

Capítulo 2

Planteamiento teórico sobre la participación ciudadana

2.1- Aspectos introductorios

Cuando se aborda la temática de la participación ciudadana, de inmediato nos hace pensar en el marco en que esta se puede dar o se puede restringir.

Esto depende de las oportunidades que tenga el régimen político para que los y las ciudadanas no solo se manifiesten, sino, también, que sus propuestas sean tomadas en cuenta. Por eso, el solo concepto de participación nos remite a estar en “movimiento-en acción”, “en formar parte de”, y es en la participación, es decir, en la práctica, que los ciudadanos/as ejercen la ciudadanía a través del ejercicio de los derechos sociales, políticos, económicos, entre otros. Este ejercicio de ciudadanía tiene relación también con el ejercicio de deberes (pago de tributos, informarse, denunciar, entre otros) que muchas veces pasan inadvertidos por una parte de la ciudadanía.

Este marco de derechos y deberes se ve fortalecido por la existencia de una institucionalidad fuerte y ágil, que resguarde y esté al servicio de la ciudadanía. Sin embargo, para poner en práctica estos ejercicios y que propicien las condiciones orientadas a lograr una institucionalidad fuerte, es imprescindible, contar con un marco general, como el que proporciona la democracia, sistema que formalmente se entiende como el poder de muchos.

Para conocer las diferentes manifestaciones de ejercicio del poder que presenta la puesta en marcha del modelo democrático, se hará una revisión desde la perspectiva de varios autores, entre ellos; Bobbio, Habermas, Marván, Máiz, Pastor, Kelsen, Olvera, Taylor, Restrepo, Macarena, O'Donnell y Dahl; asimismo, y desde el concepto de participación, estudiaremos las propuestas de Mejía, Cunill y Tamayo. A partir de esta revisión se contará con los elementos teóricos necesarios para ubicarnos en el contexto nacional.

El marco democrático que conocemos, consolida el interactuar sociedad–Estado, a partir de relaciones de poder, marcadas por actuaciones de: “*quién decide y manda, y quién obedece y hace*”. Ante esto, son varias las concepciones que se tienen para analizar y describir este ejercicio del poder; la instauración de la institucionalidad y las formas de ejercer derechos, deberes y garantías desde la ciudadanía y desde un Estado particular.

Se parte de que la democracia es un modelo o sistema al que muchos países cada vez más aspiran o pretenden llegar, en tanto otros, tienden a perfeccionarla cada vez más. En este sentido, pueden existir muchos regímenes o sistemas que se cataloguen como democráticos; la diferencia está entonces en el contenido, la normativa y la forma de hacer institucionalidad y ejercer la política. Además, la forma de acceso de los y las ciudadanas a la justicia, a los derechos y la administración. Esto es lo que hace diferente un régimen democrático de otro.

Como lineamiento general, y a nuestro entender, las condiciones necesarias para que la democracia¹² cumpla su cometido no solo está el que deban llevarse a cabo elecciones libres y transparentes cada cierto periodo, sino, también, en que debe ser inclusiva; es decir, hacer partícipes y beneficiarlos, no solo como postulado “discursivo y político” sino con acciones reales y prácticas.

Desde sus orígenes en la antigua Grecia, Aristóteles, calificó a la democracia como el régimen o gobierno “menos malo”¹³, pues estaba regido por una constitución (*Politéia*), que ordena las magistraturas (cargos públicos) de un Estado.

Como magistratura se debe entender, también, como las leyes establecen cuáles son los órganos del Estado, cuáles son sus funciones, cuáles sus relaciones recíprocas, etc. De tal forma que “llámese constitución a la organización de las magistraturas en un Estado, principalmente las más elevadas, el gobierno goza de

¹² Hace más de 2000 años Platón soñó con la armónica convivencia, fundamentada en la justicia, para su pequeña ciudad Estado. Más tarde, en el siglo XVII, el pensamiento de Thomas Hobbes, dijo que la primera obligación del Leviatán era garantizar la sobrevivencia de sus ciudadanos. Mientras tanto que Rousseau expresó que la única manera de alcanzar la libertad política es por medio del consentimiento de los gobernados, concretado en un contrato social.

soberanía en todos los pueblos, siendo la constitución la que gobierna en las democracias, el pueblo es el que ejerce el poder supremo, mientras en las oligarquías la autoridad reside en unas cuantas personas, y las buenas formas de gobierno son aquellas en que unas cuantas o muchas, administran con la vista puesta en el interés común, mientras los gobiernos con miras a los intereses particulares son viciados, ya sea una persona, varias o muchas los que rigen los destinos políticos (Aristóteles: ed.1998:57-58). Por lo que se observa aquí, Aristóteles, hacía referencia una representación del colectivo regidos por procedimientos previamente establecidos.

De tal forma que el gobierno es regido por lo que constitucionalmente se haya consensuado por los representantes ante un órgano o parlamento y el deber ser es que esté al servicio del interés general, en razón de lo cual, no debe desviarse en el interés particular.

Sin embargo, esta postura del “individuo o interés particular” y las relaciones Estado -Sociedad, construidas a partir de relaciones de poder, son asumidas de manera diferente por las diversas concepciones sobre la democracia que se analizará. En ese sentido, nos podemos encontrar posiciones que vienen desde la corriente liberal, la republicana, las teorías pluralistas y, recientemente, con las posiciones más de orden participativo, que pretenden involucrar y posesionar más directamente al ciudadano en los asuntos públicos, estas características se identifican más con la corriente denominada comunitarista.

A continuación, una breve explicación de los principales fundamentos de cada una de esas posiciones, adelantando, que una vez revisada la bibliografía correspondiente, se identifican los dos regímenes primero (representativo y pluralista) como los que tienen un mayor apego y practica con la ideología liberal actual, y los dos últimos, con los regímenes que ideológicamente se definen como participativos y comunitaristas (el modelo republicano y el modelo participativo) respectivamente.

¹³ Aristóteles comparaba a la democracia como el régimen “menos malo” para referirse a que unas cuantas personas gobernaban fijándose en el bien común, a diferencia, por ejemplo, de los regímenes dictatoriales y otras formas de gobernar dirigidas a beneficiar intereses particulares.

El interés de hacer una revisión de las diferentes posturas teóricas sobre los regímenes y formas de ejercer el poder, radica en que conociéndolas, podemos tomar posición respecto a lo que se manifiesta en nuestro país; poder contrastar e interpretar desde lo teórico nuestra cotidianidad y ver los alcances y vigencia de nuestro régimen, y su relación con las diferentes manifestaciones organizativas que se desempeñan a diario.

2.2- Concepciones acerca de la “democracia”

2.2.1- El sistema democrático representativo

El sistema democrático representativo es producto de la concepción liberal de hacer política; aquí, el proceso democrático desempeña la tarea de programar al Estado en función del interés de la sociedad. Es decir, esa sociedad, en la concepción liberal, está dirigida a potenciar el individuo, su capacidad como persona y el Estado, resguardando su potencial de desarrollo, libre, autónomo y expansionista, características originarias del *liberalismo* tradicional.

Específicamente el Estado se concibe como el aparato de la administración pública y la sociedad como sistema de interrelación entre personas privadas y su trabajo social estructurado en términos de la economía de mercado. En síntesis, este sistema está inserto en el marco de la concepción neoliberal actual, en donde se pretende que el mercado sea el regulador de todo.

Según Habermas, “la política (en el sentido de la formación de la voluntad política de los ciudadanos) tendría ahí la función de amarrar e impulsar los intereses sociales privados frente a un aparato estatal especializado en el empleo administrativo del poder político para alcanzar fines colectivos” (1992: 231).

De acuerdo con lo anterior, como planteamiento general se puede decir que la democracia moderna es una democracia de orden liberal, cuyo papel se plasma en la existencia de *derechos* y *garantías*, como el de tratar de darles potestad a los individuos. Estos dos aspectos conforman el binomio de protección jurídica de los habitantes del Estado respecto al poder de este.

Por *derechos*, se entienden los intereses sociales, políticos, económicos, ambientales, protegidos por normas jurídicas, mientras que las *garantías* son los mecanismos en manos de los administrados que les permiten hacer valer esos derechos. Y para que eso tenga cumplimiento, el sistema democrático liberal ha puesto en práctica tres instituciones claves, que, según Marván, son: “la esfera pública, que incluye la prensa crítica, la opinión y el debate público; el parlamento, espacio deliberativo por excelencia; y por último, pero no por ello menos importante, los partidos políticos encargados de organizar opciones y proyectos que deben vincular los múltiples intereses de la sociedad con los del propio Estado” (Marván M.:1999:264).

La existencia de partidos políticos y un parlamento son aspectos sobresalientes y uno de los fuertes de la corriente liberal democrática, pues es el medio para alcanzar una posición pública u ostentar un puesto en el parlamento. Por otro lado, son las instituciones que nacieron para organizar, mediar y representar las preferencias ciudadanas. Es decir, los partidos políticos deben tener capacidad para articular la voluntad individual en voluntad colectiva y de contribuir en la conformación de la autodeterminación política del poder, así como sus vínculos con las organizaciones civiles que establecen demandas y ejercen presión a fin de que atiendan lo que reivindican; este debería ser “ el deber ser”.

En buena teoría, los partidos políticos deben ser impulsores del debate público, de manera que quiénes asciendan al poder y al Parlamento sean garantes del bien común y respondan a los intereses de las mayorías; es decir, no se trata de maquinarias electorales y formadoras de clientelismos, que es lo que aparentemente hoy se deja entrever. Al respecto Darío Restrepo dice que “el asistencialismo clientelista neoliberal perpetúa la dependencia de los beneficiarios de las políticas sociales. Individuos dispersos compiten por demostrar la postración en la que se encuentran sumidos, y grupos de personas elaboran proyectos específicos para ser meritorios de la benévola atención de subsidios. La política neoliberal construye redes de atendidos que se benefician de los proyectos, si no se unen en propuestas colectivas. De tal manera que el neoliberalismo garantiza las condiciones de la dependencia de los pobres respecto a los ejercicios de adjudicación de beneficios circunstanciales y con ello

recrea el caldo de cultivo propicio para las prácticas clientelares” (Restrepo D.: 2003:6).

Como se observa, y sin menospreciar la institucionalidad electoral, el sistema representativo nació, creció y se mantiene sobre esa base; en virtud de ellos el voto directo de los ciudadanos decide quién representa sus intereses y quién supuestamente vela por sus intereses.

Entonces, la ciudadanía, con sus diferentes formas organizativas, delega en los representantes que elige en el proceso electoral la discusión de una gran variedad de asuntos complejos. En tal caso, se produce una especie de concentración y centralidad burocrática, en unos cuantos funcionarios/as. Sin embargo, es factible que esta forma de *delegación* contribuya a que el *representante*, ahora, *funcionario público o el político*, recurra al convencimiento y a desplegar acciones *clientelares* para su permanencia o postulación, en diferentes procesos electorarios, en cargos de elección popular.

Entonces, la forma de hacer política en el sistema liberal representativo es, esencialmente, instrumental y utilitaria. Recurre a preferencias previas y parte de los sujetos; es decir, la política se articula sobre la acción individual y privada, sobre la elección aislada de los individuos y alcanza su máxima expresión en el voto secreto.

Para los países que ponen en práctica este régimen, “la democracia se considera como una dimensión subsidiaria e instrumental para el despliegue de los derechos subjetivos (negativos) que el individuo posee frente al Estado y frente a los otros individuos (...) la ciudadanía se configura como esfera restringida de realización de las preferencias a través de su agregación mediante mecanismos representativos que garantizan la posibilidad de influencia en los intereses de los procesos de decisión-making” (Máiz R.:1998:9).

Es en la democracia y sus partidos políticos en donde, históricamente, se ha recreado ese clientelismo y *padrinazgo político*. De ahí que desde el punto de vista liberal, una democracia no sólo se debe considerar por la existencia de los derechos políticos, la existencia de partidos políticos, derecho de expresión o por

la participación de los ciudadanos el día de las elecciones, sino, también, es necesario indicar que la democracia de hoy tiene y debe tener una dimensión social que permita la participación y acceso de grupos sociales en la decisión y disfrute de servicios que contribuyan a mejorar su calidad de vida, además de crear las condiciones para que permanezcan activos, más allá de los procesos electorales y que constantemente estén incidiendo en los partidos políticos y fuera de ellos.

Sin embargo, desde la ideología liberal democrática, se da como un supuesto la participación de grupos sociales en la deliberación de temas que les incumbe y que van dirigidos a la defensa de los intereses particulares, y a partir de aquí, construir el interés general.

No obstante, estas debilidades de acceso, participación e información clara y veraz, se considera que la democracia representativa es el preámbulo donde mejor se puede desarrollar la democracia participativa, que tiene como condición necesaria la existencia o reactivación de la esfera pública o espacio público para deliberar y actuar, más que designar a un representante ante una cámara o parlamento.

Entonces, la institucionalidad debe asegurarse, de mejor forma, de que la mayor cantidad de ciudadanos/as este organizados. Eso requiere recrear una cultura organizacional e institucional de servicio y facilitar procesos; es decir, no dejando la responsabilidad de desarrollo de las comunidades a su propia suerte.

