

Paradojas de la participación ciudadana en el marco de la institucionalidad chilena.

Paradoxes of citizen participation in the framework of chilean institutionalality.

Fecha de recepción: 27 de Julio de 2012

Fecha de aceptación: 21 de Septiembre de 2012

Autor:

Ítalo San Martín Marín, sociólogo de la Universidad ARCIS, estudiante del Magíster en Intervención Social e investigador del Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía de la Universidad del Bío-Bío. Mail: italosanmartin@gmail.com

Palabras claves: Participación Ciudadana, Desarrollo Local, Políticas Públicas, Ley 20.500.

Keywords: Citizen Participation, Local Development, Public Policies, Act 20.500.

Resumen: El objetivo del presente artículo es poner de manifiesto los límites impuestos por el Estado chileno a la participación de la sociedad civil en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Con la puesta en vigencia de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el gobierno de Sebastián Piñera sostiene un discurso que anuncia una nueva práctica del ejercicio del poder político estatal orientada a generar nuevos mecanismos para la participación ciudadana directa en el proceso de políticas públicas. El artículo focaliza su análisis en a) el proceso de elaboración de esta ley, en donde un grupo de expertos con acotada amplitud ideológica asumió la responsabilidad de seleccionar los contenidos propuestos por la ciudadanía en una primera fase consultiva; y b) en las implicancias que tiene esta ley en el desarrollo local, particularmente en el rol meramente consultivo que se le asigna al Consejo Comunal de Organizaciones de la

Sociedad Civil. De esta forma, se develan las paradojas inherentes a la participación ciudadana en Chile, partiendo desde una perspectiva sociohistórica que da cuenta de las continuas estrategias que el Estado ha utilizado para excluir a la ciudadanía, sobre todo a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Además, se abordan las estrategias de direccionamiento ético-político que la Concertación de Partidos por la Democracia desplegó en el contexto de la transición democrática, en donde prima un enfoque de gobernabilidad y de superación de la pobreza, en perjuicio de la participación ciudadana. Finalmente, se desarrolla una reflexión en torno a las implicancias que tiene la Ley 20.500 en la coyuntura política actual, en donde los mecanismos de participación ciudadana son sobrepasados por la acción de los movimientos sociales, poniendo en tela de juicio la legitimidad del sistema político actual y su marco normativo.

Abstract: The main objective of the present article is to highlight the limits imposed by the Chilean state to the civil participation on the making, implementation and evaluation of public policies. With the enactment of the Act 20.500 on Associations and Citizen Participation on Public management, the government of Sebastián Piñera supports a speech that declares a new way of exerting political power. This article focuses on a) the elaboration process of this Act, in which an ideologically biased group of experts assumed the responsibility of choosing the contents that were posited by the citizens in an early consultative period; b) the implications that this Act has on local development, particularly in the merely consultative role ascribed to the Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. In this way, many contradictions to the citizen participation in Chile are revealed, starting from a sociohistorical perspective that takes account on the continuous strategies that the state has used over the years to exclude the citizens, especially the poorest and most vulnerable spheres of society. Then, both political and ethical strategy guidelines, used by the Concertación de Partidos por la Democracia, are addressed. Strategies that were deployed during the transition to democracy, in where both governance and poverty overcoming approaches are sustained, instead of a citizen participation emphasis. Lastly, an observation on the implications of the Act 20.500 is made, regarding the current political situation, in which the citizen participation mechanisms are surmounted by the social movement's collective action, endangering the legitimacy of the current political system and its regulatory framework.

I. Introducción

El 16 de febrero de 2011, en el primer año de gobierno de Sebastián Piñera, entró en vigencia la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Se trata de un proyecto de ley extensamente debatido, con cerca de 6 años de tramitación y con un contenido que se distancia sustantivamente del proyecto original, debido a diversas modificaciones que afectaron a las posteriores versiones del proyecto de ley. El gobierno de Ricardo Lagos, en su proyecto de reforma y modernización del Estado, comenzó a fomentar a partir del año 2000 la acción política concreta para reformar la participación ciudadana en la gestión pública (Gentes, 2006, p. 62). Posteriormente, dicho gobierno dictó un Instructivo Presidencial en esta materia. El gobierno de Michelle Bachelet implementó la Agenda Pro-Participación Ciudadana, en un esfuerzo por imprimirle un sello “ciudadano” a su gobierno, declarando que la pertinencia y la eficacia de las políticas públicas están vinculadas al protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación (Mujica, 2011, p.2).

Pero, ¿a qué responde que el Estado propicie la incidencia de la sociedad civil en la gestión pública? O dicho de otra manera, ¿por qué el Estado neoliberal chileno promueve el empoderamiento de las bases sociales que históricamente han amenazado con desestabilizar su gobernabilidad con demandas multisectoriales? Sin duda, estamos frente a un hito en la innovación de las políticas públicas de nuestro país que es necesario analizar desde una perspectiva histórica, para entender su emergencia y devenir en la coyuntura política del nuevo milenio. Del mismo modo, cabe reflexionar críticamente sobre las posibilidades de inclusión y participación que se les ofrecen, al amparo de este nuevo marco jurídico, a los sectores más pobres, excluidos y vulnerables de la sociedad chilena.

