

# Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década.

Alejandro Escobar L.\*

## Abstract

The present article approaches from a critical point of view the consequences of State modernization processes in Latin America for the past ten years, particularly its relation with

\* Antropólogo Universidad Austral de Chile, Magíster © en Sociología de la Modernización Universidad de Chile. Asesor CONACE, Agustinas 1235, piso 9, Santiago de Chile.

the civil society. Citizen participation on public policy making is one of the most relevant indicators or aspects of this relation.

## Resumen

El presente artículo pretende abordar desde un punto de vista crítico los alcances de los procesos de modernización del Estado en América Latina en los últimos diez años, en su relación con la sociedad civil, relevando el tema de la participación ciudadana en las políticas públicas como uno de los indicadores o aspectos más importantes de dicha relación.

### 1. El modelo de desarrollo de crecimiento hacia fuera y el impacto en las reformas al Estado

La crisis del modelo desarrollista y la transformación del Estado como tendencia histórica en América Latina y Chile, en los últimos treinta años, así como los crecientes procesos de globalización y neoliberalismo en las economías latinoamericanas (post-ajuste), explican el paso de un Estado transformador a la transformación del mismo (modernización), determinando en gran medida la vigencia o hegemonía tanto de los modelos, enfoques y diseños de las políticas públicas en debate.

En este contexto, los procesos de modernización del Estado se han expresado en la mayoría de los casos por medio de reformas al aparato administrativo, así como por medio de la descentralización político administrativa, asociados a un proceso fundamentalmente político de construcción y/o consolidación de la democracia.

No obstante lo anterior, asistimos a una tendencia generalizada de aplicación de reformas estructurales determinadas en gran

medida por el consenso de Washington, que a su vez redundan en recomendaciones o políticas regionales del BID o del Banco Mundial, cuyo eje de construcción se basa fundamentalmente en criterios de eficacia y eficiencia en el gasto público, en el contexto de modelos neoliberales consolidados o en proceso.

Se trata de la implementación de un modelo de desarrollo de carácter neoliberal basado en el crecimiento económico exportador hacia fuera que determina en gran medida el cambio del eje de las políticas sociales, caracterizado por :

- La reducción del tamaño del Estado, descentralización de las funciones de producción y provisión de bienes sociales.
- Rol Subsidiario del Estado.
- Pluralidad de actores: descentralización y desconcentración de instituciones públicas.
- La reducción de la inversión y del gasto social.
- Mercado y Cofinanciamiento por parte de beneficiarios.
- Focalización, equidad territorial, descentralización y desconcentración.

Estas transformaciones estructurales no sólo implican cambios en el aparato del Estado sino que generan cualitativamente cambios en la concepción de lo público y privado, desplazándose el eje Público - Estado a formas privadas de concepción y ejercicio de lo público, donde lo que se redefine es la relación del Estado con la Sociedad Civil, que implicará por un lado cambios en la forma en la que el Estado incorpora a los ciudadanos en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas (promoción de la participación ciudadana) y por otro implicará cambios en el ejercicio mismo de la ciudadanía en los actuales procesos de democratización en la mayoría de los países de la región.

En Chile, la agenda de modernización del Estado contempla aspectos relacionados con el mejoramiento de la gestión pública, de recursos humanos, gestión financiera y descentralización; no obstante lo anterior, el tema de participación ciudadana no está considerado de manera explícita como lo es en el caso de Colombia , Bolivia o Perú.

## **2. Las políticas públicas en los procesos de reforma del Estado. Principales componentes**

Entender las políticas públicas<sup>1</sup> en el marco de los procesos de modernización del Estado no sólo implica comprender los cambios en la gestión gubernamental en la relación Estado y Sociedad Civil, sino también cambios en los principios o ejes rectores de las mismas.

En tal sentido las políticas públicas en la última década se han caracterizado por incorporar tanto en su diseño como en su ejecución distintos aspectos o ejes constitutivos de las mismas que hemos resumido en tres grandes campos y que a continuación detallamos, a saber: La descentralización, la focalización y la equidad territorial y que constituirían las condiciones básicas que posibilitarían la constitución de mecanismos y niveles de participación más adecuados y democráticos.