En tal sentido, para que la reactivación de los espacios públicos (esfera pública) tenga sentido y efectividad, debe suponer organización y participación permanente, pues es el espacio en el que se encuentran y se discuten los diversos intereses en conflicto, para generar, mediante procesos deliberativos, consensos y acuerdos mutuamente convenientes y no excluyentes, ya que, como es sabido, la *inclusión* es condición necesaria de un régimen democrático. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la forma de hacer política en el sistema representativo, se caracteriza por la práctica constante de favoritismos y clientelismos. Esto ha hecho quizá, cada vez más, que el régimen democrático

liberal contribuya a la “exclusión” de muchos sectores sociales, privándolos de aquel disfrute de condiciones de vida sanas y estables.

Empero, ante eso, el mecanismo aplicado por los Estados democráticos y sus gobiernos en la búsqueda de su legitimación, es ampararse en la *soberanía popular* que ejerce su derecho a elegir a quien represente sus intereses, en el marco de un proceso eleccionario libre y transparente, de tal forma que en un régimen de democracia liberal, “suponer que el pueblo gobierna, significa que sus miembros constituyen una unidad de toma de decisiones conjuntas por consenso, o al menos por medio del voto mayoritario” (Taylor Ch. 2001:1). Esta democracia electoral, como también se le conoce, posee un método o sistema formal de normas y procedimientos que garantiza la pureza y eficiencia del sufragio en elecciones periódicas, libres, competitivas y transparentes.

Por otro lado, el sistema democrático liberal provee las condiciones para el ejercicio del pluralismo, representación y participación, regidos por las leyes y sobre una plataforma deliberativa entre los actores, pero, muchas veces, por intereses personalistas y los mismos intereses económicos, no se hace uso de estas bondades, pues el éxito está en que la *deliberación* adquiere singular importancia si hay una fluida comunicación entre el Parlamento (sus representantes) y en donde la comunidad, las preocupaciones y la solución de los problemas de los ciudadanos/as estén por encima de los problemas del legislador o de una minoría. En la práctica parece ser que se sobrepone el interés del legislador; es decir, se legisla alejado del interés ciudadano dejando de responder a su mandato.

Justamente uno de los elementos más criticados por los ciudadanos/as, respecto a la generación de leyes, es que muchas veces estas son impuestas por las mayorías parlamentaria de carácter partidario, en donde sus contenidos son favorables a sus intereses particulares y no al de las mayorías ciudadanas. En ese sentido, se debe tener cuidado de no caer en los extremos del concepto “mayorías”, como lo legítimo y transparente, en un sistema democrático presidencialista y de representación parlamentaria. La regla democrática de la “mayoría” debe ser utilizada cuidadosamente, hasta cierto punto y sin extremos,

ya que existen otras reglas como la representación de las minorías y la legitimidad, que también deben ser tomadas en cuenta en un parlamento.

Entonces, la democracia no solo supone la participación de muchos, sino, también, de todas las representaciones; además, como elemento positivo, reviste importancia el hecho de que “en todos los regímenes democráticos, los principales miembros del gobierno sean elegidos mediante elecciones competitivas, en las que el grueso de la población pueda participar. De este modo, los sistemas democráticos tienen una base institucional común que establece su identidad (...) los regímenes autoritarios se definen por la ausencia de esta base institucional (Huntington S.:1994:107). Siendo esto un valor positivo, ahora lo necesario es potenciar esta institucionalidad para que esté cada vez más al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y no se convierta o se siga convirtiendo en un fin en sí mismo.

El gobierno en este régimen que analizamos debe considerar, fundamentalmente una continua actitud para responder a las preferencias de los y las ciudadanas, sin establecer diferencias políticas entre ellos. En ese sentido, y de acuerdo con Dahl, se debe entender Democracia, como la capacidad “para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos los ciudadanos” (Dahl R.:1997:13). Advierte que no es importante pensar si esto ha existido o existirá, pero lo cierto del caso es que ha llenado aunque sea parcialmente el ideal de muchos ciudadanos y ciudadanas.

Según Dahl, solo en la democracia existe una instancia de protección de la ciudadanía y del potencial de los individuos, y que en esta idea de *democracia protectora*, solo un Estado, con su gobierno, podría reducir los peligros que afrontan los ciudadanos en su libre albedrío. Para Dahl, el gobierno representativo salva los excesos de la democracia pura, porque las elecciones fuerzan la clarificación de las cuestiones públicas y el gobierno representativo es la verdadera condición para protección de los ciudadanos. Sin embargo, a nuestro parecer, esto es discursivo y un tanto abstracto, pues la organización social y económica que conocemos actualmente están sustentadas en la preeminencia de lo económico sobre lo social (el lucro como motor de lo económico y el mercado como el único

regulador de la actividad económica y social), la exacerbación del éxito individual (la obtención de mayor estatus material y de poder), el egoísmo individual como motor de lo económico, entre otros. Esto conduce al deterioro de las relaciones sociales y por ende con el medio físico natural. Haciendo una comparación, se debe decir que los autores aquí citados (Taylor y Dahl) son muy similares en sus planteamientos, en el sentido de las condiciones teóricas y prácticas que debe cumplir un sistema democrático liberal. Contrario a lo que estipula la concepción liberal, de potenciar al individuo, los practicantes de la concepción pluralista potencian la libre participación de los grupos para la búsqueda de un mejor y legítimo acuerdo político.

2.2.2-El sistema democrático pluralista

Esta teoría describe cómo funcionan y qué grado de participación y diversidad de grupos políticos tienen los sistemas clasificados como pluralistas democráticos. Es por ello que defiende la libre competencia entre los grupos, pues se conlleva a un mejor acuerdo político.

En el fondo, una de las características de los regímenes democráticos liberales es ser pluralistas y considerar a los ciudadanos como libres e iguales. Sin embargo, decir que son iguales, es afirmar que a todos se les reconocen las capacidades necesarias en la discusión en torno a la autorización del ejercicio del poder, pero en la práctica sabemos que esto no es tan real.

Lo importante aquí es que el pluralismo desemboca en una concepción procedimental de la democracia. La legitimidad subyace desde el momento en que establece exclusivamente que los procesos mediante los cuales se toman las decisiones deben de ser colectivos. Promociona, además, los valores asociados con procesos equitativos; por ejemplo, valores de apertura, de igualdad de oportunidades, para presentar alternativas y de consideración completa e imparcial de tales alternativas.

Es por ello que dentro de las concepciones que explican la democracia está aquella que hace referencia al espacio de acción de las normas jurídicas; es decir, la existencia de procedimientos como un requisito ineludible, los cuales le dan

sustento al estado de derecho para que los ciudadanos, individual y colectivamente (grupos políticos) puedan tener acceso al escrutinio electoral.

Dahl es considerado como uno de los teóricos pluralistas más reconocidos, plantea la teoría llamada poliarquía. Reserva el término “democracia” para referirse al sistema ideal y emplea poliarquía cuando se refiere a regímenes políticos relativamente democratizados; a las democracias reales. De tal forma que, según Dahl, para que un orden político pueda clasificarse como poliárquico deben estar presentes las siguientes instituciones de una manera efectiva:

1. Cargos electivos para el control de las decisiones políticas
2. Elecciones libres, periódicas e imparciales
3. Sufragio inclusivo
4. Derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno
5. Libertad de expresión
6. Existencia y protección por ley de variedad de fuentes de información
7. Derecho a construir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses.

Como se observa, es, y debe ser, una plataforma ampliada de participación. No en vano Dahl, al referirse a la poliarquía, establece la multiplicidad del poder como una característica determinada de la democracia.

Sin embargo, autores como Manuel Pastor, dicen que las anteriores son condiciones necesarias, pero no suficientes para la instauración plena del proceso democrático en el gobierno de un país.

Mientras tanto, haciendo referencia a Dahl, que define la democracia moderna como resultado del paso de un sistema oligárquico competitivo a un sistema poliárquico inclusivo, centrando la atención en las paradojas y en las contradicciones que se desarrollan entre la universalidad de sus normas y la multiplicidad de sus diferencias; para Pastor, la democracia exige un conjunto de instituciones políticas, ideas y convicciones que se sedimentaron a lo largo de los últimos dos siglos en el mundo occidental. El núcleo de principios y garantías institucionales constituyen la condición necesaria pero no suficiente. Para este

autor, el proceso exige una serie de condiciones y de criterios generales, que podemos aplicar para establecer si este es democrático o no, a saber;

1. Existencia de una igualdad de base en acceso al voto
2. Igualdad de oportunidades de participación en las elecciones
3. Igualdad de oportunidades en los procesos a través de los cuales se aprende a comprender qué quiere uno, delimitación de los intereses, las metas y valores.
4. Control final de los asuntos públicos y de las decisiones por los ciudadanos

Oportunidades o requisitos previos como estos, de acceso y participación, control y transparencia, es lo que da el marco para decir que cualquier práctica de régimen democrático deberá inspirarse en doctrinas pluralistas. Tales condiciones me parecen más de ejecución práctica; no obstante es en lo que menos se ha avanzado, cuando sabemos que existe una “apatía” ciudadana por involucrarse en los temas de orden público o cuando vemos que la brecha entre ricos y pobres se ensancha cada vez más, afectando la democracia y el desgano para la participación.

Por otro lado, es importante mencionar que, según Norberto Bobbio, esas doctrinas pluralistas nacen del descubrimiento de la importancia de los grupos sociales, que se interponen entre los individuos y el Estado; y tienden a considerar bien organizada la sociedad cuando los grupos sociales gozan de cierta autonomía respecto del poder central y tienen el derecho a participar, aun en competencia entre ellos, en las deliberaciones colectivas. De igual forma, considera Bobbio que un régimen político para que sea considerado como democrático debe contar con un conjunto de normas procesales para asegurar la toma de decisiones colectivas contando con la mayor participación posible de los interesados. De ahí que sea necesario que se cumplan al menos tres condiciones:

1. Especificar claramente “quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.

2. Debe basarse en la regla de la mayoría; es decir, las decisiones se toman con base en el criterio de un elevado número de miembros del grupo en cuestión.
3. Es necesaria la presencia de un Estado liberal que garantice la libertad para elegir entre alternativas reales. El Estado democrático y el Estado liberal son mutuamente dependientes (Bobbio N. en Rovira M (editor): 2001:440).

Sin embargo, mucho se habla de “mayorías” y de “legalidad”, pero, a veces, se dice que por el solo hecho de existir “legalidad” hay “democracia”. Esta relación no necesariamente siempre es sana. A modo de ejemplo, vemos que en Latinoamérica y Centroamérica los gobiernos militares basados en un sistema legal, implantado por ellos, cometieron acciones que desfavorecieron y discriminaron a las mayorías y afectaron sus derechos. Aun así, dentro de su lógica, adujeron respeto a la institucionalidad. Sin embargo, lo que la ciudadanía no se percató fue de, qué lógica y a qué intereses respondía esa acción así como la verdad que se escondía detrás de los principios que defendió y de las normas que impuso.

Entonces, no siempre que haya “legalidad” hay “democracia”, y no siempre que hay pluralidad hay representación “presencial” de grupos y representación legítima de intereses.

El siguiente apartado describe el sistema democrático republicano cuyo principio fundamental se asienta sobre la socialización comunitaria y en un reconocimiento solidario del “otro”.

2.2.3- El sistema democrático republicano

En la concepción republicana, el Estado y la acción política no se agota en la función de mediación, como la labor que ejerce el sistema de partidos de la democracia representativa o pluralista. Aquí, representa más bien un factor constitutivo de un proceso de socialización en su conjunto. La concepción republicana concibe el Estado y la política como una comunidad, como una forma

de reflexión de un entramado de vida ética. Constituye el medio con el que los miembros de las comunidades, en cierto sentido, solidarias, asumen su recíproca dependencia y con ella su calidad de ciudadanos. Además, configuran la voluntad y conciencia de las relaciones de reconocimiento del otro. Esta característica la convierte, según sus seguidores, en una asociación de miembros libres e iguales.

Esas relaciones recíprocas entre los ciudadanos hicieron que la arquitectura liberal del Estado y de la sociedad experimentara una importante transformación; junto a la instancia de regulación jerárquica de la soberanía estatal y la instancia de regulación descentralizada del mercado, esto es, junto al poder administrativo y a los intereses privados, surge la *solidaridad* como una tercera fuente de integración social. Como contraposición, en la concepción republicana “el espacio público político, y como infraestructura suya, la sociedad civil cobra un significado estratégico; conjuntamente deben asegurar su fuerza integradora y autonomía en la práctica del entendimiento mutuo entre los ciudadanos. La falta de articulación de la comunicación política con respecto de la sociedad centrada en la economía se corresponde con una nueva conexión del poder administrativo con el poder comunicativo resultante de la formación política de la opinión y la voluntad” (Habermas J.:sa:232).

Es decir, se concibe, dentro del sistema republicano, una construcción del entramado social basado en el principio solidario, centrado en la comunicación fluida entre el poder central y la voluntad ciudadana y menos en los designios de la economía que parece ser lo que actualmente ocurre en Estados nacionales de Latinoamérica en general y particularmente en nuestro país.