II. Historicidad de la participación ciudadana en Chile.

Dado que una de las principales aristas del problema de la gobernabilidad democrática es la escisión que se produce entre la voluntad política de la ciudadanía y sus representantes en el gobierno (nacional, regional o local) cuando ésta deviene en “clase política”, Gabriel Salazar y Julio Pinto (1998, p.72) se interrogan sobre los factores históricos específicos que contribuyen a la autonomización de los poderes públicos y establecen que uno es el modo social e histórico de elaboración, promulgación o cambio de la Constitución Política del Estado. Estos autores sostienen que en Chile la Constitución no ha sido nunca producto de una deliberación ciudadana, sino, siempre, imposición

de una “minoría organizada”. Bajo el imperio –explícito o tácito- de una “ley marcial”, de un “estado de sitio”. En una situación de poder estatal próxima al “terrorismo de Estado”. Así ocurrió en 1829, 1891, 1925 y 1980, períodos en que la minoría organizada impuso su proyecto constitucional, el que a la postre fue acatado por el Poder Judicial (y policial) y transmutado en Derecho. Estos acontecimientos han provocado cíclicas rupturas en el frágil vínculo existente entre la sociedad civil y el Estado. A partir de ello, la ciudadanía ha quedado sistemáticamente excluida de la toma de decisiones pública, mientras que el Estado ha tendido a autonomizarse. Esa distancia entre ambas esferas se ha mantenido relativamente estable hasta que las movilizaciones y revueltas sociales vuelven a poner en tela de juicio la legitimidad del Estado y socavan las bases de su gobernabilidad.

Cuando el Estado se ha visto envuelto en contextos de conflictualidad con la sociedad civil opera el segundo factor histórico de autonomización, que ha sido catalogado por Max Weber como “monopolio de la violencia legítima”. En ese sentido, Salazar y Pinto (1998, p.73) señalan que las Fuerzas Armadas han jugado un rol preponderante, como si fueran una “clase política” adicional a la clase política civil (CPC), adjudicándose la tarea de poner los fundamentos básicos y las formas arquitectónicas del Estado, mientras que la CPC se ha hecho cargo de legitimar, hacer eficiente y estabilizar un Estado “recibido”, junto con ejecutar sus leyes.

“La protagónica presencia de la clase política militar (CPM) en las coyunturas constituyentes contrasta con la notoria ausencia de la ciudadanía (nunca ha habido en Chile una Asamblea Nacional Constituyente, sino, sólo, obsecuentes Comités de Notables, elegidos a dedo por la “minoría organizada” civil o militar). Concluida la coyuntura, la CPM cuida que jueces y policías juren lealtad a su criatura, y luego la ‘confía’ a la CPC, sin pasar por la deliberación ciudadana (salvo por algún rápido plebiscito). Las ‘transiciones’ de los gobiernos de facto CPM a los gobiernos constitucionales CPC han sido siempre, por ello, testimonios factuales del ‘contrato histórico’ que existe entre ambas clases políticas, por más que la CPC exacerbe la producción oportuna de discursos varios de legitimación.”
(Salazar y Pinto, 1998, p.74)

Un tercer factor histórico de autonomización del poder público es la propia clase política civil, pues su rol ha sido administrar el Estado y las leyes que ha establecido la clase política militar. Salazar y Pinto (1998, p. 76) argumentan

que dicho rol tiene ventajas y desventajas. Entre las 'ventajas' destacan el hecho de que como la clase política civil 'recibe' el poder del Estado de manos de la propia clase política militar, se erige frente a la ciudadanía como la portaestandarte de la liberación o superación de los regimenes de facto. Bajo esta condición, la clase política civil puede legitimarse desplegando 'reformas' puntuales y de acomodo, tal como sucedió en el Chile post-dictadura con las reformas que la Concertación promovió para modificar algunos aspectos menores de la Constitución de 1980. De esta forma, la clase política civil crea la ilusión histórica de que es ella la fuente única de las legitimaciones y las legitimidades, la verdadera conductora estratégica del país. Entre las 'desventajas', los autores señalan el hecho de que la clase política civil se hace cargo de la diversidad interna de la nación, valiéndose del discurso dialéctico como su principal herramienta de persuasión y negociación frente a los reclamos y protestas de las masas civiles, lo que la hace responsable de la totalidad de la población. Incluso tiene que responsabilizarse por lo hecho, en su fase de construcción, por la clase política militar y, por consiguiente, con la inherente deslegitimación cívica de los sistemas heredados, como sucede en Chile con los gobiernos postdictatoriales que han administrado la Constitución de 1980 y han propendido a contener las demandas de cambio —e incluso de derogación de la misma— que propone la sociedad civil.

La transición de la autonomía estatal de la clase política militar a la lógica de la clase política civil, da lugar a la profesionalización de la clase política, o al surgimiento del "político profesional" que vive de la política, el que puede ser un simple "prebendario" o un "funcionario" remunerado (Weber, 2003, p. 47). De ahí en adelante, el "ciudadano de a pie" comienza a relacionar "lo político" con la actividad cotidiana de la clase política civil, lo que en consecuencia genera formas menores de autonomización estatal de los propios partidos a los que representan. Lo que no tendría ninguna importancia, si esas formas surgieran en Estados civilmente contruidos, y que, por añadidura, fueran eficientes. Pero son formas aberrantes en el contexto de un Estado que, en su origen, excluyó la participación ciudadana, y en su vigencia, favorece más la integración de las élites al mercado externo que la de todos los chilenos al mercado interno, y no es eficiente, por eso mismo, en producir desarrollo "con equidad". Pues, en estos casos, ocurre lo que históricamente el chileno común ha entendido como la "traición de los partidos" (Salazar y Pinto, 1998, p. 77). Y para que la clase política civil pueda imponerse frente a cualquier atisbo de diversidad explosiva y pueda, además, asegurar un mínimo de autonomía por sobre las bases sociales y resguardarse de sus embates políticos, se aferra a la Constitución Política vigente para dotarse de legitimidad y seguridad. De ahí se entiende que sólo acepte realizarle cambios cosméticos, sin alterar su espíritu, que es el

que en definitiva blinda a la clase política civil con una coraza jurídica. Es por eso que a lo largo de la historia, la clase política civil, defendiendo la constitucionalidad, ha caído en numerosas contradicciones y ha puesto de manifiesto su anquilosada validez frente a las transformaciones sociales, políticas y culturales que brotan de los nuevos tiempos. Y es bastante lógico, pues si diera pie a la construcción de una Asamblea Constituyente, quedaría fuera de lugar en los flujos libres de la historicidad, pues el actor protagónico de éstos es, por definición, la sociedad civil.