### **2.1 La Descentralización - Desconcentración**

Una de las maneras más comunes de entender los procesos de modernización del Estado, está dado por los procesos de descentralización y desconcentración a nivel de las políticas públicas

<sup>1</sup> Tomamos la definición de Castro y Evangelista, quienes las conciben como el conjunto de lineamientos y formulaciones racionales y prácticas que incluyen propósitos - objetivos de corto plazo- , finalidades - objetivos de mediano y largo plazo- y estrategias para lograr concretizarlos en una realidad social .

y de los servicios públicos. No obstante ello, la idea de descentralización del Estado, si bien se impulsa desde diversos enfoques teóricos o paradigmas políticos, no es constitutiva de una tradición política de nuestro país y constituye un proceso reciente no acabado.

Desde los enfoques políticos, están quienes consideran a la descentralización como un medio para el desarrollo endógeno, sustentado por los regionalistas o localistas quienes ven en la descentralización una alternativa de democratización, transparencia en la gestión regional y local, así como de participación social (Sergio Boisier).

Están aquellos que conciben la descentralización como un medio para una democratización popular, una suerte de impulso de la democratización social propugnada desde las comunidades locales (J.L. Coraggio). Otros, en tanto, la observan como un medio para la reestructuración capitalista, es decir, como condición necesaria para una reforma estatal compatible con el neoliberalismo y los procesos de globalización en curso.

Desde una perspectiva más conceptual se puede definir descentralización como la transferencia de poder a niveles inferiores dentro de una jerarquía o transferencias de competencias a gobiernos subnacionales (descentralización territorial o política). Ejemplo de ello lo constituirían los Gobiernos Regionales, Intendencias, Gobernaciones Provinciales y Municipios.

Aunque también, se puede definir como la transferencia de competencias a instituciones para-estatales o incluso no gubernamentales (descentralización funcional). Considerada así, la descentralización se constituye eminentemente en un proceso político asociado - la mayoría de las veces - a procesos de democratización.

La desconcentración por su parte, corresponde a un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones en forma exclusiva y permanente, desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro rango de nivel inferior, dentro de la propia organización. En otras palabras constituye una descentralización administrativa solamente, este es el ejemplo de SUBDERE, SERPLAC, SEREMIS, etc.

Ambos elementos - descentralización y desconcentración - inciden directamente en la concepción que se tenga de desarrollo y gobierno regional y local, temas que lejos de estar resueltos constituyen recién un tema de debate en la agenda pública.

En el proceso de descentralización territorial y el traspaso de recursos decisionales a la sociedad civil, la región y particularmente el municipio va adquiriendo un rol preponderante en tanto unidad territorial básica operativa, para la aplicación e implementación de políticas, programas y proyectos sociales.

## **2.2. Equidad Territorial**

Este principio está muy ligado a los procesos de descentralización y desconcentración territorial. La equidad territorial promueve un mayor equilibrio en la distribución de la población, instrumentando subsidios o franquicias a zonas extremas, corrigiendo las economías de escalas o aglomeración de muchos servicios sociales en desmedro de las zonas rurales.

Una política de equidad espacial, sin embargo, puede llevar a contradicciones desde el punto de vista de la focalización de los recursos, donde se puede beneficiar a zonas rurales, siendo que éstas presentan menores índices de pobreza que las urbanas.

Por otro lado, una política de equidad territorial debe definir claramente la unidad territorial en la que se basará, ya sea una región o una comuna. La selección de la unidad determinará en gran medida la complejidad de los mecanismos y volúmenes de traspaso de recursos.

Las ventajas o fortalezas que presenta aplicar el principio de equidad territorial radica en que se favorece la integración homogénea de un territorio nacional, al apostar a los equilibrios regionales internos, lo que a su vez permite desconcentrar servicios, así como, una racional asignación de los recursos financieros.

Como desventaja se plantea la debilidad de constituir un mecanismo de ajuste y no una expresión federativa de realidades locales, lo que implica paradójicamente la reproducción de nichos de crecimiento diferenciados, donde se concentra el desarrollo y crecimiento en unas zonas y “chorrea” hacia el resto, lo que genera indirectamente la dependencia de los polos de mayor desarrollo desinhibiendo el desarrollo autónomo regional y local.

### **2.3. La focalización**

Las políticas de focalización están asociadas a mecanismos de asignación de recursos económicos para combatir la pobreza, partiendo de la base que en un mundo con recursos escasos, focalizar surge como la alternativa más atractiva de concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más lo necesita. En cierto modo constituiría un principio de eficiencia en la distribución de los recursos.