Es por eso que en el sistema democrático republicano, el moderno discurso de la gobernabilidad democrática (*governance*) y el principio normativo de participación ciudadana implica o exige un concepto más republicano o comunitario de la sociedad civil. En efecto, esto va acompañado del nuevo discurso de los organismos financieros multinacionales, “que subrayan la necesidad de abrir el gobierno al escrutinio público y a una mayor participación popular. El eje normativo de estas nuevas interpretaciones es la “participación ciudadana”, lo cual significa

una capacidad de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas, promoviendo así una mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder” (Olvera A.:2003:23).

Ese ejercicio del poder e incidencia ciudadana, en la democracia republicana, tiene que ver con la forma de hacer política, lo cual está respondiendo a una dimensión integradora y comunicativa que transforma los intereses conflictivos en no conflictivos, estableciendo, de esta forma, las bases para llegar a un acuerdo en pro del bien común. Es decir, se ve la política como una actividad educativa que busca llegar al mayor acuerdo posible en completa interacción comunicativa entre los ciudadanos. Así es que la política se convierte en una dimensión eminentemente pública.

Es por eso que los postulados que emergen de la concepción republicana y la forma de hacer política, se constituyen en la antesala de la democracia participativa, pues el primero ve a la ciudadanía como una condición positiva, como participación activa y directa y no como simples electores o depositarios del voto. Al igual que otros autores, Román Máiz considera que la “concepción republicana se refuerza con una vertiente comunitarista, en la que la solidaridad entre los individuos y las pautas culturales y normativas generan una identidad colectiva en la que se inscriben las identidades individuales” (Máiz R.:1998:9).

De tal forma que esta concepción refuerza el aspecto colectivo antes que lo individual, como una acción formadora de “comunidad de individuos”, y eso puede ser posible a través de la participación ciudadana.

El sistema republicano, según nuestro punto de vista, es el régimen que más se identifica con el sistema participativo, pues este “engendra” solidaridad, promulga una mayor igualdad entre los individuos y pretende llegar a acuerdos más solidarios en beneficio de las mayorías.

Teniendo esta antesala, veamos los principios en que se asienta el sistema democrático participativo.

2.2.4-El sistema democrático participativo

Junto a la puesta en práctica del sistema republicano (que potencian la unión y solidaridad de los diferentes actores comunitarios), el sistema de democracia

participativa, es, hoy por hoy, la generadora y centro de discusión política y social, como contraposición a la centralidad administrativa paternalista tradicional y el énfasis privado que promueve el régimen representativo liberal.

La teoría de una democracia participativa o en camino hacia ella, básicamente trata de demandar y procurar que se avance con acciones concretas, que promuevan el cambio de una democracia representativa a una democracia participativa. En este sentido, partiendo de contribuciones y tradiciones teóricas diversas, varios autores coinciden en resaltar “la necesidad de retomar el ideal de una extensa participación ciudadana libre e igual en los asuntos públicos, participación del pueblo en los asuntos públicos, que se entiende como un ejercicio directo del poder; en alusión al pasado y en recuerdo a las reminiscencias rousseauianas (...)” (Pastor M.:sa:160).

Sin embargo, como es del conocimiento de muchos, desde las instancias políticas y administrativas, existe cierto desgano para echar a andar este proceso. La posición de Manuel Pastor, es que “dentro del funcionamiento de las democracias occidentales (de corte liberal), resulta una ficción pretender que el pueblo posea el poder de decidir en los asuntos políticos directamente. En la práctica la democracia representativa es un arreglo por el cual las élites adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto del pueblo”. (Pastor M.:sa:154). Pero una vez pasado el acto del voto, se produce una “separación” entre los elegidos y los electores. Estos se sienten incapaces de pedir cuentas y de ejercer un verdadero control de sus elegidos; aquí se pierde la posibilidad de que sea el pueblo el que gobierna, con sus legítimos designados, quizá no “representantes”.

Tomado en cuenta estas posiciones y tal como está diseñada la manera de hacer política y el desprestigio de los políticos actualmente, entonces, el régimen democrático participativo, se podría decir, que es un ideal por alcanzar, pero quizá no utópico, si se producen cambios sustanciales y surge una manera más responsable y transparente de hacer política. La nueva forma de hacer y aplicar la política debe ir dirigida a “suponer la participación de los grupos sociales y de los partidos políticos en los procesos deliberativos que permiten la legítima defensa

de los intereses particulares en el proceso de construcción del interés general” (Marván M.:1999:263).

El “interés general” es construido en la práctica, a través del enfrentamiento de los diversos intereses particulares; y no es que exista objetivamente y que deba ser descubierto, por los ciudadanos, y llegar a homologar criterios, como la teoría de la democracia liberal considera. Todo lo contrario, al confrontar variedad de intereses, quiere decir, también, que existe la posibilidad del disenso.

De tal forma que lo que es legítimo es que el interés general se debe construir en la práctica, y esto obliga a aceptar el conflicto, a reconocer la pluralidad y las diferencias. De la misma manera, se justifica la existencia de partidos políticos pues en el enfrentamiento de opiniones, no se trata de homogeneizar, ni las personas ni el origen de los problemas (p.ej. decir que el origen de la pobreza es igual en varios países y por eso el impulso de políticas sociales de carácter universal, etc.), como lo pretende hacer el régimen liberal. El reconocimiento de la diversidad es la premisa; contrario a desgastarse haciendo creer que todo es homogéneo e igual, lo que se pretende es que se pueda llegar a una valoración de las preocupaciones y ventajas entre los grupos e individuos.

Es decir, creo que la viabilidad de la democracia representativa estaría más asegurada si el desenvolvimiento de las acciones se desarrolla dentro de un marco ampliamente participativo y transparente. Esto sugiere que se deben dar saltos cualitativos, de acciones y de apertura de espacios reales, que sean entendibles y accesibles, que hagan dinámico el paso de una democracia representativa hacia una más participativa. También debe quedar claro que la democracia participativa exige un mayor compromiso ciudadano y confianza mutua para con el otro.

Algo consustancial para que se dé ese paso hacia la democracia participativa es, precisamente, la “participación ciudadana” entendida como la interrelación necesaria que establece la sociedad civil organizada (solidez y solidaridad organizacional) en sus múltiples formas con la estructura estatal, con un determinado gobierno de turno. Relaciones que pueden ser fluidas y de

cumplimiento de demandas ciudadanas o de deterioro de estas, lo cual tiene que ver, con la fluidez y el tipo de relaciones que se establezcan entre el Estado y la sociedad.

Según Douglas Chalmers, "la influencia de la Sociedad Civil dependerá del carácter democrático del sistema político constitucionalmente definido. Depende además, del grado de institucionalización de las organizaciones de la Sociedad Civil y finalmente de la fluidez en la integración con el Estado" (Citado por Dirmoser O:2001:35). Históricamente, las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil han sido muy particulares, pues la diversidad y la heterogeneidad de intereses y metas han hecho que no siempre esas relaciones sean fluidas; por lo tanto, tienden al conflicto, que no es ni debe ser malo. En este momento se hace necesario crear mecanismos que lleven al consenso o al mayor número de acuerdos. En la práctica, desde la institucionalidad, con el ánimo de evitar discusiones, se anteponen intereses privados y se toman decisiones unilateralmente desde el poder centralizado.

Recordemos que estas relaciones entre el Estado y la Sociedad, Gramsci las denominó *relaciones asimétricas*, dadas por la hegemonía y dominación que ejerce y ha venido exigiendo el primero. De ahí que la ausencia de participación ciudadana en los espacios de definición de políticas e incidencia en la institucionalidad de las democracias latinoamericanas ha sido restringida o coactada quizá porque hemos vivido y vivimos esa asimetría.

Por su parte, Hans Kelsen, establece además que el elemento esencial para alcanzar una democracia real (más participativa), que promocióne buenas relaciones entre Estado y sociedad, estaría dado por el método de selección de los dirigentes, o sea, la forma de postularse y ser elegido a través de llevar a cabo elecciones transparentes. Condiciones que cumpliría la creación y puesta en práctica no solo de mecanismos participativos, establecidos previamente, sino, también, en apertura y posibilidad de acceso a los mismos.

En el mismo sentido, los autores O'Donnell y Dahl se han referido a las temáticas de Estado y la participación ciudadana en el marco del actual régimen

democrático liberal. Primero que todo, O'Donnell establece el Estado como el complejo institucional burocrático (funcionarios investidos de poder y autoridad) orientado hacia el logro del bien común. El Estado amparado a un aparato legal con sus reglas que regulan el funcionamiento interno de la asociación (Estado) y relación de los miembros. Además, exterioriza su legalidad y pretende proveer a todos los que habitan su territorio, el supremo bien público del orden. En síntesis, se pretende hacer Estado para la Nación o para el pueblo y este como el protagonista. De ahí que el autor dentro de la construcción social que hace de la democracia ve al ciudadano como "agente" y podríamos decir que es el sinónimo de lo que conocemos hoy como el "*Desarrollo Humano*", con participación ciudadana, en donde se pretende que los ciudadanos y las ciudadanas tengan creatividad y sean actores y actoras de su propio desarrollo.

Por su parte, Dalh considera que lo mínimo que debe cumplirse en un régimen democrático para que las relaciones del binomio Estado-Sociedad se lleven a cabo en una determinada territorialidad son:

- La libertad de asociación.
- Expresión, voto y elegibilidad a la cosa pública.
- Formulación y manifestación de preferencias, exigir transparencia, etc.

Para terminar con esta revisión conceptual, sobre la democracia y su relación societal (construcción participativa), nuevamente Bobbio nos dice que se debe entender la participación a partir de la referencia que se pueda hacer de la sociedad civil, lo cual está dada y delimitada por el lugar en donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos y religiosos. Las instituciones del Estado están llamadas a resolver, con su presencia, a través del uso de las herramientas de la mediación y el diálogo.

Los derechos ciudadanos en esta concepción se encuentran indisolublemente unidos, y la democracia avanza en el diario acontecer, en el ejercicio de las prácticas de gobierno, mediante procesos de formación de opinión popular, en donde coinciden criterios diversos, a fin de conformar una opinión mayoritaria, reconociéndose y representándose siempre las opiniones de las minorías que fungen como fiscalizadores del ejercicio del poder.

En este sentido, se entiende la democracia participativa “como una serie de actividades voluntarias practicadas por miembros de la comunidad con el propósito de obtener determinados resultados en la vida social. Se entiende que la democracia participativa sostiene la necesidad de concebir a la democracia como un proceso, en el cual la medida del progreso se produce en el tanto se avance hacia niveles más altos de democratización, efectuando esto por medio del desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes”(Barahona M.: 2001:441).

Actualmente, la discusión se centra en que algunos actores políticos y sociales ven la necesidad de generar cambios para hacer efectivo el paso de una democracia representativa a una más participativa. Los sujetos de estos conflictos son muchos; algunos son representados en asociaciones, movimientos sociales, grupos étnicos, de mujeres, ambientalistas, entre otros marginados. Una característica principal es que están constantemente pactando con el Estado y reivindicando derechos civiles, políticos, sociales y ambientales. Aquí es donde muchas veces sirven los partidos políticos como intermediarios de estas demandas, para hacerlas llegar a la institucionalidad. Pero cuando no hay capacidad de resolución, la relación se deteriora, el país se vuelve ingobernable (*ingobernabilidad*). Si las demandas sociales sobrepasan las pretensiones institucionales o esas demandas no son atendidas por la institucionalidad, se entra en crisis.

Esta situación, conocida desde el ámbito político como *ingobernabilidad*, es parte de la crisis que los Estados actuales presentan como inconveniente para desarrollar de mejor forma su gestión. En ese sentido, la crisis del Estado - Nación, según Marván, tiene dos vertientes. Por un lado, se considera que es al mismo tiempo una crisis de *operatividad*; es decir, está en duda su capacidad de funcionar, de ofrecer respuestas eficientes y oportunas a las demandas y presiones de una población que vive en territorio delimitado por fronteras físicas y que responde a un determinado conjunto de leyes e instituciones comúnmente denominados Estado de derecho; por otro lado, responde a una crisis *legitimidad* porque cada vez menos gente se siente representada en él. Cuando la ciudadanía comprueba, una y otra vez, que las decisiones públicas no responden a sus intereses ni a los intereses de la mayoría, se debilita la convicción de que el gobierno representa los intereses del

pueblo y se genera una menor disposición a la obediencia que cuestiona la razón de ser del Estado en sus fundamentos básicos” (Marván M.:1999:12).

Pero si no contamos todavía con una “plataforma” para sostener una democracia participativa, lo mejor que puede hacerse es potenciar y redirigir el sistema representativo actual. Para ello, es conveniente, impulsar con mayor voluntad política aspectos como el de la *inclusión*, junto con la puesta en práctica de los derechos, deberes y garantías como aspectos esenciales, los cuales estarían dados no solo por la existencia de espacios para hacer uso de “acciones participativas y deliberación de los asuntos de interés público *per se* estipulados en un documento o ley, sino, también, por la oportunidad y equidad que se tenga para el acceso del mayor número de ciudadanos/as. Por otra, a la *aceptación* y por ende al creciente aumento de las propuestas ciudadanas aceptadas en esos espacios que la institucionalidad a creado.