III. Estrategias de direccionamiento ético-político en la transición democrática chilena.

Una de las secuelas más nefastas que dejó la dictadura militar de Pinochet en el tejido social fue la cancelación de todas las formas democráticas de nuestro sistema político, en donde dicho tejido encontraba su espacio de expresión, articulación y acción política. Asimismo, la dictadura reformuló el modelo de desarrollo para ponerlo en sintonía con los nuevos requerimientos del sistema capitalista mundial (Garcés y Valdés, 1999, p. 14). De esta forma, la Constitución de 1980, impuesta a fuego por los militares, limita e inhibe hasta hoy diversas formas de expresión ciudadana, pues reconoce “autonomía” a las asociaciones civiles que declaran “fines específicos” de tipo económico, cultural, religioso, etc., pero no político. Se acepta la libre iniciativa frente al Mercado, pero no frente al Estado. Lo político es un campo minado y cercado, abierto sólo a los expertos y profesionales que saben desactivar bombas de inestabilidad. (Salazar y Pinto, 1998, p. 107). Así, la Constitución advierte explícitamente al “ciudadano raso” que no debe aventurarse donde sólo es un neófito, como podría interpretarse entre líneas. De modo que los movimientos civiles que surjan de “lo social” y se proyecten en “lo político” (lo que actualmente se conoce como empoderamiento) incurrirán automáticamente en la inconstitucionalidad, pues a ningún movimiento le está permitido sustituir el rol de los partidos políticos.

En el contexto de los años noventa, la descentralización estatal y las políticas sociales se realizan en el marco de un equilibrio macroeconómico (Garcés y Valdés, 1999, p. 18). Al tratarse de una transición pactada entre la clase política militar y la civil, se mantienen un conjunto de características impuestas por la dictadura, como el modelo económico y social ajustado al neoliberalismo. Además, los partidos políticos reniegan paulatinamente de su base social, olvidando las promesas que habían llevado al establecimiento de la “democracia de los acuerdos”. De esta forma, y paradójicamente en

democracia, el orden social planificado en dictadura se solidifica y la ciudadanía comienza progresivamente a alejarse de la vida política, produciéndose el déficit de participación ciudadana que hoy reconocemos como el principal problema de nuestra democracia. Esto configuró un cuadro negativo marcado por la apatía, despolitización y debilitamiento de la acción ciudadana, cuadro que capitalizó la derecha en el contexto de posteriores campañas electorales.

Considerando las limitaciones constitucionales que no permitieron proyectarse a las iniciativas populares y el nivel de protagonismo asumido por los partidos políticos que relegaron a un segundo plano a las organizaciones sociales, Garcés y Valdés (1999), plantean que se trató de una operación política sistemáticamente elaborada en función de hacer entrar en vereda, o más precisamente en los “causes de la política ciudadana” a los movimientos sociales populares, habida cuenta que la transición se dimiría en el contexto institucional (del plebiscito) y no en el de la movilización social (p. 24). El concepto de ciudadanía que existe tras las políticas públicas aplicadas en los noventa, corresponde a lo que se define como participación en el Estado, esto es como inclusión dentro de la institucionalidad estatal, más que como promoción de la autonomía de la sociedad civil, en cuanto creación de un espacio de decisiones públicas distinto del Estado y del mercado (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas, 2000, citado en De la Maza, 2004, p. 265). De este modo, desde la década de los noventa en adelante la participación de la ciudadanía se circunscribió esencialmente a la participación electoral. No obstante, la ciudadanía “acusó el golpe” y respondió con altos índices de abstención y rechazo electoral en las elecciones parlamentarias de 1997, y luego, en el contexto de la “crisis asiática” de 1998, surge con fuerza el debate sobre la tarea pendiente de los gobiernos concertacionistas: la participación ciudadana.

IV. Ley 20.500 de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el simulacro de empoderamiento ciudadano desde el Estado.

Como señalé al comienzo, la idea de incorporar la participación ciudadana a la gestión pública ha estado presente, con mayores o menores énfasis, desde el gobierno de Ricardo Lagos en adelante y se materializó con la aprobación de la Ley 20.500. La gestión pública se entiende como la administración de las iniciativas y acciones de carácter público, esto es, aquellas que son de interés público. Por lo tanto, con esta nueva ley se trata de innovar en la forma como se elaboran las políticas públicas en Chile, en cuanto consideren e incluyan los

temas e intereses que demandan directamente los afectados o beneficiados por dicha política (Mujica, 2011, p. 2). Pero cabe preguntarse si dicha ley propicia niveles sustantivos de participación ciudadana a nivel local (municipal) y si es una herramienta pertinente para superar el actual déficit de incidencia de la ciudadanía en la construcción y gestión del espacio público, es decir, es necesario analizar hasta qué punto los mecanismos que promueve favorecen el empoderamiento y la participación activa de la ciudadanía y dotan de legitimidad a la política.

Si nos enfocamos en revisar los contenidos y alcances de la Ley 20.500, en el Artículo 69 (Título IV) podemos observar que se dispone que “El Estado reconoce a las personas el derecho a participar en sus políticas, planes programas y acciones. Es contraria a las normas establecidas en este Título toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación ciudadana señalado en el inciso anterior.” (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011, p. 8). Luego, en el Artículo 70, la ley señala que “cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia.” (Ídem). Esta norma es la más medular en lo que se refiere a participación ciudadana en el proyecto de ley, y es central para la discusión que se plantea en el presente ensayo, o sea, para conocer cuáles son los niveles de participación que se le concede a la ciudadanía en los espacios locales (comunales), expresado en el rol que jugará el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil en cada municipio.