La idea central de la focalización es que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias de recursos

destinados a enfrentar la pobreza; de ahí la construcción de mecanismos e instrumentos de focalización que ayuden a mejorar la especificidad en la asignación de recursos a la población “beneficiaria”.

Este criterio tiene como fortalezas construir mecanismos selectivos de asignación de recursos, mejorando la eficiencia y equidad en el acceso a ellos.

### **3. La democratización de la relación entre el Estado y la Sociedad. La redefinición de la ciudadanía**

Como veíamos en los apartados anteriores la descentralización es uno de los principales ejes o referentes de medición de los procesos de modernización del estado muy ligado o asociado a los procesos de democratización de las actuales democracias latinoamericanas.

En los procesos de democratización de regímenes políticos de democracia post dictatorial, nos encontramos con procesos predominantemente neoconservadores que aumentan la brecha entre lo social y lo político, expresado en el fomento de la sociedad civil (lo privado), como negación del Estado y por lo tanto como negación de la política o como expresión de los déficit de la política<sup>2</sup>, que a su vez se manifiesta en la reducción del papel de

<sup>2</sup> Manuel Antonio Garretón identifica como una de las consecuencias estructurales del cambio del modelo de desarrollo “el estrechamiento y reducción de la sociedad política, de la polis clásica que fue el estado nacional, y que pasa a compartir su papel de centro de decisión y esfera pública, de referencia básica para los proyectos y acción colectivas, con el mundo comunicacional, los mercados, las redes interpersonales, las ciudades, la comunidad étnica o los espacios locales...” en *La Sociedad en que (vivire)mos*, página 47.

las instituciones públicas, en la administración de la participación política, la funcionalización – tecnificación de la participación social y la concepción de la democracia como método o procedimiento para la gobernabilidad, el control social, por medio de la desactivación de las demandas populares, la despolitización social.

En la actualidad, si bien estos procesos de democratización vienen en retirada, coexisten o se mantienen en la mayoría de los casos como una tendencia omnipresente en los regímenes políticos, oponiéndose a esta concepción neoconservadora tendencias sociales y políticas que demandan ampliación de la democracia política y social como norte de la rearticulación de las relaciones Estado- Sociedad Civil, concibiendo el ejercicio de ciudadanía como un derecho público y no privado.

Los procesos de democratización se enfrentan ante el desafío de la inestabilidad que produce la indeterminación de los límites de la política y, por consiguiente, el conflicto en torno a ellos en un marco caracterizado por la fragmentación de la acción colectiva y, por tanto, de una redefinición del concepto de ciudadanía<sup>3</sup>, una aguda desintegración social, y una creciente

concentración de las decisiones políticas, ya no sólo desde las elites burocráticas internas sino cada vez más transnacionales. Además la democratización se enfrenta a una pérdida de legitimidad de los mecanismos tradicionales de hacer política, sobretodo en sus ejes de parlamento y partidos, tanto como en la aparición de nuevos actores que reclaman una visión renovada de la propia democracia.

En este contexto, la democratización pasa a formar parte del proceso de redefinición de la relación Estado - Sociedad, donde el fortalecimiento de la sociedad civil es un eslabón fundamental para la construcción de democracia y de ciudadanía, redundando en la propia democratización del Estado.

La participación ciudadana, en su sentido laxo de expresión de intereses colectivos y difusos en las esferas públicas estatales, inserta en una estrategia de democratización del Estado, aparece como un tema emergente y relevante en tanto instancia pública de interfase o intermediación entre el estado, la sociedad y la economía, capaces de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a ellas.

Lo anterior evidenciaría que la democracia liberal representativa no garantizaría por sí misma el ejercicio real de ciudadanía, lo que se explicaría por los déficit de la política así como por la evolución de los derechos ciudadanos.

Para Jordi Borja (2002) los procesos de desarrollo de la ciudadanía son procesos conflictivos, de confrontación y de diálogo social que idealmente al final llevan a una nueva formalización política y jurídica. Estos procesos se pueden expresar en dimensiones diferentes:

<sup>3</sup> Para Manuel Antonio Garretón “ el concepto clásico de ciudadanía, asociado al modelo republicano de la sociedad industrial estado nacional, sufre un estallido de su contenido.... que proviene tanto de la expansión valorativa del principio ciudadano a nuevos campos de la vida social, como de la diversificación de los espacios de poder y de reivindicaciones de derechos, no siempre unificados por el Estado”, en La Sociedad en que viv(re)mos, página 48.