Entonces, para que ese proceso sea legítimo, no sólo las decisiones se deben tomar en conjunto (participativamente), sino, también, deliberar juntos (democracia deliberativa); esto requiere que la opinión de cada participante pueda tomar forma o ser retomada a la luz de la discusión con otros. Esto para el sistema liberal pareciera ser que en vez de sumar valor a la legitimidad, más bien le resta; entonces, cabe preguntarse por qué deviene esa crisis de legitimidad. Para eso recurrimos a Habermas, quien nos dice que esa crisis de legitimidad deviene, a partir del siglo XIX, con la existencia de dos esferas (la pública y la privada) las cuales se encontraban marcadamente diferenciadas y se empezaba a concebir la relación entre Estado y Sociedad como contraposición. Es a partir de este momento en que la sociedad civil cobra importancia como esfera intermedia. Habermas reconoce que en la sociedad civil se expresa la pluralidad de formas de vida, subculturas y creencias; su tesis es que el núcleo de la sociedad civil se encuentra formado por la integración comunicativa de la sociedad, diferenciada de la integración sistémica, encarnada en el mercado y el aparato administrativo estatal” (Habermas J. Citado por Serrano E:2001:79).

Lo cierto del caso es que las diferentes manifestaciones sociales participativas encuentran o deben encontrar su expresión en lo que se ha denominado la esfera

pública (*civilis*, en latín) donde los ciudadanos interactúan para tratar asuntos de la comunidad, en términos de Habermas, sería el espacio público de deliberación y debate de asuntos que les conciernen¹⁴. Para que esa deliberación se dé, es necesario la existencia de un espacio público (esfera pública) activo en procura siempre de “deliberar”, “reflexionar” y “decidir”; y para que esta deliberación sea entendible, se requiere de traducción de información técnica y de análisis de las necesidades.

También refiriéndose a estos procesos deliberativos, el autor Opazo Marmentini, teniendo como referencia a Dalh, establece aspectos para que la participación y deliberación sean efectivas, entre ellos:

- La necesidad de incrementar *el entendimiento teórico*, el ciudadano debe buscar y evaluar información confiable.
- *Discusión y deliberación*, el ámbito y los asuntos públicos son complejos, se cuestiona las instituciones actuales pues no hacen una traducción de la información técnica para que sea entendible y se pueda deliberar.
- *Comunicación y representación*, pues se generan problemas de comunicación entre líderes y sus representados.
- *Los objetos de delegación de poder de decisión por excelencia serían los partidos políticos y los líderes*. El momento que genera problema es cuando la delegación de la confianza no es correspondida por quienes ejercen el poder” (Opazo M.:2000:68).

Esa deliberación no se puede dar sin la institucionalización y una legitimidad de las diferentes instancias de organización ciudadana, junto con una información y comunicación continua, sencilla, objetiva y profunda en su contenido. Este

¹⁴ En tal sentido, retomando a Habermas, “el núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos que buscan la solución de los problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados.... este sustrato organizativo de ese público general de ciudadanos que surge, por así decir, de la esfera privada y que busca interpretaciones públicas para sus intereses sociales y para sus experiencias, ejerciendo así influencia sobre la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad políticas” (Habermas J:1998:447). Este público no es compacto o cerrado, más bien es una interacción continua de unos con otros, cada uno con posibilidades de acceso al espacio político central, sin dejar de lado el compromiso con el marco o el interés ideológico en que se encuentra. Estableciendo relación con el espacio político central, con la institucionalidad, a través de los partidos políticos, que tratan de conjuntar los intereses y voluntad política de la población.

conjunto dará las bases para un entendimiento y deliberación de asuntos públicos de su incumbencia. Pero, ante todo, es importante la búsqueda de solidez en las redes sociales y la comunicación solidaria de las diferentes organizaciones sociales, entre otros aspectos. Esto será lo que puede establecer la diferencia en un régimen democrático participativo.

Ese régimen democrático participativo, a criterio de Kymlicka y haciendo referencia a los teóricos comunitaristas, practicantes de la concepción participativa, aducen que la “civilidad y autocontrol son condiciones para una democracia sana, pero niegan que el mercado (democracia liberal) o la participación política (pluralismo) sean suficientes para enseñar esas virtudes (...) es en todas las formas asociativas de la sociedad civil (Iglesia, familias, asociaciones de vecinos, grupos de mujeres, medio ambiente, etc.) donde aprendemos las virtudes del compromiso mutuo” (Kymlicka:1997:17-18). Así mismo, Kymlicka, citando a Walzer, establece que la civilidad que hace posible la política democrática sólo se puede aprender en las redes asociativas de la sociedad civil. Según lo anterior, lo que debe identificar hoy a la democracia, a las relaciones Estado y sociedad de las democracias actuales, es el cómo se manifiestan las relaciones sociales entre los practicantes de la democracia representativa y la democracia participativa. En este sentido, la participación se convierte en el factor primordial para fortalecer la democracia. Este tipo de relaciones deben encaminarse hacia la consecución de espacios que contribuyan al diálogo y a la transparencia y a tener un mayor cumplimiento político, condiciones que fortalecen y mantienen también la democracia.

2.3- La participación ciudadana como condición necesaria para fortalecer la democracia

Se ha dicho que una condición necesaria por cumplir para que la actual democracia liberal tenga un nuevo respiro y fortalecimiento, es hacer efectiva la participación ciudadana. Sin embargo, en el marco neoliberal, la democracia representativa parece ser que no ha tenido “eco” en la solución de los problemas de las mayorías. Cada vez más se ensancha la iniquidad y la pobreza; cada vez más es difícil que se den las condiciones asociativas y compromiso mutuo entre

los ciudadanos y la institucionalidad, aspecto clave en el régimen participativo. Por otro lado, no es solo legislando en favor de ella o creando acciones o espacios legales para la participación, como lo ha hecho la democracia representativa, sino, también, tener los instrumentos, acceso real y eficaz para que diferentes representaciones sociales puedan *deliberar* en torno a temáticas de impacto social y comunitario y que los aportes tengan suficiente fuerza para que prevalezcan institucionalmente.

Entonces, para entender esta participación, es importante hacer mención de las propuestas que nos da Mejía, Cunnill y Tamayo.

Mejía define “la participación social como el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos, grupos de ciudadanos y otras organizaciones sociales. Todos ellos con acciones convergentes en un punto o zona determinados, cuyo fin puede ser de diversa índole (político, social, económico, religioso, etc.). Esta conceptualización nos permite entender que la participación no puede quedar restringida a la elección de gobernantes ni a la simple presencia en la ejecución de servicios (Mejía J.sa: 29). Tampoco esa participación debe restringirse a la existencia de un número de instancias de participación (jurídicas y de existencia de espacios físicos), sino que debe hacer referencia al carácter en que se fundamentan; es decir, si son esos espacios consultivos o de toma de decisiones a favor de la colectividad y si están presentes en la mayoría de las políticas y programas públicos.

Cunill, por su parte, nos dice algo de suma importancia: “el término participación implica asumir que se está formando parte. En el caso de participación ciudadana se supone que los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública” (Cunill N.:sa:69). Es decir, donde se tome una decisión pública que afecta sus intereses, se debe estar presente y decidiendo su futuro.

Sin embargo, tradicionalmente, al ciudadano se le ha tomado “parecer” o se le ha invitado a formar parte, desde el ámbito político, para que asista a emitir el sufragio, y en la parte ejecutiva de alguna “acción” o proyecto, pero no en decidir qué se va a hacer o qué es lo que mejor conviene al país o comunidad; esto queda para un pequeño sector de funcionarios del gobierno de turno. Es por eso que la participación debe ser un proceso más integral y articulado entre las partes.

Mientras tanto, una definición que parece muy acertada y cercana a lo que se quiere entender aquí, es la que nos muestra Tamayo. El autor entiende la participación ciudadana como “aquella que se vincula con una práctica, y que rebasa la concepción que la entiende como una serie de atributos y derechos rígidos e inamovibles, otorgados desde las instituciones y adquiridos pasivamente por lo individuos. Ciudadanía es en efecto derechos y atributos, pero redefinidos en un proceso continuo, además conflictivo y contradictorio, y que se precisan históricamente por la fuerza de la confrontación entre intereses, materiales y culturales, de distintas fuerzas sociales” (Tamayo S.:1997:157).

Se coincide en que, la capacidad de los ciudadanos/as para la toma de decisiones y para que esta sea eficaz, debe identificar las “mejores prácticas” de estos, en cuanto a la discusión de políticas públicas, de forma participativa y reflexiva de los ciudadanos usuarios y creadores de las diversas políticas, así como las formas comunicativas que establezcan. Es decir, una participación ciudadana que no solo potencie los mecanismos para adquirir conocimiento y la transparencia en aspectos de la educación, sino también, que se tome en consideración que es mejor para la comunidad, además de los gastos e información del estado de la institucionalidad y los intereses que se tienen para ellas. La institucionalidad debe asegurarse que lo anterior genere capacidades sociales para incidir en la toma de decisiones y la generación de políticas públicas. De tal manera que, se requiere una participación que exija transparencia y que ejerza control de o en la función pública. Y para que este proceso se dé; Olvera, nos advierte del cuidado que se debe tener en cuenta y que parece estar ausente en la discusión actual, en cuanto a que la “participación ciudadana” implica la existencia tanto de actores sociales que orientan su acción al espacio público como *de instituciones y personas apropiadas* para su desarrollo; en esto es que se debe trabajar más.

Sintetizando, entonces, se debe decir que la participación¹⁵ tiene al menos dos

¹⁵ La participación ciudadana, debe ser entendida, también, como la creación y transformación de una visión de mundo. Es quizá esta situación que ha creado un “sinsabor” en la población, que hay que trabajar más para erradicar la indisposición que existe para participar, de informarse e involucrarse en lo público para contribuir en la toma de decisiones. En tal sentido, un estudio limitado a la GAM, sobre percepción exhibe como “razones para no participar” *no tener tiempo, razones de trabajo, estudio (48%), en la categoría “no le gusta” un 10, 3% y en no tiene información 7,8%*. Como se observa, son básicamente las mismas razones, del por qué no involucrarse. Es posible quizá que desde la institucionalidad esta situación sirva para justificar

líneas prioritarias por tomar en cuenta:

-Aquella que privilegia los aspectos metodológicos y técnicos de la participación, en la cual, esta es entendida como un medio fundamental para lograr los objetivos institucionales o particulares de un proyecto, con equidad, transparencia e igual acceso a la toma de decisiones (entendimiento claro de lo que se quiere y cómo ejercer la participación), y la otra;

-Dirigida a la apertura y real acceso a los espacios para la población en las instancias de decisión. Esto propicia un cambio en una situación dada de poder (de la toma de decisiones verticales a la toma de decisiones horizontales, por ende, participativas).

De tal forma que “el sufragio universal, símbolo del sistema representativo en la democracia pluralista de partidos políticos, está siendo *actualizado* por las distintas presiones provenientes de la sociedad civil, que buscan tanto una mayor participación en los asuntos públicos, como una mayor representatividad de otros sectores tradicionalmente marginados del poder político: las mujeres, la juventud, la población indígena, la afrocaribeña” (Barahona M.: 2001:339) y los y las dedicadas al manejo, uso y vigilancia ambiental.

Esta mayor representatividad es lo que le da la esencia al régimen pluralista, no solo por la existencia de la multiplicidad de partidos políticos que puedan formar las élites, sino, también, por el concurso de los tradicionalmente marginados (vale decir los pobres, las mujeres, los indígenas, etc.).

Las anteriores afirmaciones dan paso para tratar de construir un concepto de lo que entendemos por democracia y aproximarnos a las acciones que deben enrumbar hacia la democracia participativa.

el no entrar en procesos de amplia participación, pero también puede darse que si se realizaran eventos que “ayuden” a olvidar y abandonar la tradición vertical para la toma de decisiones centrado en un grupo de poder las cosas cambiarían.

2.3.1- Lo que se está entendiendo por democracia en este estudio y la viabilidad en el actual sistema económico costarricense

Si tomamos en cuenta las premisas y características que el régimen liberal democrático practica, en el marco del actual sistema económico neoliberal, en donde el mercado es el soberano de todas las decisiones, en donde el énfasis es la maximización de las ganancias, en donde lo individual está por encima de lo social y solidario y en donde, además, se toma a las personas individuales y no a los grupos como unidades fundamentales del proceso democrático (marco jurídico basado en los derechos y deberes individuales y no grupales); es claro para muchos, que con la presencia de esas características, la participación que debe caracterizarse por el concurso de múltiples intereses y grupos, la relación entre gobierno y ciudadanía tiende hoy a debilitarse, conduciendo, esta situación a una crisis severa, que hoy se le ha denominado como *ingobernabilidad* y un mayor posicionamiento de *grupos de poder* que deciden el futuro del país. De continuar con estas condiciones, no tendrá mucho porvenir la estabilidad de la democracia. Más aún, bajo estas premisas podría decirse que la participación ciudadana tendría poca oportunidad de desarrollarse plenamente.