La promulgación de la Ley 20.500 afecta diversos cuerpos legales, lo que implica que el antiguo Consejo Económico y Social de las Comunas (CESCO) sea reemplazado por el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, lo cual modifica las instancias de participación ciudadana y la ordenanza municipal. Este nuevo Consejo será elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y por las organizaciones de interés público de la comuna; también la integrarán representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna. Al respecto, cabe destacar las siguientes características de su funcionamiento:

En el mes de marzo de cada año, el Consejo deberá pronunciarse respecto a la cuenta pública del Alcalde; y en ese mismo mes, deberá pronunciarse sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales, así como sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el Consejo. Por otro lado, el Alcalde está obligado a informar al Consejo acerca de: a) los

presupuestos de inversión; b) del plan comunal de desarrollo; y c) sobre las modificaciones al plan regulador. El que dispondrá de 15 días para formular sus observaciones.

Lo relevante de esta nueva configuración legal de la participación ciudadana en la gestión pública de los municipios, tiene que ver con el nivel de incidencia que tienen los nuevos Consejos, que son de carácter consultivo, lo que pone de manifiesto que esta nueva ley no propende a favorecer compromisos más vinculantes, de manera que ellos constituyan, realmente, una agenda programática para el fortalecimiento de la participación ciudadana mediante canales institucionalizados.

En la caracterización de los compromisos de la Agenda Pro-Participación Ciudadana, impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet, los sociólogos Matías Fernández y Martín Ordóñez (2007, p. 32), proponen, sin separar arbitrariamente ni asimilar acriticamente, una matriz clasificatoria de la participación ciudadana que logra incorporar los niveles de participación con las fases de la política pública. La lógica que orienta el siguiente esquema permite incorporar cada modo particular de participación o “no participación encubierta” en un determinado “nivel” de profundidad de la práctica participativa determinada por las columnas. Así, los distintos modos de participación son englobados bajo los conceptos de no participación encubierta, participación instrumental y participación empoderadora. Entonces, en el Cuadro 1, de izquierda a derecha, tenemos prácticas con un componente participativo ascendente:

Cuadro 1: Tipología de participación ciudadana

NO PARTICIPACIÓN		TIPO DE PARTICIPACIÓN		FASE ASOCIADA
Uso de TI	Campañas	Difusión de información		<i>Información</i>
		Consulta no vinculante	Participación deliberativa	<i>Diagnóstico y decisión</i>
Gestión interna, mejora de atención al usuario		Ejecución delegada	Co-ejecución / seguimiento	<i>Implementación</i>
		Evaluación pasiva: consulta, quejas y reclamos	Reformulación deliberativa (Control social)	<i>Evaluación y reformulación</i>

↓	↓	↓
NO PARTICIPACIÓN ENCUBIERTA	PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL	PARTICIPACIÓN EMPODERADORA

Fuente: Fernández y Ordóñez, 2007.

Si nos guiamos por la tipología propuesta por Fernández y Ordóñez, se desprende que la participación consultiva del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil en los municipios es de tipo instrumental, ya que es funcional a la gobernabilidad, pues incluye los modos de participación que, en general, se consideran como requisito para la eficiencia de los programas sociales definidos institucionalmente (Fernández y Ordóñez, 2007, p. 34). Bajo esta modalidad participativa, y como señalé anteriormente, el Consejo obtiene información por parte del gobierno, pero éste no le otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisiones que se adopten, es decir, su opinión no es vinculante. Luego, este condicionamiento se revalida con la aprobación de la Ley 20.500, lo que menoscaba la calidad de las relaciones que el Estado instala con la sociedad.

Se crece en calidad de vida cuando las personas o los grupos, no sólo disponen de ciertos bienes sino cuando, actuando como sujetos constructores de su propia realidad, ejercen responsabilidades e iniciativas por las que buscan transformar esos insumos en un mundo de existencia, marcado por las huellas de sus proyectos y prioridades (Palma, 2008, p. 26). Sin duda, este último postulado nos lleva a reflexionar sobre las implicancias sistémicas de la Ley 20.500, pues los obstáculos que pone al despliegue de proyectos y prioridades sociales que emergen “desde abajo” o al avance hacia una participación realmente empoderadora (deliberación ciudadana, co-ejecución y control social de la gestión pública) impiden llegar a niveles satisfactorios de desarrollo, entendido éste como un proceso integrado de expansión de libertades fundamentales relacionadas entre sí (Sen, 2000, p. 3). Esta es la concepción desde la cual se analizan y critican las implicancias sistémicas de la Ley 20.500 en el presente ensayo, y es la misma que Amartya Sen examina y utiliza para investigar el proceso de desarrollo en términos globales, integrando las dimensiones económicas, sociales y políticas. Acorde a este autor, en el ejercicio de la libertad influyen los valores, pero en los valores influyen, a su vez, los debates públicos y las interrelaciones sociales, en los cuales influyen las libertades de participación (Sen, 2000, p. 6). Cabe señalar que el concepto de desarrollo de Amartya Sen está estrechamente ligado al ejercicio de los derechos políticos y humanos, que son los que en definitiva brindan a las personas la oportunidad de llamar con energía la atención sobre sus necesidades generales y de demandar la adopción de las debidas medidas (Sen, 2000, p. 188). Entonces, la respuesta de los gobiernos a las diversas demandas ciudadanas depende de las presiones que se ejerzan sobre ellos, y es ahí donde el ejercicio de los derechos políticos se transforma en un factor clave del desarrollo.