En la misma línea Jordi Borja señala que el concepto de ciudadano se juega en la “redefinición (de) los sujetos-ciudadanos, de sus demandas, en la relación con las instituciones y las políticas públicas adecuadas para reducir las exclusiones...” en donde “... los derechos que configuran la ciudadanía hoy son mucho más complejos que en el pasado y se tienen que adecuar a poblaciones mucho más diversificadas e individualizadas”, en Revista CLAD Reforma y Democracia N° 22, página 5.

- a) Entre movimientos sociales e instituciones, o con otros actores sociales, como por ejemplo la lucha por el sufragio universal sin limitaciones, el derecho a huelga, etc.
- b) Entre instituciones o sectores de los aparatos del Estado, como entre parlamento y gobierno, o de estos con el sistema judicial.
- c) Entre instituciones o sectores del Estado y colectivos sociales o culturales vinculados a territorios determinados.

En tal sentido, la ciudadanía o más bien el ejercicio de ésta se ha transformado en coherencia a las transformaciones estructurales de nuestra sociedad. Los cambios operados en el aparato estatal y el régimen político han incidido enormemente en las concepciones ideológicas y demandas de los diversos actores colectivos y sujetos sociales, configurando un nuevo escenario de participación totalmente distinto al de dos décadas atrás.

Este ejercicio de ciudadanía ha implicado cambios en el ejercicio de deberes y derechos, que no conlleva necesariamente una sustitución de nuevos por antiguos, sino más bien un complemento o superación, que hacen que el ejercicio de ciudadanía sea mucho más complejo e irreductible al mero ejercicio electoral por medio del sufragio.

En esta línea Jordi Borja plantea 10 campos de transformación o evolución de derechos que a nuestro juicio pudiesen ser ilustrativos de estos cambios a los que hacemos referencia, a saber:

- a. Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad.
- b. Del derecho a la educación a la formación continuada.

- c. Del derecho a la asistencia sanitaria al de salud y seguridad.
- d. Del derecho al trabajo al derecho al salario ciudadano.
- e. Del derecho al medio ambiente al derecho a la calidad de vida.
- f. Del derecho a un status jurídico igualitario al de inserción social, cultural y política.
- g. De los derechos electorales al derecho a una participación política múltiple, deliberativa, diferenciada territorialmente, con diversidad de procedimientos y mediante actores e instrumentos diversos.
- h. Del derecho a la información política al derecho a la comunicación y acceso a las tecnologías de información y comunicación .
- i. Del derecho a la libertad de expresión y asociación al derecho a constituir redes transnacionales con acceso a informaciones sociales y económicas globales, que permitan negociaciones a escalas supraestatales.
- j. Del derecho a la lengua y cultura propias al derecho a la identidad colectiva y la autodeterminación en nuevos marcos políticos complejos.

Si bien existe la tendencia a nivel mundial de avanzar hacia esta nueva concepción de derechos, los procesos diferenciados de globalización y sobretodo de modernización capitalista, tienen diferentes repercusiones en América Latina, donde los procesos de modernización dominantes se concentran en determinados nichos o polos de desarrollo, reflejándose de manera coherente en el ejercicio ciudadano en algunos sectores de la sociedad, con lo que continúa la tendencia histórica de vastos sectores de la población que permanecen excluidos de todo sistema social, político y económico, siendo objeto de políticas de focalización estatal, como beneficiarios de

recursos y no como sujetos de derechos.

Esta realidad determina en gran medida las posibilidades y condiciones de ejercer la ciudadanía, más aún en regímenes de democracia restringida o indirecta donde los mecanismos de participación han sido enmarcados dentro de un sinnúmero de reglas que impiden la participación directa de vastos sectores de la población así como de las minorías.

A su vez los procesos de democratización del Estado intentan cada vez más acercar a estos sectores excluidos al ejercicio ciudadano, desarrollando diversas estrategias de participación en relación a la oferta pública del Estado en materia social y económica, como una vía complementaria y a la vez paliativa a los déficit de participación política.

#### **4. La participación ciudadana en la formulación y gestión de las políticas públicas**

Los procesos de democratización del Estado en A.L. no sólo han implicado un proceso de reformas a la institucionalidad asociada al régimen político (Poder Ejecutivo, Legislativo y Partidos Políticos), sino también a las instancias del propio aparato estatal y en particular a la gestión gubernamental promovida desde estas instancias.