No obstante, a pesar de esos peligros que atentan con la permanencia de la democracia, este sistema representativo, ante otros regímenes políticos, por ahora, es el mejor régimen que se puede tener. Por tanto, lo que se debe hacer es perfeccionarlo, abrirlo más; es decir, que sea más inclusivo. Es un proceso de afinamiento de instrumentos para que la población tenga un mayor acceso y permanencia en la toma de decisiones y para que la institucionalidad no sea un fin en sí mismo, sino que esté en correspondencia con la ciudadanía y sus necesidades.

En fin, pueden existir muchos estilos de regímenes o sistemas que se catalogan como democráticos, la diferencia está entonces en el contenido, la normativa, las formas de inclusión en los espacios necesarios para participar en la toma de decisiones y finalmente en la forma de hacer y ejercer la política, desde quienes lo practican. Tenemos, entonces, dos condiciones básicas: la forma de acceso de los

ciudadanos/as a la justicia, a los derechos, a la administración, el nivel de compromiso cívico y solidario que ellos y ellas asuman y la otra a la correspondencia, entre lo que se dice y lo que se hace realmente en la práctica, la legitimidad, la transparencia y cumplimiento por parte de las y los políticos, una vez que asumen posiciones en los gobiernos de turno.

Esto es lo que hace diferente un régimen democrático de otro. Pero también, nos limita a aceptar que no solo por el hecho de existir procedimientos, elecciones y un marco constitucional es un Estado practicante del régimen democrático, por ejemplo, la existencia de *legalidad*, no siempre deberá ser entendido como democracia.

Haciendo un recuento de lo descrito anteriormente, interesa rescatar la categoría de ciudadano *agente*, quién como tal, tiene facultades para el ejercicio pleno de los derechos y deberes, y para la toma de decisiones, desde la génesis y planificación del proyecto hasta su monitoreo y fiscalización. Para que eso sea posible, son necesarias las condiciones jurídicas y la creación de los mecanismos efectivos para que la práctica social sea efectiva. Estas características, según O'Donnell, son las que deben presentar hoy las democracias, para que el ciudadano esté en plenas facultades de ser un *agente dinámico*. Si no hay derecho y cumplimiento de leyes de ambas partes (políticos y ciudadanía), no hay democracia. De la misma forma si no se desarrollan procesos participativos en la práctica, la democracia tiende a debilitarse.

Así, también, me identifico con la concepción de democracia expuesta por Dahl, la cual expone que los dirigentes designados por el sistema político deben tener capacidad y estar en condición y compromiso de satisfacer, enteramente, a todos los ciudadanos/as sin distinción. Es decir, en un grado de compromiso *moral* que se debe asumir de previo. En esta misma línea, Kelsen establece que un elemento esencial por tomar en cuenta en la democracia real, es el método de la selección de los dirigentes, o sea, la forma de postularse y ser elegido a través de elecciones transparentes y de toma de decisiones en manos de las diferentes formas de organización social.

Posteriormente, el control de los gobernados sobre los gobernantes y los

principios para alcanzar una gobernabilidad más acorde con las nuevas necesidades sociales (Barahona M). Para ello, la institucionalidad y los gobiernos de turno tienen como tarea imprescindible desarrollar espacios y procesos participativos, no solo para satisfacer las necesidades sociales, sino también, para fortalecer y afinar nuestro régimen o sistema político.

Para que la participación y el fortalecimiento democrático, sea una realidad, su viabilidad estaría dada por la existencia de voluntad política que transforme las desiguales relaciones sociales actuales, que el marco de organización política neoliberal actual ha provocado, pues el sistema liberal, por un lado, establece facultades civiles y administrativas que defienden al individuo y le otorgan derechos y deberes individuales, y por otro lado, la institucionalidad defiende, divulga y trata de hacer realidad esas condiciones *por igual a todos los ciudadanos y todas las ciudadanas* de un espacio geográfico definido. En la práctica este discurso ideológico establece diferencias.

Sin embargo, ni estas condiciones, ni el asistir cada cierto tiempo a elecciones libres y voluntarias, han sido capaces de visualizar y dar cuenta de lo que la ciudadanía quiere y desea para que se cumplan objetivos de equidad, tolerancia, diálogo, igualdad y justicia pronta y cumplida, con el correspondiente acceso a espacios de diálogo y deliberación; en donde el *“pueblo”* o las representaciones organizativas se manifiesten, de acuerdo con sus intereses y no de los intereses de sus representantes, como principio válido que la democracia representativa promulga. Muchas veces, estos no representan los intereses colectivos de la comunidad que representan, sino, más bien, intereses de una minoría que les ayudó con recursos económicos para ascender y también en concordancia con el grupo que asciende al poder.

En el marco liberal capitalista, caracterizado porque potencia el principio de la propiedad privada, la búsqueda del beneficio privado y la libre competencia en un mercado des-regulado se sabe que estas características no han alcanzado una igualdad social y una mejor distribución de las ganancias, más bien, procura por todos los medios posibles mantener el statu quo, haciendo creer que todo está bien y estable; por ello desincentiva cualquier acción que pueda generar grandes modificaciones o alteraciones al sistema.

De tal forma que, la participación ciudadana, en este marco democrático actual, es débil. La participación que la clase social en el poder está dispuesta a impulsar, es la que no trascienda los límites que impone el sistema político actual; es decir, que se desarrolle de forma muy pasiva y localmente, sin alcanzar grandes transformaciones y sin dimensiones de movimiento social. Por otro lado, en la democracia liberal, el concepto de sociedad civil que se emplea aboga por un punto de vista netamente funcionalista, en el sentido de que se ve la sociedad como algo complejo, pero que cuyas partes “encajan” entre sí, produciendo el equilibrio y estabilidad social, que en la realidad no es estable ni igual, más bien posee características heterogéneas y de inequidad.

Particularmente, el sistema democrático costarricense se estabiliza ante un desacomodo social, institucionalizando procesos o “efervescencias sociales”, creando leyes o instituciones. Muchas veces, la representación es restrictiva y la participación que se quiere desarrollar es la que responde a un *utilitarismo*, conveniente a sus intereses, sin crítica, pasiva y que no modifique tecnicismos o mecanismos aprobados en la institución.

Pero la realidad nos dice que la sociedad civil y sus acciones participativas en democracia no son algo estables, homogéneas e inamovibles, más bien son un espacio en el que se reivindican derechos tanto políticos como sociales, pretendiendo desaparecer de esa forma desigualdades provenientes de las relaciones imperantes de la actual estructura económica neoliberal. Además, la sociedad civil es un concepto relacional o multirelacional, por lo que su análisis debe incluir a otros actores con los que se vincula.

El interés aquí no es dilucidar si un sistema es más bueno que el otro, al contrario, creo que es factible llegar a estadios en que se pueda desarrollar y conceptualizar una democracia que retome elementos y aspiraciones liberales, republicanas, pluralistas y participativas.

En ese sentido, la democracia a la que se puede aspirar es aquella que alcance grados de capacidad de respuesta (*responsivity*) satisfactorios y que garantice algunos derechos políticos fundamentales como la consulta, aceptación de propuestas, trabajo conjunto, etc. (Dalh establece derechos como libertad de expresión, de asociación e información, de no-exclusión), y una constante relación

entre las estructuras civiles de organización y las estructuras institucionales (postulado de relacionalidad que contradice a la concepción liberal, que define a la sociedad civil con un ente defensivo dotado de derechos individuales frente al Estado: Sperberg J.:2001:135). Por eso, es que tenemos que decir que esa racionalidad se puede ver afectada o beneficiada dependiendo de cuan fuerte es la relación entre el sistema económico y el sistema político.

En tal caso los acuerdos para *democratizar más la democracia* se deben analizar a partir de dos niveles en interrelación constante; uno institucional y otro desde la sociedad organizada:

Desde *lo institucional*, el sentido debe ser la creación de una institucionalidad no solo fuerte estatutaria y legalmente, sino también, que, esté en condiciones de desarrollar integralmente, con los ciudadanos y las ciudadanas, su razón de ser. Que programe participativamente sus servicios y que despliegue sus acciones en defensa del interés colectivo, atendiendo a aspectos sociales, políticos, étnicos, culturales, derechos humanos y ambientales principalmente, todo, en el marco de una plataforma de equidad de género.

Una institucionalidad que defina su accionar, misión y visión con base en las necesidades de la ciudadanía y no del centralismo y criterios políticos populistas, de unos cuantos funcionarios/as. Una institucionalidad que defina, conjuntamente con la ciudadanía, de manera sólida y transparente, los niveles y momentos para hacer uso de la participación, opinar y tomar decisiones en temas que le atañen. Una institucionalidad que contenga una plataforma con los elementos necesarios para una deliberación, grupal, reflexiva, que desarrolle un proceso de discusión y evaluación en diferentes aspectos y momentos de una determinada propuesta, los cuales son evaluados y sopesados para alcanzar el bien general y solidario.

Contrastando esto con la realidad costarricense, se observa que todavía se está en deuda, pues las estructuras institucionales fueron creciendo hasta convertirse en *maquinarias burocráticas* que hoy presentan debilidades para dar cuenta de lo que la ciudadanía quiere y necesita, presenta además, duplicidad de funciones, funcionarios/as sin mística e interés para dar el servicio encomendado, muchas obligaciones que cumplir en las labores de campo, presupuestos reducidos para funcionar eficientemente, concentración de la mayor cantidad de personal en las

funciones de administración que prestan servicios de oficina cotidianos, situación que conforma lo que se ha denominado como la concepción *administrativista* de la función pública, que no es eficiente y termina entorpeciendo el sistema. El quehacer institucional se ha convertido en un fin en sí mismo, laborando con lo que exige la cotidianidad, lejos de una visión y programación que atienda a mecanismos estratégicos.

Esta situación es una de las causas predominantes, que hoy han hecho que la democracia representativa, los partidos políticos y los políticos tradicionales, estén en crisis, lo cual se demuestra en la creciente *apatía* del ciudadano para votar e involucrarse en la llamada *cosa pública*. Particularmente, ese desinterés toma fuerza a partir de creer, desde las esferas civiles, que la práctica partidista y política es el mecanismo de apropiación privada de los cargos públicos y de enriquecimiento particular de los mandatarios y otros jefes. Esta concepción aumenta la crisis de legitimidad de los partidos políticos y de la democracia representativa en general.

Los partidos políticos han perdido coherencia ideológica y las fronteras entre ellos se desdibujan (especialmente en el bipartidismo tradicional que aunque hoy haya una mayor pluralidad partidaria, este sigue teniendo un gran peso en la institucionalidad y en la ciudadanía) apareciendo hoy como tramitadores de los intereses de grupos económicos y sociales poderosos.

De esta manera, para asegurar la supervivencia del sistema de representación y como base para un sistema político más participativo, los mecanismos de la democracia representativa deben ser revisados; es decir, evaluar previamente quien se postula, pues han llegado representantes a los cargos públicos que desconocen lo que debe ser la función política y el servicio público.

La institucionalidad debe generar las bases para que el ciudadano/a exija transparencia y que ejerza control sobre los gobernantes. Es decir, no se cumple una de las características básicas, que Dalh define, como la capacidad de los dirigentes designados al sistema político y que deben estar en la condición y el compromiso de satisfacer enteramente a todos los ciudadanos, sin distinción.

Desde *la sociedad*, el ciudadano/a debe desprenderse del paternalismo y clientelismo institucional, a los cuales han sido sometidos por muchos años. Al

contrario, el ciudadano debe asumir su cuota de responsabilidad sobre el destino de su comunidad, región o país y la institucionalidad, facilitadora de información y aspectos técnicos. El desarrollo de las acciones en su comunidad no estará determinado ni dado por la centralidad del Estado; al contrario, esta ciudadanía debe asumir la responsabilidad de *ser constructores de su propio desarrollo*, que sea un ciudadano *agente*, como no los expone O'Donnell, y tomar la institucionalidad como facilitadora para hacer realidad sus sueños y metas. Como corolario de esto, en la realidad costarricense es de esperar que ésta costumbre haya sido la causa de que a los ciudadanos/as no les guste incursionar o participar en temáticas y acciones de orden público. Además, si en algún momento del devenir histórico hubo esa participación, hoy, ante la falta de credibilidad de la política y las instituciones, esta se ve disminuida o está en franco deterioro, al estilo de dejar hacer y dejar pasar, lo que es negativo para el bienestar propio.

Entonces, esta ciudadanía organizada debe ser más activa, esto es, cambiar la pasividad que envuelve a muchas formas de organización que existen actualmente. En tal sentido, deben “estar ahí” en los espacios donde se toman las decisiones fundamentales acerca del rumbo institucional y gubernamental, asegurándose que se tome en cuenta su pensar y razón de hacer las cosas (reconstruir una cultura cívica y solidaria; eso es democracia).