V. De la agenda sistémica a la agenda institucional.

Dado que la demanda por alcanzar una participación ciudadana más sustancial (o empoderadora) emerge de las bases sociales, hace eco débilmente en algunos medios de comunicación (más que nada en los “no tradicionales”) y permea los discursos de los parlamentarios autodenominados “progresistas”, es posible observar cómo este elemento de la agenda sistémica se instala paulatinamente dentro de la agenda institucional, pero al mismo tiempo notamos que la responsabilidad por formular una política pública que responda a esta preocupación de la sociedad se traspasa automáticamente a los “expertos” o policy makers. Así se constata en el proceso de elaboración de la Ley 20.500, pues si en un primer momento el gobierno de Bachelet había convocado a la sociedad civil (etapa consultiva) para que aportara a la construcción de dicha ley, una vez finalizada la instancia consultiva, forma una nueva instancia, ahora cerrada y no pública, compuesta únicamente por agencias gubernamentales, las que evaluaron las propuestas emanadas de la sociedad civil, aceptando, rechazando y cambiando cualquiera de ellas. Es decir, no se produce un diálogo entre el Estado y la sociedad y no se observa una participación con poder de decisión por parte de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas (Aguilera, 2007, p. 141), lo que devela una arraigada tendencia en el Estado chileno, que en este caso se expresó consultando y asesorándose con un grupo de expertos, excluyendo a la sociedad civil del debate de las políticas públicas.

Los antecedentes anteriormente expuestos permiten dar cuenta de una doble discriminación de la sociedad civil por parte del Estado: una a nivel macro, en la fase de diseño y validación de las políticas públicas; y otra a nivel micro, en la fase de implementación de la política de participación ciudadana en los niveles locales o municipales. En ambos niveles el Estado reduce la participación ciudadana al nivel instrumental y la deja en mano de expertos, que son presentados como sujetos “neutrales” que se guían únicamente por el método científico o la racionalidad para informar acerca de lo que se debe hacer para alcanzar un nivel de desarrollo y bienestar más elevado (Chaqués, 2004, p. 8). Este enfoque, proveniente de la Escuela de Chicago, intenta que la deliberación y el debate ocupen el menor espacio posible en el proceso de elaboración de políticas públicas, lo que refleja una concepción elitista de la democracia y la pretensión de tomar el control de la agenda y excluir potenciales problemas que afecten a la ciudadanía.

Lukes (citado por Chaqués, 2004, p. 16), sostiene que la más eficaz e insidiosa utilización del poder consiste en impedir que el conflicto aflore a través de la manipulación de las necesidades de los individuos, moldeándolas y determinándolas. Con esta aseveración no pretendo cuestionar el rigor del modelo actual, sino que poner de manifiesto sus limitaciones para intentar superarlas teóricamente. Parafraseando la visión que Gabriel Salazar compartió en una conferencia dictada a fines del 2011 en la Universidad del Bío-Bío, podríamos sostener que esta es una política muy inteligente, porque asume que la pobreza en el mundo no es producto del sistema, sino que es producto de las inconsecuencias del trato que la propia gente establece con su comunidad. Entonces, esta política (de participación ciudadana) define a la pobreza como bolsones, como algo local. En consecuencia, la estrategia de superación de la pobreza no es sistémica, es decir, no apunta a cambiar el sistema para eliminar sus deficiencias, sino que implementa una miríada de “microproyectos” de desarrollo para resolver los “microproblemas” de los bolsones de pobreza. La estrategia consiste en que los organismos del Estado diseñan las metodologías de intervención y las financian para que las ONGs locales ejecuten esa planificación en terreno y los pobladores pongan lo que el Banco Mundial llama capital social. De esta forma, si el Estado se asocia con el capital social de los pobres, excluidos o vulnerados, por un lado, disminuye los costos de estas políticas sociales, porque éstos últimos trabajan gratuitamente, y por otro lado, puede difundir la idea de que están “participando” en las decisiones públicas. Y es así como se van institucionalizando y consolidando las relaciones de poder entre los distintos actores sociales y gubernamentales a lo largo del tiempo.

En una línea argumentativa similar a la de Salazar, De la Maza (2004, p. 266) sostiene que la existencia de múltiples acciones asociativas desarticuladas entre sí y limitadas a acciones microlocales no “empodera” realmente a la sociedad. El predominio de programas sociales focalizados, externalizados en su ejecución, concursables en su adjudicación y de corto plazo en su alcance, tampoco constituye interlocutores ciudadanos con facilidad, ni impacta en la construcción de nuevas ciudadanía. La acción organizada permite sostener ciertos niveles de sociabilidad y subsidiar algunas falencias de la acción pública, pero no le permite alterar las principales variables que reproducen la pobreza, la exclusión social y cultural, y la mercantilización de áreas crecientes de la vida social. Esto no quiere decir que sea un problema de ciudadanos contra gobiernos, eso sería perder de vista el hecho de que muchas intervenciones exitosas de la acción colectiva son fundamentadas sobre interacciones fuertes entre las instituciones sociales y públicas, tanto a nivel local como nacional. Esta estrategia de intercambio, negociaciones y

cooperación entre gobiernos y grupos sociales ilustra aquello que el análisis de redes políticas concibe como la incapacidad de los gobiernos para afrontar por sí solos unas demandas sociales cada vez mayores y más complejas (Chaqués, 2004, p. 36). Esto implica que a medida que el Estado aumenta su capacidad de intervención, también aumenta su dependencia con respecto de los grupos sociales implicados en las materias bajo su jurisdicción (Mann, 1993; Tilly, 1992; citado por Chaqués, 2004, p. 37). Lo interesante del análisis de redes es que visibiliza la diversidad existente en las distintas formas de cooperación e intercambio en cada subsistema político, pues plantea que no existe una forma única de entender las relaciones Estado-sociedad, sino que estas serían algo contingente que se configuran a través del intercambio de recursos en un marco de dependencias mutuas, que no necesariamente garantizan un aumento del nivel de bienestar de la sociedad. Además, el análisis de redes advierte sobre la desigual distribución de poder presente en cada subsistema político, lo que condiciona la forma en que los actores participan, definen sus objetivos y estrategias y estructuran sus relaciones con otros actores (Chaqués, 2004, p. 53); todo esto considerando el contexto institucional en el que interactúan.