Estas transformaciones acaecidas en la gestión gubernamental dicen relación con la creación de mecanismos para la participación de la sociedad civil tanto en la formulación de políticas y decisiones públicas como en la gestión de servicios o programas públicos.

En este contexto entenderemos a la participación ciudadana como “el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado”<sup>4</sup>

#### **4.1. Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas**

Este problema – ligado fundamentalmente a la descentralización – da cuenta de la gran formalización del proceso de participación ciudadana acaecido en A.L. en la última década, tanto por la vía jurídica (leyes de participación popular o promoción ciudadana en Bolivia o Colombia) como por la vía orgánica estatal. Sin embargo, como lo señalara Cunill, las evidencias recientes muestran que no se han producido avances a favor de una mayor participación de la sociedad civil, particularmente de los actores no tradicionales, en la formulación de las políticas y decisiones públicas.

Al respecto Cunill (1995) señala que “no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación

<sup>4</sup> Perez Ordóñez, Demetrio, en “Manual de capacitación de la Ley de CDUR 2002” Programa de Participación y Democracia FLACSO Guatemala - Universidad Rafael Landívar.

de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación .”<sup>5</sup>

Esta hipótesis planteada por Cunill, se sustentaría en el supuesto de que la participación ciudadana constituye un potencial democratizador, capaz de producir cambios en las asimetrías de la representación política y social. Sin embargo, también se puede admitir que los mecanismos de participación pueden asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica.

De ahí que para poder abordar los temas de la institucionalización de la relación del Estado con la Sociedad Civil por medio de la participación en las políticas y gestión públicas es necesario considerar a los sujetos de la participación social, las modalidades de participación, así como los ámbitos en los que se ejerce.

En general los sujetos de la participación con los que se relaciona el Estado tienen un acceso diferenciado según sean los intereses sociales asociados a las instancias de decisión estatal, por tanto se conforman a partir de intereses particulares y de la oferta estatal. Las modalidades más favorecidas de participación en este contexto en la mayoría de A.L., se expresan por medio de la concepción de los sujetos como clientes o consumidores (más que como sujetos políticos, afectando su capacidad de crítica y control que trascienda sus intereses particulares) operando a favor de

una relación más mercantil que política con las instituciones públicas – estatales. En cuanto a los ámbitos de participación social, existe una clara tendencia en la región por favorecer la participación ciudadana en el marco de la descentralización, relevando el ámbito local como lugar privilegiado para ella (no obstante las limitaciones estructurales de cambio en este ámbito).

Lo anterior nos llevaría a pensar, por tanto, que el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana desde el Estado no necesariamente estimula la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil.

No obstante ello, el Estado no sólo ha contribuido al constreñimiento de la sociedad, sino que también se ha fomentado un acceso diferencial a sus instancias de decisión por lo que le cabe a él la responsabilidad del establecimiento de las condiciones que aumenten la capacidad de representación e influencia, particularmente de los actores tradicionalmente excluidos, para que puedan acceder y expresarse con autonomía frente a los aparatos estatales.

Están en juego, por tanto, la creación de oportunidades dirigidas a tales actores, que involucren no sólo su específico reconocimiento como sujetos políticos, sino el respeto a la organización social preestablecida y cuando ella no existe, la extrema.

De lo que se trataría es de la necesidad de la politización de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, frente a los procesos de fragmentación y exclusión social, política y

económica que caracteriza a la mayoría de los países en la región.

#### **4.2. La participación de la Sociedad Civil en la gestión de programas o servicios públicos**

Para muchos autores existe la tendencia en los últimos años hacia una mayor demanda de participación de la Sociedad Civil en la gestión de los programas o servicios, sobre todo del campo social.

Una de las explicaciones a este fenómeno radicaría más que en el desarrollo de movimientos sociales autónomos, en la tendencia del propio Estado de impulsar, por medio de políticas post -ajuste, la participación de privados en el desarrollo de sus actividades (ONGs, corporaciones o asociaciones de voluntariado, organizaciones sociales de base, etc), enmarcadas dentro del desarrollo de una cultura de la corresponsabilidad política y social.

Esta corresponsabilidad debiese, por un lado, posibilitar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de la organización social y, por otro lado, la de ampliar la cobertura, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y con ello contribuir al logro de una mayor equidad social.