Una rectificación o afinamiento de nuestro sistema democrático representativo hasta ahora no desarrollado en nuestro país, permitirá mayores niveles de gobernabilidad y de legitimación por parte de la ciudadanía, no solo será más inclusiva y de salvaguardia de los derechos y deberes, sino, también, dará respuesta a los intereses colectivos. Los no organizados, poco a poco serán atraídos por los efectos positivos que generan los organizados y los que *cometen delito* serán sometidos a la regulación de la institucionalidad jurídica y a procesos de readaptación social de forma estructurada.

En la democracia que queremos, las acciones deben ir en dirección a hacer más *llanas y fluidas* las relaciones entre la institucionalidad y las diferentes manifestaciones u organizaciones sociales, pues las diferentes instancias organizativas, y en especial las que tienen que ver con el manejo de los recursos

naturales, desconfían de la forma tradicional jerárquica de ejercer el poder. En tal sentido, la propuesta, como se ha dicho, es alcanzar más autonomía, autogestión y autodeterminación para promover una democracia participativa, informada, inteligente, propositiva y creadora de acciones que busquen el máximo bienestar para las mayorías organizadas y solidarias, antes que el individualismo y el egoísmo, que parece generalizarse hoy cada vez más.

Ahora bien, una vez caracterizadas las principales formas de ejercer la democracia y una vez definido el estilo de participación que se quiere para que la toma de decisiones sea más concurrida por la ciudadanía; en adelante se describirá como ha sido el desarrollo y las particularidades que posee nuestro sistema político democrático.

2.3.2- Caracterización del sistema político costarricense a la luz de lo revisado

Desde hace más de cincuenta años, nuestro país ha venido consolidando un estilo de ejercicio del poder caracterizado por ser un régimen democrático, representativo y presidencialista. Hoy hablamos de una democracia representativa y procedimental, donde, a través del acto electoral, la mayoría elige a quienes les representan en el gobierno y en la Asamblea Legislativa, bajo el supuesto de que “una minoría elegida represente los intereses de las mayorías”. Pero una vez pasado este “acto” participativo de las elecciones, los diferentes grupos de la sociedad costarricense tienen poco acceso a la discusión pública, a la elaboración conjunta de agendas y, sobre todo, a la toma de decisiones participativas.

Esto ha sido así, porque, en Costa Rica todavía vivimos en un sistema altamente centralizado, pues hablar de *descentralización* y *desconcentración* de la administración pública todavía sigue siendo una aspiración a la cual se puede optar o llegar, tal y como lo han hecho algunos países de Latinoamérica¹⁶, en que se ha avanzado en el traslado de competencias, funciones y presupuestos para ser administrados desde ámbitos locales; pues regionalizar no solo significa la administración de esas competencias, sino, también, debe ir dirigido a como se

¹⁶ Específicamente, podemos citar casos como el de México, Colombia, Bolivia, Brasil y España. En la región centroamericana es importante el caso de Guatemala, en donde los municipios tienen un alto poder y deciden sobre aspectos y políticas que en nuestro caso son competencia del Gobierno Central.

debe dar la designación, programación y ejecución de presupuestos participativos¹⁷. Sin embargo, la presencia de este contexto centralizado y burocrático hace que nuestro sistema político representativo, al igual que otras democracias representativas, esté en crisis.

Su deterioro se manifiesta, por un lado, en lo estático y en la *politiquería* y *demagogia* en que ha caído la forma de hacer política, caracterizada por la ausencia de acciones que conduzcan a pensar y hacer por el bienestar del país, la cual más bien responde a intereses particulares. Por otro lado, se manifiesta, en el poco apoyo que el ciudadano le da al sistema democrático como tal, en donde constantemente se critica la poca transparencia en la gestión pública y más bien se ve esta gestión como el momento o espacio generador de corrupción. De la misma manera se deja entrever en el debilitamiento del sistema de partidos políticos, que cuando alcanzan el poder, no dan cuenta de lo que la ciudadanía quiere y necesita para su vida. De igual manera el ciudadano/a desconfía de las instituciones, como el poder Ejecutivo y Legislativo¹⁸.

Como este tipo de democracia se ha conocido también como *procedimental*, se asienta en una plataforma de principios filosóficos del *deber ser* (igualdad, justicia pronta y cumplida, solidaridad, etc.) y en el cumplimiento de meros requisitos para realizar determinadas tareas. Por eso, en Costa Rica, se le ha dado un carácter estrictamente “mecánico-jurídico”, en donde para tratar un problema social, económico, de género o ambiental, se crea una ley y una institución, dejando de lado muchas veces las causas y el entorno que acrecienta el problema (pobreza, desigualdad, etc.). Entonces, las democracias que se enmarcan en este contexto, como la costarricense, institucionalizan el o los problemas desde el punto de vista formal y legal, pero esto no es seguridad para que se extinga el problema (violencia, igualdad de género, ambiente, pobreza, etc.).

¹⁷ Los presupuestos participativos están unidos o son producto de la elaboración de *planificaciones participativas* como plataforma para la creación y desarrollo de un Plan Operativo Anual de una institución o municipalidad. Consiste en que en asambleas distritales y cantorales se discuta y se acuerden, los proyectos, obras e iniciativas prioritarias que se realizarán. Los o las designadas por estas asambleas llevarán la propuesta al Concejo Municipal, ahí con base en los recursos disponibles se llega a los acuerdos que benefician a la mayoría; personas dirigentes y la propia comunidad se encargarán de ejercer la supervisión social del proyecto. Existen casos concretos de esta forma de programación participativa en Bolivia, México y Colombia.

¹⁸ Recientes estudios de IDESPO de la Universidad Nacional demostraron que el 95% de los costarricenses no confían en el trabajo de la Asamblea Legislativa. Junio, 2005.

La legislación costarricense en cuenta la jurisprudencia ambiental y el Código Municipal, establecen espacios o mecanismos para ejercer la participación, pero estos no se han reglamentado ni se han oficializado. Por lo tanto, no se han puesto en práctica, los espacios como el plebiscito, el referéndum y las consultas ciudadanas directas, los cuales podrían ser herramientas político-democráticas para la toma de decisiones, y serían los mejores momentos para poner en práctica o distribuir de mejor forma la toma de decisiones. Esto significa descentralizar o hacer traspaso del poder. Eso provocaría que no sólo una o pocos tomen la decisión, sino sería más bien incentivar para que muchos lleguen a un acuerdo sobre un tema o trabajo específico.

En el período 1993-2003, en Costa Rica se dieron avances desde el ámbito político, en materia de garantías para el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido. Según el Informe del Estado de la Nación del 2004, se fortaleció la regulación del Estado sobre la materia electoral y la reforma del Código Municipal, de 1998, que extendió la base de funcionarios de elección directa y también se mejoró la representación política de sectores históricamente sub-representados.

Por su lado, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer obligó a los partidos para que incluyeran, en sus estatutos, mecanismos que garantizaran la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos y se asegurara el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en cargos públicos (40% de participación en papeletas diputadiles y municipales) (Informe del Estado de la Nación:2004:338).

Además, durante los periodos legislativos de 90-94 y 94-98, la Comisión de Asuntos Electorales presentó varias propuestas para buscar reformas al sistema de representación, tanto en la estructura territorial como en la interrelación entre los electores y sus representantes, durante los períodos no electorales. Desdichadamente, estas iniciativas fueron rechazadas, en lo específico, la modificación del sistema de representación geográfica, que pretendía cambiar el número de diputados y su forma de elección, y una que pretendía ampliar los períodos presidenciales, legislativos y municipales a cinco años.

Esto nos evidencia que en nuestro país lo relacionado con la participación, sigue siendo un discurso político. Este discurso democratizador nos invita a que debemos construir nuevas estrategias y formas de hacer política y nuevas relaciones institucionales con los ciudadanos y entre ellos. De tal forma que el “deber ser” está bien plasmado en el papel, porque en la práctica la centralización es evidente; es decir, los procesos de descentralización no se han llevado a cabo de la mejor forma porque, por un lado, no hay dinero, capacidad técnica y humana para tener representaciones institucionales a lo largo y ancho del país, y por otro, la forma de elección y designación de puestos públicos está dominada por una cúpula partidaria, que es la que decide y ejecuta acciones en nombre de la ciudadanía.

En el ámbito municipal, muchas veces, se delegan funciones pero no recursos económicos que hagan cumplir a cabalidad las funciones de servicio a la ciudadanía. En el Ministerio de Ambiente y Energía, de las dieciocho dependencias más importantes que lo componen, solo el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) está con algún nivel de descentralización, con oficinas (recursos humanos y económicos) en buena parte del país, para cumplir de forma mínima sus funciones. Esto hace que se ensanche mucho más la brecha entre la institución y la vida local comunitaria; con ello, la deficiencia en conocimiento e información, genera una apatía para participar, ser crítico y propositivo, dejando entonces, las decisiones a aquellos políticos y administrativistas que quizá desconocen la problemática local y el deber ser que el ciudadano/a quiere.

Esa centralidad deviene porque la construcción societal que han hecho los gobiernos y la institucionalidad durante la definición de los Estados nacionales, en el marco de los regímenes democráticos, ha sido una construcción hegemónica, de ejercicio del poder de forma vertical. Donde esta perspectiva, la democracia representativa, como la costarricense, es esencialmente una forma de administrar el *poder* dentro de una sociedad mediante mecanismos de participación popular que concluye en la representación, donde, como se dice *se eligen unos para representar a todos*. En términos gramscianos, se puede decir que estas

relaciones que se establecen entre el Estado y sociedad civil, son relaciones asimétricas dadas por la hegemonía y dominación que ejerce el primero.

En sistemas como el nuestro, el devenir del sistema democrático moderno y representativo pero menos participativo, se ha dado a partir de considerar que los derechos ciudadanos se encuentran indisolublemente unidos y que la democracia se desarrolla durante el transcurrir y ejercicio de las prácticas del gobierno, mediante procesos de formación de opinión popular en las que se trata de consensuar criterios, a fin de conformar una opinión mayoritaria. Esta relación se ha condensado y ha sobrevivido por una especie de contrato social entre gobernantes y gobernados.

No obstante, “en una sociedad como la costarricense dominada por el poder excluyente, en ocasiones la representatividad queda en manos de unos pocos que consideran son la expresión de los intereses de un grupo o colectivo. En ese sentido se pierde la posibilidad de democratización real de los procesos participativos” (Solís V y otras:2004:62).

Lo cierto del caso es que por lo menos en los países del mundo, donde se practican sistemas democráticos liberales, en el marco de economías capitalistas, y particularmente en el caso costarricense, la institucionalidad y la configuración del Estado, aunque se diga desde la teoría política que son relaciones consensuadas y basadas en un acuerdo o contrato social entre ciudadanos y el gobierno, en el fondo la forma sigue siendo o ha sido una *construcción social de poder*, en la cual el funcionario público y el Poder Ejecutivo tienen un gran poder de influencia y decisión.

En ese sentido, Eduardo Mora, en busca de respuestas a estas formas de organización vertical del poder y a esa poca participación en Costa Rica, nos dice que “la programación social y su práctica (proyecto hegemónico neoliberal) desde las instituciones del Estado y de la misma clase hegemónica condicionan las posibilidades de transformación de los problemas ambientales y de las relaciones sociales, a través de la participación social. La participación ciudadana que esa clase social está dispuesta a impulsar, es que no trascienda los límites que impone el sistema político actual; es decir, que se desarrolle muy localmente sin alcanzar características de movimiento social” (Mora E.:1995: 57).

A pesar de eso, las *relaciones verticales de ejercicio del poder*, se ha percibido, con mayor énfasis, un aumento progresivo a partir de las dos últimas décadas, en la incapacidad de los gobiernos y sus instituciones para dar cuenta de lo que la ciudadanía quiere y reclama. La incapacidad y lentitud institucional para prestar un servicio (calidad y eficiencia) o para resolver un problema es evidente. Esta forma de llevar a cabo las cosas no solo tiene que ver con dinámicas locales, sino, también, tiene que ver con dinámicas internacionales o más globales que rediseñan, hoy, la acción de los Estados nacionales.

A partir de los 80, los organismos financieros internacionales despliegan y recomiendan una serie de condiciones que obligan a nuestros Estados a abandonar su paternalismo para con la sociedad y pasar a ser un Estado más regulador y vigilante. Como artífice de tales medidas se cita el denominado *Consenso de Washington*, donde se enuncian los lineamientos para desarrollar programas de inspiración neoliberal, en principio, dirigidos a ajustar los desequilibrios y a reducir el peso del Estado en la economía, mediante la disciplina fiscal, la reforma tributaria, privatización y liberación comercial entre otras medidas.

En contraposición a estas medidas, Kliksberg, dice que el “afianzamiento y desarrollo de la democratización (hoy) necesita de cambios profundos en el Estado actual a favor de dicho proceso y de un replanteamiento integral de las relaciones Estado-Ciudadanía” (Kliksberg B.:1989:8). Es a partir de aquí que se debe debatir sobre el futuro y existencia del Estado. Mientras tanto, la institucionalidad se ve complicada e incapaz de servir a la ciudadanía y, como consecuencia, la efervescencia ciudadana que se hace presente.