Como plantea Luis Aguilar (2007, p. 30), la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de *agendum*: algo sobre lo que se debe actuar. Estructuración de la agenda, definición del problema y análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes. A esto hay que añadir también que los problemas de la política son construcciones sociales que dan cuenta de concepciones particulares de la realidad. Ahora bien, dado que existen muchas formas de definir los problemas, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos (Aguilar, 2007, p. 31). Y es ahí donde radica la importancia fundamental de las definiciones, pues, además de estructurar y focalizar los problemas de la política, permite instaurar una concepción particular de la realidad. Es por eso que cuando emergen situaciones de tensión entre el gobierno y la ciudadanía, se activan “mecanismos de disparo” que los actores sociales se encargan de visibilizar a través de los medios de comunicación de masas para sensibilizar y/o influenciar a la opinión pública, y al mismo tiempo, sirve para elaborar una primera definición del problema que genera la tensión entre ambas esferas. Cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, sostiene Aguilera (2004, p. 36), mayor será la probabilidad de que se presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal. Sin embargo, este

autor enfatiza en que hay que tener en cuenta que el trayecto de la cuestión hacia la agenda política es en realidad una confrontación de decisiones.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, cabe preguntarse: ¿hasta qué punto puede incidir la ciudadanía –en su interlocución con los poderes del Estado- en la gestión pública, en el marco de la institucionalidad que inaugura la Ley 20.500? y ¿cuáles son los factores que impiden que se profundice esta incidencia en una esfera –gubernamental- que se caracteriza por tener muy arraigada su visión acerca de lo que es su función, responsabilidad, prioridad y obligación para con la ciudadanía? Ya expusimos que en el contexto chileno la participación del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil se reduce a lo meramente consultivo, pero además -y para responder a la segunda interrogante-, el sesgo de los “decidores públicos” y de las dependencias públicas cumplen la función de filtrar selectivamente la corriente de los problemas y demandas que se levantan desde la sociedad (Aguilar, 2004, p. 42). Y en la acción de filtrar se desmontan los grandes problemas públicos en pequeños problemas manejables -en “microproyectos”, como diría Salazar-, lo que no sólo obedece a razones cognoscitivas y a soluciones técnicas, sino que interfieren razones ideológicas y fiscales (recursos públicos disponibles) para abordar los problemas públicos. Pero al segmentar o desagregar los problemas por temas (educación, salud, vivienda, etc.) se corre el riesgo de producir una solución correcta de un problema equivocado, sobre todo si en la definición del problema no se incluyen (o se incluyen parcialmente) las perspectivas de los principales afectados. En estos casos, las políticas públicas muestran con toda claridad que son sólo conjeturas causales sujetas a pruebas, hipótesis de actuación susceptibles de error. Intervenciones gubernamentales que deben ocurrir pero que pueden fallar. La obligación y la eficacia no son siempre coincidentes (Aguilar, 2004, p. 69), de ahí la importancia que los buenos gobiernos cuenten con órganos públicos capaces de aprender, reconocer y remediar sus inevitables falencias de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

VI. Reapropiarse de derechos básicos para ejercer ciudadanía activa.

El tema de fondo en esta discusión teórica es el derecho al desarrollo que poseen los grupos pobres, vulnerables y excluidos de la sociedad. Por lo tanto, siguiendo a Amartya Sen, para juzgar las políticas públicas que apuntan a fomentar el desarrollo económico de estos grupos desfavorecidos por el sistema, no basta con observar los indicadores del crecimiento económico general, o las cifras “macro” del país que tanta tribuna le otorgan los mass

media. También tenemos que observar la influencia de la democracia y de las libertades políticas en la vida y las capacidades de los ciudadanos (Sen, 2000, p.188). En Chile, la Constitución de 1980 tiene prácticamente inmovilizada la autonomía ciudadana en el plano de su acción política y en el de sus acciones directas. Es más, como destacan Salazar y Pinto (1998, p. 108), atenta contra el derecho inalienable del hombre a construir socialmente la realidad y a modelar colectivamente su futuro.

Para que la sociedad civil pueda cavar rutas “intersticiales” que le permitan reapropiarse y ejercer sus derechos políticos básicos, es necesario partir por recuperar los espacios públicos de debate e intercambio de ideas, pues a través del diálogo abierto es posible evaluar los problemas sociales y políticos. En consecuencia, el debate abierto y libre de condicionamientos tecnocráticos, no sólo permite generar respuestas sociales a las necesidades económicas, sino también conceptualizar las propias necesidades económicas, aquello que Aguilar concibe como la definición de los problemas públicos. Si bien la democracia sustantiva representa la creación de oportunidades, es necesario analizar su aprovechamiento social relacionado con la práctica de los derechos democráticos y políticos. Ésta es, por su puesto, una característica básica de las libertades en general: casi todo depende de cómo se ejerzan (Sen, 2000, p. 194). En este sentido, no es posible afirmar que una ciudadanía que ejercite una participación empoderadora (recordando el esquema de Fernández y Ordóñez) dentro de las instituciones democráticas, pueda alcanzar mecánicamente su desarrollo. Un positivo aprovechamiento social depende de los valores y prioridades y del uso que la ciudadanía haga de las oportunidades de expresión y participación que se le presenten. Al apropiarse de estas oportunidades que brinda la participación empoderadora e incorporarlas a la construcción de un proyecto colectivo, podemos hablar de que estamos en presencia de una empresa de agencia con sentido que es fundamental para aumentar la calidad de vida de la población. Por tal razón, Amartya Sen enfatiza en que se trata de lo que las personas son capaces de hacer para constituirse como sujetos que aportan a la construcción de su propio bienestar o a un proyecto trascendente, como puede ser el alcanzar mayores niveles de justicia social, por citar un ejemplo.