Al respecto Nuria Cunill plantea que las evidencias prácticas con relación a este sentido no son demasiado alentadoras, señalando que la tendencia sobre la base de estudios de casos reales “ han mostrado que el involucramiento de ciudadanos consumidores, a través de la ayuda voluntaria en la producción de servicios públicos, aumenta la calidad de éstos - al ajustarse mejor a las necesidades de los usuarios-, pero también

incrementa sus costos; que está condicionada a la asistencia financiera estatal, y, sobretodo, que dadas las resistencias burocráticas, tiende a quedar relegada sólo a los servicios públicos periféricos o suplementarios”<sup>6</sup>

En la misma línea, respecto a la prestación de servicios públicos por parte de las ONGs, la misma autora señala que la eficiencia y efectividad de su gestión está determinada en gran medida porque se desenvuelven a pequeña escala, poniendo en duda su capacidad de replicabilidad y de ampliación de su cobertura, así como la estabilidad y sustentabilidad de los programas impulsados por éstas.

La experiencia tiende a mostrar que la participación de la comunidad en programas públicos está asociada a sus costos de oportunidad, crecientemente elevados a causa de la crisis, lo que obliga a relevar las actividades más estrictamente vinculadas a la supervivencia. Los programas sociales que han sido desarrollados en América Latina en corresponsabilidad con la sociedad civil exhiben entre sus resultados la fragmentación de los espacios de decisión y acción social, la lesión del tejido social existente, junto con el hecho de que la condicionalidad de los aportes gubernamentales a la exigencia de constituir determinados organismos hace a éstos altamente inestables.

No obstante lo anterior y pese a los déficit identificados, la tendencia predominante es asumir a la Sociedad Civil como un tercer sector, distinto del Estado y del Mercado (empresa privada) que identifica al espacio de

<sup>6</sup> Cunill, Nuria, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N°4. 1995. Caracas, Venezuela, página 10.

las asociaciones humanas que no se basan en la coerción, sino en la interacción social para su reproducción.

### **4.3. Un acercamiento empírico a la participación ciudadana en las políticas públicas en Chile**

Latendencia mostrada en los apartados anteriores no es exclusiva de un país en particular. El caso de Chile quizás pudiese ser significativo desde la perspectiva de los déficit de la participación ciudadana, realidad que se expresa de manera gráfica en un estudio realizado en el 2000 por la Dirección de Organizaciones Sociales, respecto de la participación ciudadana en los programas o servicios públicos estatales.

Así podemos apreciar que la participación de los agentes institucionales presenta una proporción equilibrada entre el sector público y el privado. Esto se evidencia en la ejecución de programas en alianza entre el Estado y entidades descentralizadas o desconcentradas, primando para el caso de la Sociedad Civil la participación de las organizaciones sociales, por sobre las empresas y entidades gremiales.

Por otro lado, la modalidad de participación ciudadana se expresa en formas puras y compuestas, siendo mayoritaria las primeras con un 86%, de las cuales la mayoría pertenece a la modalidad instrumental (usuario receptor de beneficios sociales) con un 59%, seguido de la modalidad consultiva (control social de los compromisos públicos) con un 19%, la gestionaria (participación en la ejecución y gestión de los programas) con un 16% y sólo en un 6% se darían formas de participación de habilitación social o empoderamiento.

En cuanto a los momentos de la participación podemos apreciar una proporción mayor en el momento de la ejecución (19%), luego en el Diseño (16%), en el diagnóstico y evaluación (15%), en la difusión (13%), en el rediseño (12%) y finalmente en el momento de control social (10%) . De esta manera la participación ciudadana sigue siendo considerada en las tres etapas clásicas del proceso de planificación: Diseño, ejecución y evaluación, siendo la difusión, el rediseño y el control social las etapas con menor proporción de participación.

Respecto a los sujetos de la participación, se identifican formas de participación complejas y heterogéneas, individuales y colectivas, según edad, nivel socioeconómico, etnia y género, distinguiéndose tres categorías- de menor a mayor- de destinatarios de las políticas, planes o programas: Los individuales, los colectivos y los mixtos. Dentro de los sujetos colectivos son las organizaciones formales las predominantes, seguidas de las informales y en muy poca medida le siguen los sujetos individuales.

Finalmente en cuanto a los instrumentos de participación podemos identificar niveles diferenciados en aquellos asociados a la investigación (35%), a la información (24%), a las instituciones (23%) y de relación directa (18%). En otras palabras, se puede advertir que los instrumentos de investigación se expresan en y a través de herramientas de recolección de datos y de estudios, para investigaciones de carácter diagnóstico o evaluativo o para producción de nuevo conocimiento.