En Costa Rica, como en otros países del área, el sistema democrático representativo hoy por hoy se ha reducido a la ejecución y concurrencia a elecciones libres, a ejercer el sufragio cada cierto tiempo e institucionalizar problemas mediante la creación de leyes. Sin embargo, al igual que la reducción y pérdida de poder del Estado y de sus gobiernos, estas importantes condiciones electorales se han venido deteriorando, en razón de que la insatisfacción y

exclusión social está perjudicando la recreación diaria de la democracia. Los y las ciudadanas no están contentas con el solo hecho de designar sus gobernantes, sino que exigen una mayor y constante intervención en las decisiones y acciones que los gobernantes elegidos diseñan y ponen en práctica. Esto ha hecho que el ciudadano se vuelva cada vez más apático y se encuentre en un desencanto para participar o tener relación en las labores y problemas públicos.

Al respecto, un reciente estudio de FUNPADEM¹⁹, relacionado con el contexto latinoamericano, demuestra para el caso de Costa Rica, que los costarricenses son cada vez menos participativos en los asuntos públicos que tienen que ver para su desarrollo comunitario, de tal forma, que cuando se preguntó sobre el por qué la gente no participa, los y las encuestadas manifestaron en un 47,9%, que por falta de interés, desmotivación o egoísmo, falta de tiempo un 35%, desconfianza y poca credibilidad un 12,9% y desinformación y desconocimiento un 18,2%. Contrario a ello, un 34,2% respondió que les gusta o motiva por el hecho de ayudar, por beneficio propio y convivencia un 21,3% y les gusta hacer el bien y aprender un 33,3%.

Todo parece indicar que el sistema necesita de una profunda transformación. El modelo político costarricense que había sido el ejemplo de toda una generación en Latinoamérica, está desfasado, pues “a nivel político y social existe un descontento generalizado, el sistema actual no es capaz de procesar las demandas, y si bien la creación de la Sala Constitucional (Sala IV), y la Defensoría de los Habitantes han sido válvulas de escape para buscar soluciones a los problemas sociales y de mala administración pública, ambas instituciones no son adecuadas, al menos como están concebidas”(Rhenan S.: 2000:86).

Es decir, al igual que estas, otras instituciones creadas para que la ciudadanía exija la solución a los problemas sociales, los derechos, denunciar lo que no se lleva a cabo de la mejor forma, no han sido tan efectivas. A modo de ejemplo, en la oficina de “Iniciativa Popular” instalada en 1998 en la Asamblea Legislativa, de un total de 423 iniciativas, 38 entraron a la corriente legislativa y solo 4 llegaron a ser Ley de la

¹⁹ FUNPADEN, Fundación para la paz y la democracia en conjunto con la Red Interamericana para la democracia realizaron la investigación “Índice de participación ciudadana en siete países de la región” Informe presentado en diciembre del 2004.

República. Además, desde 1999 se presentaron solamente 19 iniciativas en materia ambiental. Esto indica que la ciudadanía todavía tiene poco poder de influencia para convertir sus opiniones y propuestas en proyectos y leyes concretas y desde la Asamblea el interés por la participación y el tema ambiental es precario (Informe del Estado de la Nación, 2005).

Por otro lado, aunque en términos generales, se parte del supuesto de que los servicios que brindan las instituciones han sido dados o concebidos por consenso, partiendo de las necesidades de la ciudadanía; pero la ausencia de participación ciudadana “activa” que incida en los espacios de definición de políticas, sigue siendo poco efectivo y eficiente²⁰.

No obstante, los defectos y debilidades que pueda presentar el régimen político democrático, es considerado como el mayor logro de la sociedad contemporánea para la defensa efectiva de los derechos humanos.

En Costa Rica se tiene algo o mucho que decir respecto de los bienes y servicios de los cuales ha disfrutado la población a fin de mejorar la calidad de vida y avanzar hacia condiciones de bienestar, en el marco democrático. Sin embargo, hoy se requiere avanzar y “oxigenar” nuestro sistema democrático representativo, pues, la principal expectativa que genera el sistema democrático es promover los derechos humanos, justicia con equidad, pronta y cumplida, reducción de las desigualdades y el logro del bienestar; entre otros. Estos objetivos son los que quienes hayan sido designados o designadas por la ciudadanía deben alcanzar.

Actualmente en la institucionalidad y la sociedad costarricense se ha generado un debate ineludible, que se refiere a la participación ciudadana como responsabilidad cívica por la democracia. Ya no solamente como un derecho, sino, también, como un deber, como una responsabilidad ciudadana. Esto por cuanto “en la era de la comunicación, el nivel de información de la ciudadanía ha transformado sustancialmente las relaciones con sus representantes en el Estado y sus

²⁰ Desde el Estado, representado en cada una de las instituciones públicas la eficiencia estará dada por la “pericia” que se tenga para canalizar las peticiones de la sociedad y traducirlas en una política. Y desde la sociedad civil, el grado de eficiencia estará dado por la “pericia” que tenga la sociedad civil organizada en sus múltiples manifestaciones y su capacidad participativa, en el diseño y formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas que se desarrollarán. Hoy estas relaciones son inexistentes o caminan a un paso muy lento. De otra forma la sociedad avanza a pasos agigantados dejando atrás la institucionalidad.

proveedores en el mercado. Hoy al menos se sabe cuando no sé esta informado y que si no lo esta es porque se le esta negando la información, no porque no existen los medios para transmitirla” (Guzmán J.: 2000:467). También es probable que el ciudadano no se interese en informarse.

Entonces, el desafío que enfrentan las democracias como la costarricense, hoy es fortalecer el binomio demandas ciudadanas-respuesta institucional o se condena la democracia a un estancamiento, ya que la dinámica cotidiana acumula procesos no democráticos cada vez mayores (insatisfacción ciudadana respecto a los servicios que presta la institucionalidad, aumento de la brecha de la desigualdad social, etc.), lo que constituye una seria amenaza al sistema democrático. Al respecto, nuevamente, investigaciones realizadas y presentadas en el Informe del Estado de la Nación (2004), establecen que el 92,8% de las personas entrevistadas sostuvo que la democracia electoral es siempre mejor, pero hay reclamos por una “mano dura” para resolver los problemas del país, ya advertida años atrás por investigaciones realizadas por Procesos, 1998). Una parte significativa de la ciudadanía, 45,2%, se manifiesta en principio, a favor de un “golpe de Estado” para enfrentar los problemas nacionales (Informe del Estado de la Nación:2004:338)

La preocupación está también en crear mecanismos para alcanzar una gobernabilidad que provoque una amplia y profunda reforma de los mecanismos centrales del sistema político democrático, a saber; “la organización, la participación, los procesos de elección, la representación y el control político. Esto es indispensable para que no solamente se democratice aún más la sociedad civil y sea más justa y solidaria en su quehacer diario y su cultura, sino también, para que los partidos políticos y otras entidades claves que median en la relación Estado, se actualicen y sean mejores vehículos para canalizar las demandas de la sociedad civil hacia el Estado y para servirla con sensibilidad, eficacia, eficiencia y decencia y no para corromperla, manipularla y explotarle sus debilidades y contradicciones, como a sido en gran medida la norma del neoliberalismo hasta el presente” (Vega J.:2000:218).

Se habla de nuevas formas de visualizar y abordar el reto del “desarrollo” que contrarresten el aumento de la pobreza, la degradación del ambiente, la pérdida

de valores humanos, culturales y políticos y de solidaridad social. La crisis y destrucción ecológica están asociadas a toda esa degradación social y cultural por la que están pasando nuestras sociedades. Los recursos naturales no han sido aprovechados racionalmente, de manera que se cuide la base productiva y se asegure la renovación de estos. Tampoco han sido utilizados en función social, es decir, sacrificando el capital natural de cada país en beneficio del capital humano. Por el contrario, han sido extraídos y explotados irracionalmente, con un enfoque de enriquecimiento corto placista, en beneficio de grupos minoritarios que tienen el poder, evitando, por diferentes medios, que la población tenga control sobre las decisiones del quehacer político y sobre las actuaciones de los funcionarios.

Por eso, para revertir hoy ese proceso de beneficios particulares y toma de decisiones unilaterales, se ve con carácter de urgencia dar una mayor participación a la ciudadanía, la cual emerge ante el avance de la problemática ambiental, y por ende, del reclamo popular en la toma de decisiones y en la gestión directa en relación con el logro de una existencia digna, de autonomía, de autogestión y la autodeterminación de promover una democracia participativa de acuerdo con la premisa de que los individuos que viven en contacto con su medio son quienes mejor lo pueden interpretar y conservar; en razón de ello, les corresponde decidir y actuar sobre la conservación de su entorno, que es su forma de vida.

Se tiene ahora una radiografía de nuestro sistema político. Ahora, ¿cómo se ha dado la participación ciudadana en la gestión ambiental en nuestro sistema representativo? Para responder a ello, seguidamente se expondrá como ha sido esa pretendida participación en el marco de la democracia representativa costarricense.

2.3.3- La participación ciudadana para la gestión ambiental en Costa Rica en el marco de la democracia representativa

El estudio de los procesos o acciones desarrolladas hasta el momento respecto a la participación ciudadana en el ámbito ambiental, debe entenderse, a partir de dos ángulos: desde la institucionalidad y desde la ciudadanía.

2.3.3.1- Desde la institucionalidad

Debido al deterioro en las relaciones Estado-Sociedad, del sistema político y de sus instituciones en general, para dar respuestas adecuadas y oportunas a la ciudadanía, se ha tenido como consecuencia que esta cada vez sea más apática en participar y no es la excepción en lo que respecta al quehacer ambiental.

Por parte de las instituciones del Estado, se carece, de una atención eficaz, rápida, integral y oportuna al llamado que hace la sociedad civil organizada para recibir información clara y precisa en materia ambiental, derechos y deberes o para la participación en planificación y programación que tenga relación con las temáticas de ambiente y participación ciudadana.

Esta ineficiencia es notoria en la institucionalidad costarricense, lo cual se pone de manifiesto, cuando la sociedad organizada “denuncia” o prevé una amenaza al patrimonio natural, producto de una acción humana negativa, y se acude más lentamente que cuando ocurre un asesinato, por ejemplo. Los problemas provocados a los recursos naturales (patrimonio natural) en el corto y largo plazo son una causa grave para el desarrollo sano de la vida.

La peligrosidad de los delitos provocados al ambiente no ha calado todavía lo suficiente en el actuar institucional. Esta forma de actuar de la institucionalidad jurídica y ambiental ha generado inconformidad en la población que se dedica al resguardo y trabajo ambiental, como los COVIRENA, las ONG y las comisiones ambientales; que si bien estas últimas son asesoras del Concejo Municipal, deben velar también por el funcionamiento general de la administración municipal pues son representantes de las comunidades en donde viven; no obstante; para su accionar dependen del actuar y decisión que acuerde el Concejo (conformada por

regidores y síndicos, Alcalde/sa y presidenta). Esa inconformidad la manifiestan los COVIRENA y las ONG cuando critican la incapacidad de las instituciones ambientales para ejercer controles que salvaguarden los recursos naturales. El criterio que ellos manejan, se fundamenta en que, las tareas se dejan en manos o en los designios del mercado o del capital inversionista.

Son muchas las justificaciones que desde la institucionalidad rectora de la materia ambiental se dan para encubrir la “falta de respuesta o su poca eficiencia”; entre ellos, el argumento siempre es la falta de recursos económicos, carencia de personal, aumento de los problemas ambientales, muchas hectáreas por cuidar, problemas de desechos sólidos, etc. A pesar de todo esto, se sigue promocionando la participación ciudadana, pero como discurso, lo cual hace evidente una contradicción; podría pensarse que a mayores problemas y dificultades, mayor participación real y práctica, pero en la práctica no ha sido así.

De lo anterior, podemos deducir que la participación que muy minuciosamente se ha promocionado desde el MINAE y desde el ámbito municipal responde a un estilo o “moda”, orientado a la pasividad, lo que implica poca transformación de las estructuras y políticas existentes. Entonces, se puede decir que la participación es discursiva y buena hasta un cierto grado, hasta donde la institucionalidad no vea amenazado su poder de decisión y donde se desvirtúen sus intereses. Si se cuestiona lo estipulado en ellas, es decir, si es crítica, si es propositiva, se vuelve una actividad o acción “mala” y sin futuro.

De tal manera que, se está en un proceso lento, es plausible pensar que lo avanzado hasta el momento con el tema de la participación, es que la promoción de esta está dirigida a “tapar” la incapacidad o ineficiencia que tienen las instituciones públicas y los funcionarios/as tradicionales, que no logran con facilidad adecuarse a las demandas sociales y ambientales actuales, ante ello se cumple con el precepto neoliberal de traspasar responsabilidades a los ciudadanos sin ninguna responsabilidad y protección estatal. Esta promoción, entonces, se enmarca en las relaciones verticales y de “poder” que se han mencionado.

