picado a la ciudadanía que la situación de los poderes Judiciales en América Latina. Creo que no hay mayores comentarios que hacer al respecto, puesto que ya se sabe suficientemente, y Chile esta casi a la vanguardia de los problemas más agudos. El problema mayor en el país tiene que ver con la indefensión ciudadana que es muy profunda.

Por lo tanto, mientras no tengamos un poder Judicial competente y mientras tengamos un Ejecutivo un tanto omnipotente, no va a haber espacio para la participación. Y la descentralización y otras medidas, no van a ser sino hechos administrativos y no hechos, que efectivamente, abran espacios a la autorregulación y a la iniciativa de las personas.

Es muy importante tener en cuenta un elemento cultural, referido al estado de derecho y el imperio universal de la ley. Una pura nota al respecto: el estado de derecho y el imperio universal de la ley es una afirmación de la laicidad del Estado. Los ciudadanos no tienen más normas que la ley escrita, aprobada por sus Parlamentos y electos por ellos. No hay una metalegalidad administrada en nombre de la moral por la iglesia o quizás por quien.

El estado de derecho y el imperio universal de la ley, es la afirmación del pluralismo. Porque si seguimos apegados a la idea de que la sociedad tiene que tener un sólo concepto del bien, también la participación queda acotada a quienes participan más o menos de ese bien. Se establece de inmediato una especie de metajerarquía ajena a la ley.

Finalmente, se puede preguntar si el tema de la participación pone en tensión democracia representativa - democracia participativa. Se puede descartar de inmediato una fórmula, no cabe llamar democracia participativa a nada que se parezca a una democracia corporativa, a ningún tipo de introducción en el régimen político de ningún tipo de privilegio estamentario.

La participación tiene que ver con este otro conjunto de elementos que se ha mencionado, con un modo de incidir en el Estado. Sin embargo, aquí hay que enfrentar un problema efectivamente mayor todavía y es que se está en vísperas de

una mutación muy grande del rol de los partidos políticos en las democracias modernas. Los partidos de militantes han estado en crisis y no parece que tengan salvación en el plazo grande, incluso en el mediano plazo. Pero todavía no hay un modelo distinto. Se habla de partidos de vecinos, se habla de partidos programáticos, se habla de partidos de ciudadanos, pero falta conocer en qué va a consistir eso. Un eje efectivo de transformación de los partidos, frente al tipo de oligarquía en que empiezan a constituirse gradualmente, pudiera ser el cambio en la forma de nominar a sus autoridades. Si las autoridades unipersonales de los partidos y sus candidatos a cargo electos se designan de otro modo, por ejemplo a través de plenarias abiertas participativas, efectivamente, los partidos se pueden abrir y acercar más a la gente.