No obstante que la ciudadanía es consultada y convocada a participar, respecto a la evaluación de los programas o a diagnosticar realidades problema, se percibe que no existiría una

mejoría o corrección en la ejecución de la política, así como en la gestión y calidad de la oferta.

Al respecto podríamos hipotetizar que lo que existiría en estos casos es más bien una suerte de desarrollo de capital social asociado a la oferta pública, más que la presencia activa de actores sociales constituidos o empoderados en la construcción y ejercicio de las políticas públicas.

Lo anterior lejos de alarmar debiese constituir un llamado de atención frente a una realidad que si bien no constituye una tendencia generalizada en América Latina, adquiere connotaciones relevantes en países como Chile donde recién comienza a advertirse la necesidad de desarrollar políticas participativas descentralizadas.

### **A modo de Conclusión**

Los procesos de democratización de los regímenes políticos en América Latina muestran un panorama deficitario desde el punto de vista de la consolidación de las democracias, centrándose en procesos de modernización basados predominantemente en modelos de acumulación capitalista neoliberal, que encuadran las reformas del Estado desde una perspectiva despolitizada y privatizadora, resintiendo considerablemente los procesos de descentralización en curso y los aún pendientes en la mayoría de los países de la región.

En este contexto, las relaciones del Estado con la Sociedad Civil, lejos de estar centradas en procesos de construcción de democracia, se abocan más bien a la consecución de una gobernabilidad que permita niveles de integración y estabilidad sistémica suficientes como para poder desarrollar estrategias de inserción global a los mercados.

Lo anterior, en parte se explicaría por las condiciones de fragmentación social y política de vastos sectores de las sociedades latinoamericanas, por deficiencias del Estado en cuanto a procesos de descentralización y desconcentración, así como en los déficit de participación política como expresión de la precariedad en la construcción de actores colectivos y sujetos.

Paralelamente a ello estarían ocurriendo cambios en la constitución y ejercicio “ciudadano”, debido a los cambios que están operando a nivel del Sistema Político, Mercado, Estado y Sociedad Civil, los que lejos de asemejarse a procesos de países desarrollados, agregan una complejidad a las posibilidades de constitución real de ciudadanos en América Latina.

Esta complejidad y condiciones, a su vez, determinarían en gran medida las posibilidades de desarrollo de la participación ciudadana en las políticas públicas, la que lejos de constituir un slogan propagandístico debiese constituir una necesidad tanto para el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la intervención pública, como para el ejercicio de una democracia directa.

No obstante lo anterior, se advierten algunas posibilidades de ejercicio y constitución de ciudadanía toda vez, que comienzan a profundizarse en un número importante de países de la región procesos de descentralización más autónomos y el surgimiento de movimientos sociales y políticos de nuevo tipo que comienzan a redefinir la relación con el Estado y el Sistema Político, configurando nuevos escenarios y desafíos para la profundización del ejercicio ciudadano desde una perspectiva democrática y participativa.

## Bibliografía

Borja, Jordi "Ciudadanía y Globalización", en revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 22 Febrero 2002. Venezuela.

Cunill, Nuria "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". Revista del CLAD Reforma y Democracia N°4. 1995. Caracas, Venezuela.

Coraggio, José Luis "La agenda del desarrollo local" en [www.chasque.net/guiifont/coraggio.htm](http://www.chasque.net/guiifont/coraggio.htm)

Castro, Ana y Evangelista, Elí " Investigación en Políticas Sociales" . Revista de Trabajo Social N° 21, UNAM .1998

Garretón , Manuel A. " La sociedad en que vivi(re)mos". LOM Editores. Santiago de Chile, Diciembre 2000.

Haefner, Carlos " La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública?.

Perez Ordóñez, Demetrio "Manual de capacitación de la Ley de CDUR 2002" Programa de Participación y Democracia FLACSO Guatemala - Universidad Rafael Landívar.

Saez, Jose Reinaldo " Las nuevas políticas post- ajuste" en apuntes de clases Magister en Sociología de la Modernización Universidad de Chile.

Ministerio Secretaría General " Participación ciudadana en políticas y programas públicos. Panorama de Gobierno, DOS General" Documento de trabajo Mesa gubernamental. Noviembre 2000.