Por otro lado, Palma (2008, p. 27), sostiene que la utopía de las políticas participativas buscan, precisamente, conservar la condición y el ejercicio de sujetos para los usuarios. Sin embargo, este autor llama a analizar críticamente ciertas prácticas de instituciones que se revisten de participación pero que en definitiva representan formas sofisticadas de manipulación, tal como develaron Fernández y Ordóñez en el análisis de la Agenda Pro-Participación Ciudadana de Bachelet, la que dejaba escaso y nulo espacio para la toma de decisiones y

el control ciudadano de la gestión pública. Es decir, no apuntaba a favorecer mecanismos de participación ciudadana vinculantes, lo que reproduce la exclusión como una situación sistémica, pues las distintas dimensiones que componen las necesidades se influyen entre sí, y si la ciudadanía es excluida de la definición de los problemas y de su posterior abordaje, se genera una doble pérdida: por un lado, se subutilizan las capacidades (o el capital social) de la gente, y por otro lado, las iniciativas pierden complejidad respecto de la realidad que buscan impactar. Al imponer límites que acotan los problemas sociales resulta difícil mejorar la calidad de vida a través de la solución de uno solo de sus eslabones y sin una estrategia global, pues dicha estrategia acota también el campo de acción al ejercicio ciudadano y pierde la oportunidad de capturar aquellos elementos socioculturales que le otorgan pertinencia a las políticas públicas que intervienen en los espacios locales.

En el juego del poder, la voluntad poderosa nunca llega a recubrir totalmente a la que debe ceder; en la condición de subordinación siempre permanece un espacio de autonomía (que unas veces va a ser más ancho y, otras, extremadamente estrecho) de allí que el ejercicio del poder siempre supone el contra poder (Palma, 2008, p. 36). Esto hace suponer que el ejercicio inadecuado de poder –el mal gobierno-, muy probablemente va a generar resistencias, que pueden plasmarse en la irrupción de diversos movimientos sociales organizados o en otras formas de acción política más radicales e invisibles al ojo del panóptico -para expresarlo en términos foucaultianos-, pues, a pesar de que las propuestas programáticas de los gobiernos cumplan con las etapas previamente diseñadas y/o sean bien evaluadas por agentes privados o externos con metodologías validadas en la esfera académica, si las intervenciones sociales desplegadas ignoran o desconocen las particularidades locales, provocarán múltiples tensiones entre los intereses de los gobiernos y los de la ciudadanía.

Para evitar que las tensiones deriven en conflictos sociales ampliados, es fundamental que las “interfaces” institucionales (funcionarios encargados de los programas en terreno) sean capaces de incorporar la visión de los ciudadanos para el rediseño de las intervenciones, programas y proyectos que se desarrollan en los espacios locales. El “rediseño” apunta a aprovechar ese espacio que surge entre el diseño general de un programa (expresivo de la lógica técnico-administrativa) y las percepciones particulares respecto del sistema de necesidades concreto (experencial), y que Long ha identificado como “interfaz” (Palma, 2008, p. 38). Ahora bien, lograr esta articulación dialéctica no dependerá únicamente del funcionario gubernamental que asume el rol de “intermediario local”, sino que depende en gran medida de la voluntad política de los gobiernos, dado que la Ley 20.500 no asegura que el rediseño

se lleve a cabo cada vez que la ciudadanía se lo proponga a las autoridades, pues la misma institucionalidad le ha puesto trabas legales para acceder al nivel deliberativo o resolutivo que incida en forma directa sobre las decisiones de las autoridades acerca de los proyectos (De la Maza, 2005, p. 75). Por lo tanto, uno de los principales desafíos para la gobernabilidad es generar un mayor sentido de pertenencia que es la base para atmósferas de confianza, de transparencia y de eficacia en la política ordinaria (Sojo, 2009, p. 140); y adicionalmente, crear políticas públicas coherentes entre sí, pues allí se juega la capacidad estatal para impactar sobre las tendencias globales de la sociedad.

VII. Reflexiones finales en torno a la (re)emergencia de una ciudadanía crítica

Una democracia de buena calidad debe fomentar la expresión de los más diversos grupos, la transparencia de procedimientos y una fluida relación de los representados con sus representantes. Se requiere actualizar las leyes y procedimientos de los partidos políticos y favorecer las iniciativas populares. El aumento y la mejoría de la participación requieren una mayor y mejor entrega de información sobre los temas públicos, así como la facilitación de la información (Lahera, 2008, p. 90). Esta noción elude a la democracia representativa y a la gobernabilidad como estrategia de sujeción de los movimientos sociales, los cuales, a través de su acción política entran en constantes contradicciones con el funcionamiento de ese tipo de democracia, pues no aceptan la sumisión y la exclusión de los procesos de deliberación. Y si a esto le sumamos la precarización de las condiciones objetivas de existencia que genera el capitalismo, podemos comprender que los últimos brotes de violencia política-callejera que se han producido en países del capitalismo avanzado (Reino Unido, España, Francia), medianamente avanzado (Grecia) y subdesarrollado (Chile) durante los últimos años, responden al único modo que tienen los más pobres, excluidos y vulnerados por el sistema para articular su descontento. Para Slavoj Žižek (2011), éstos encajan mucho mejor en el concepto hegeliano de “chusma”, es decir, los que están fuera del espacio social organizado y sólo pueden expresar su descontento por medio de arrebatos “irracionales” de violencia destructiva, lo que Hegel denominó “negatividad abstracta”.