En referencia a la incapacidad o falta de preparación de los y las funcionarias, nuevamente, hago referencia a Mora que nos dice “una buena parte de la experiencia personal contradice los objetivos de la misma práctica que pretende ser participativa (...) el desempeño profesional con metodologías participativas supone exigencias distintas a de un trabajo burocrático reglamentado, el trabajo con comunidades bajo un enfoque participativo, exige la presencia del profesional en horas y días que trastornan su vida privada” (Mora E.:1995:51-52).

De igual forma, los mecanismos para distribuir la información, muchas veces responden a patrones y relaciones de poder entre sectores, grupos, instituciones y organizaciones. Es decir, dependiendo del grado organizativo y de los contactos que se tengan en la institución, así será el nivel de información por obtener, lo cual no es, a todas luces, una acción equitativa. La ausencia de apertura total a procesos de participación se justifica al decir que es un “proceso” y que la puesta en práctica de actividades participativas es una actividad “que requiere de gran cantidad de recursos económicos y personal”, que las instituciones actualmente no poseen. Pero, en realidad podría ser falta de planificación, en cuanto a establecer prioridades entre lo específico, lo esencial, lo prioritario en vez de lo general que dispersa y le resta importancia y cumplimiento.

Además, en la institucionalidad se han venido observando vicios que atentan contra la moral y ética con que se debe desempeñar en la función pública. Desde la sociedad se observa como un tipo de *adormecimiento social*, que no exige, ni se interesa en participar en la gestión pública. En tal sentido, debemos recordar que “los regímenes políticos representativos, los valores de los dirigentes del Estado corresponden en cierta medida a los electores. Más a su vez, los valores en que se basan las políticas oficiales contribuyen asimismo a conformar las patentes en la sociedad en el sentido más general (...) además de los valores comerciales del capitalismo mundial, las sociedades exigen de los ciudadanos internalizar y regular su comportamiento conforme a normas de virtud cívica y valores sociales, normas que son beneficiosas para el conjunto de la sociedad, frente al beneficio que únicamente obtienen los distintos ciudadanos y las diferentes empresas. Como así es, va en interés de los Estados y de sus ciudadanos inculcar esos valores,

directamente a través de la instrucción e indirectamente mediante la tolerancia o el impulso de los grupos cívicos del sector privado que también promuevan los valores cívicos” (Turner F. y Carbacho A.: 2000:20-21).

Es decir, los bastiones estructurales de una sociedad democrática descansan en la legitimación de la acción política, la cual está amparada en la existencia de dos condiciones primordiales: por un lado, el apego a la ley y por otro, el resultado concreto de la gestión pública. Es por ello que el Estado costarricense y los gobiernos de turno deben abocarse a desarrollar los mecanismos que permitan la restauración de la confianza ciudadana, donde la política sea un acto más participativo, que impulse asimismo procesos de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad.

La hipótesis que se podría encontrar ante la lentitud del proceso participativo, es que hoy “la llamada reforma del Estado se ha concentrado en los aspectos administrativos de la gestión pública pero no ha tocado lo esencial del modelo de toma de decisiones. Este modelo basado en un régimen bipartito presidencialista en donde la iniciativa legislativa sucumbe ante el dinamismo de la agenda ejecutiva, está agotado” (Sojo C.:2001:395).

Este marco deficitario está caracterizado por la incapacidad legislativa, junto a la no puesta en práctica de los mecanismos para ejercer la participación, que se muestre en acciones y proposiciones concretas, capaces de transformar las dinámicas actuales de vigilancia, de otorgamiento de permisos forestales, de vida silvestre, de construcción y movimientos de tierra, de creación de acciones sostenibles que hagan perdurar las características biológicas y físicas de una reserva o ecosistema específico, de entender la interrelación de los procesos sociales y biofísicos, situación que se complica aún más cuando los profesionales atienden relaciones marcadas por el autoritarismo, la verticalidad y las jerarquías.

En fin, esta situación es indicadora de una centralidad en la toma de decisiones, la cual ha hecho que la institucionalidad no esté preparada para cumplir con las exigencias de hoy en esta materia. Por lo tanto, la participación en estos temas y en la práctica sigue estando ausente.

Por otro lado, el problema es que la Ley contempla los espacios; no obstante, no hay claridad en los instrumentos, reglamentos y mecanismos para acceder a ellos, ni para que la ciudadanía se haga sentir. El poco avance observado en la materia ha sido la puesta en práctica de las “consultas ciudadanas”, pero tienen la debilidad que, al final, lo que se decide es poco vinculante e influyente para la municipalidad o institución del Gobierno.²¹

2.3.3.2- Desde la ciudadanía

La capacidad de incidencia es débil. Un elemento importante por considerar y que explica tal situación, es que existe un apego ciudadano irrestricto a las instituciones. Eso debido a que en nuestro país se ha dado un proceso de socialización, cultura y organización particular que se traduce en pensar que la institución lo debe hacer todo. Desde esta se dificulta comprender los intereses ciudadanos y las diferentes maneras de ver y hacer las cosas en la cotidianidad para con el trabajo ambiental.

El ejercicio ciudadano que estas instancias organizativas proponen, nos indica, que la acción ciudadana ya no se debe remitir solo a disponer de derechos políticos, civiles y sociales, sino, también, a participar en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos, y donde se considera lo ambiental como importante y vital para la continuidad de la vida.

Desde el análisis de los diferentes documentos del Ministerio de Ambiente y las municipalidades, lo que se desprende y lo que hasta ahora se repite, es que la participación no ha dado sus frutos porque hay varios factores que intervienen, a saber: los institucionales, aquellos relacionados con la administración burocrática (exceso de tramitología, personal no especializado, etc.) y la forma de actuación de las personas en las cuales la sociedad ha depositado su representación (perfil del funcionario/a, nivel de flexibilidad en el actuar, no es un funcionario que

²¹ En San Ramón (Piedades Sur, se llevó a cabo una “consulta ciudadana” para decidir si se extendían más premisos y regular seriamente la actividad porcina (chancheras) y actividad avícola, pero luego todo el esfuerzo fue en vano, aunque la gente acudió en gran porcentaje a la votación, lo que dijo y se acordó, ni la Municipalidad ni el Ministerio de Salud lo vieron como vinculante, lo cual trajo mucho desgano y sinsabor en la ciudadanía de occidente.

comparte y trabaja como facilitador técnico y de información, etc.)²². El otro factor que interviene o debilita la participación ciudadana se refiere al aspecto socioorganizativo, entendido como aquella dinámica y procedimientos que establecen para el trabajo comunal las diferentes agrupaciones sociales (ONG, COVIRENA y comisiones ambientales) orientados a la discusión y reflexión de una temática en particular que tenga que ver con su desarrollo cotidiano ambiental en el corto, mediano o largo plazos. Los COVIRENA, las ONG o las comisiones ambientales, si bien tienen su forma concreta y definida de organizarse para participar y desempeñar trabajos en materia ambiental, entran en conflicto, como se ha problematizado en este estudio, con la institución (MINAE o municipalidad y Concejo), cuando no se coincide en aspectos de la visión de lo que hay que hacer, en los días que se debe trabajar, en los horarios (por lo general los funcionarios trabajan de lunes a viernes de 8a.m. a 4 p.m.²³, y las formas voluntarias aquí analizadas laboran sin remuneración alguna, lo hacen todos los días y a toda hora, en medio de sus ocupaciones, desde sus comunidades, en las obras por realizar, etc.). En diferentes comunidades del país, cuando no se llega a acuerdos desde lo simple, se han entorpecido los canales de coordinación y cada quien trabaja por su lado.

Tomando en cuenta lo que hemos definido como participación ciudadana en el contexto de un régimen democrático, desde la institucionalidad (MINAE y las municipalidades) se debe decir que tienen su particular forma de pensar y su concepción acerca de que tipo de tareas se desarrollan y cómo deben ejecutarse estas; es decir, se mantiene una relación muy burocrática (fuerte presencia y decisión del funcionario/a) en el primero y una fuerza de línea política (o politiquera) en la segunda.

²² Según la Ley de Administración Pública, “El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los individuos coincidentes de los administrados” (...) “El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.” (Asamblea Legislativa Ley General de Administración Pública, pág. N°. 24, Gaceta N°.102, Alcance No.90. Imprenta Nacional, 1990, San José, Costa Rica.

²³ El horario oficial tradicional es de 8ª a.m. a 4p.m., en las instituciones del Estado. A mediados del 2005 se introduce una modificación para pasarlo este horario de 7 a.m. a 3p.m. como medida de evitar “estancamientos de vehículos en la ciudad” y así ahorrar combustible.

Como la concepción institucional no necesariamente responde a las expectativas de la ciudadanía, se entra en conflicto con el personal designado desde el Estado para realizar las tareas de gestión ambiental, quedando por decirlo de algún modo, la coordinación y trabajo o gestión en un punto muerto. Al ser la información y comunicación aspectos relevantes para mantener y crear una cultura participativa, cuando la información está disponible por medios formales, esta no siempre es completa, actualizada; además, es de difícil su comprensión para los sectores comunitarios, lo cual, trae como consecuencia que las personas no se apropien de la información ni la utilicen para la toma de decisiones²⁴.

A pesar de estas inconsistencias y paradojas citadas, las organizaciones de la sociedad en Costa Rica cumplen diversas tareas, al combinar en algunos casos, la realización de actividades de incidencia política con la prestación de servicios. En materia ambiental, esta gestión está referida a las diferentes acciones que realizan las diversas formas de organización comunitaria para el uso racional de los recursos naturales para el bienestar ciudadano. Además, está referida al “ensayo”, conducente para avanzar en la toma de decisiones políticas para la gestión ambiental mediante proyectos concretos de uso y conservación de los recursos naturales, de creación y modificación de leyes, decretos o mecanismos de acción específicos. Sin embargo, la poca relevancia o el “eco” que estas actividades tienen en la institucionalidad, todavía no cumple o llena las expectativas ciudadanas.

Desde la ciudadanía, hoy día la participación, al menos desde el ámbito ambiental, es *transitoria*, no constante y sistemática y obedece a temas específicos. A través de nuestra historia reciente, se puede recordar eventos como el “Combo” ICE, cuando muchas organizaciones se lanzaron a la calle para manifestar su desacuerdo por privatización de la institucionalidad en áreas tan vitales como el agua y su utilización como materia prima para producción de electricidad y el consumo humano.

²⁴ Valga aquí comentar que durante el año 2003 se realizó el II Congreso Nacional de Covirenas, de él salieron una serie de peticiones, reformas y otras novedades no sólo para modificar la gestión administrativa y de los recursos naturales existentes, y hacer más ágil la función pública, sino, también, para fortalecer el movimiento COVIRENA. Al día de hoy, las desmotivaciones sobran, pues ni las modificaciones que le corresponden al Minae como tal se han llevado a cabo.

De igual forma, cabe citar, lucha antipetrolera en el Caribe, además las manifestaciones que se han hecho sentir en la zona norte y el Pacífico Central, con el tema de las “minerías” y por defensa del recurso hídrico, en Monteverde y Guanacaste. La oposición a los proyectos agrícolas expansivos que deterioran el ambiente, como en la zona norte, con empresas agro-exportadoras como Ticofrut, Del Oro, entre otras.

Asimismo, cabe indicar que todas estas iniciativas han sido construidas, pensadas y ejecutadas desde la sociedad civil, amparados en la libre expresión y movilización que nuestro sistema jurídico y democrático establece. Pero desde la institucionalidad se ha carecido de los instrumentos para la aplicación de los eventos participativos reales y de la convocatoria. Todo hasta ahora se ha quedado en el anuncio; es decir, “la misma institucionalidad no defiende la institucionalidad”; al parecer la institucionalidad y los gobiernos (y quienes le dan dinamismo: sus trabajadores), han venido caminando al lado, según las organizaciones ambientales, de los intereses privados en vez de los colectivos²⁵. Aquí, y con los actos descritos, se muestra la contradicción entre el discurso de la democracia y la representación. Como se observa, el estilo de democracia representativa costarricense ha contribuido para que se manifiesten las deficiencias para una fluida participación. Las instituciones burocratizadas han coadyuvado para que la ciudadanía sea pasiva. A continuación nos adentramos a conocer con mayor detalle los actores analizados en esta investigación, sus intereses y objetivos, además de su posición respecto al sistema político costarricense y las oportunidades o dificultades que la participación tiene.

²⁵ Para muestra un caso: el gobierno convocó a sesiones extraordinarias, para que tengan trámite prioritario un paquete de proyectos de ley que promueve la depredación transnacional de nuestras islas y costas. Por ejemplo, la Ley de simplificación de trámites y creación de incentivos en atracaderos y marinas turísticas. Es una ley que des (.) regula los controles ambientales y sociales para este tipo de actividad, facilitando y favoreciendo su proliferación. Como es el caso del proyecto en discusión sobre marinas en Golfito (Expediente No. 14836). Ley para impulsar el desarrollo económico social y turístico de las islas del Golfo de Nicoya (Expediente N°. 15665). Reforma del artículo 4 de la Ley reguladora del desarrollo y ejecución del Proyecto Turístico del Golfo de Papagayo. N°. 6758. (Expediente No. 15049), entre otras acciones, para potenciar el carácter y beneficio privado.