Diversos autores, entre ellos José Luis Rebellato, han puesto de manifiesto la compleja coexistencia de los modelos neoliberales globalizadores con las democracias locales, lo que está produciendo una involución en los procesos

de democratización; puesto que el capitalismo neoliberal no es compatible con la democracia (Sader y Gentili, 1997, citado en Rebellato, 2000, p. 23). Este fenómeno trae aparejado el origen de nuevas subjetividades y la emergencia de nuevas patologías, que afectan profundamente la calidad de vida de las clases subalternas alrededor del mundo y promueven y consolidan el imaginario social de la despolitización que identifica la actividad política con decisiones de expertos, rechazando la participación ciudadana, que resulta ser el sustento fundamental de una democracia integral (Rebellato, 2000, p. 28). Por tal razón, De la Maza (2005, p. 80), sostiene que la política social necesita emanciparse del modelo de gobernabilidad que ha presidido la transición chilena desde sus inicios, modelo que la ha dinamizado y financiado, pero subordinándola a objetivos de reducción de la pobreza sin fortalecimiento de actores sociales ni redistribución de poder dentro de la sociedad. No obstante, han sido los propios movimientos sociales (de estudiantes y regionales, como el de Aysén) los que, frente al estrecho margen de acción que la institucionalidad le brinda a la ciudadanía, han ido formando redes sociales y territoriales, y han abierto espacios de reflexión, debate y propuestas que surgen desde la sociedad civil, sobrepasando y superando las rígidas estructuras que impone la institucionalidad chilena en el ámbito de la participación ciudadana, lo que ha obligado al gobierno a ceder en sus posturas políticas y a incorporar sus demandas en la agenda institucional.

El desafío de estos movimientos es potenciar una ciudadanía crítica y seguir abriendo espacios públicos e implementando políticas basadas en la igualdad social, la justicia y en el desarrollo de una cultura que lucha contra todas las formas de dominación y exclusión (Rebellato, 2000, p. 53). Del mismo modo, los movimientos sociales deben velar por el cumplimiento de los acuerdos que establecen con los gobiernos para destrabar los conflictos; y cuando entran en fases de “latencia” deben seguir profundizando los procesos emancipativos que estimulen el aprendizaje social y la articulación entre las visiones sectoriales y las decisiones globales, a través de la incidencia en la elaboración e implementación de políticas sociales, basada en un enfoque de educación popular liberadora que gire en torno a propuestas de desarrollo local sostenibles y ampliamente legitimadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2007). Problemas públicos y Agencia de Gobierno. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F.
- Aguilera, C. (2007). “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales.” América Latina hoy. 46, 119-143. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804606.pdf>
- Chaqués, L. (2004). Redes políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- De la Maza, G. (2004). “Innovaciones políticas ciudadanas y políticas públicas locales en Chile”. Persona y sociedad, Universidad Alberto Hurtado, vol. 18, 263-284. Disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-25.4785762907/folder.2005-10-25.3074147462/38%20Persona_y_Sociedad_Vol_18_N_2.pdf
- De la Maza, G. (2005). Relaciones peligrosas: las políticas sociales y la sociedad civil en la transición chilena. En: Magister en Políticas Sociales y Gestión Local. Universidad ARCIS, Políticas sociales de la Concertación. Una mirada crítica, N° 4, (pp. 55-84). Editorial ARCIS, Santiago.
- Fernández, M. y Ordóñez, M. (2007). “Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos”. Taller de Titulación, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Sociología y Corporación Innovación y Ciudadanía, Programa Ciudadanía y Gestión Pública. 0-94. Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf>
- Garcés, M. y Valdés, A. (1999). “Estado del arte de la participación ciudadana en Chile”. Documento preliminar para Oxfam-GB, 0-33. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/36832312/estado-del-arte-de-la-participacion-ciudadana-en-chile-garces>
- Gentes, I. (2006). “Modernización del Estado y gestión pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas”. América Latina Hoy, vol. 42, 61-91. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804204.pdf>
- Lahera, E. (2008). Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile.

- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2010): “Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Fecha de publicación: 16 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>
- Mujica, P. (2011). “Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Corporación Participa. Disponible en: <http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2011/04/An%C3%A1lisis-Pedro-Mujica-nueva-Ley.pdf>
- Palma, D. (2008). La intervención social del Estado en apoyo al bienestar popular ¿Una contradicción en los términos? En: Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local. Universidad ARCIS, Intervención social en las políticas sociales, N° 5 (pp. 11-43), Editorial ARCIS, Santiago.
- Rebellato, J. (2000). Ética de la liberación. Multiversidad Franciscana de América Latina. Montevideo.
- Salazar, G. y Pinto, J. (1998). Historia contemporánea de Chile. Volumen I: Estado, legitimidad, ciudadanía. LOM, Santiago de Chile.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Planeta, Barcelona.
- Sojo, A. (2007). Enfoque de derechos, políticas públicas y cohesión social. En: Erazo, X. (coord.), Políticas públicas para un estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales, Vol. 2 (pp. 133-145). LOM, Santiago de Chile.
- Weber, M. (2003). El político y el científico. Prometeo libros, Buenos Aires.
- Žižek, S. (2011). “Vándalos del mundo, uníos”. El Ciudadano. Disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2011/09/15/40816/%C2%A1vandalos-del-mundo-unios/> . Visitado el 8 de Mayo de 2012.