

UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

Sociol  
J117  
2003  
C.2

PARTICIPACIÓN CIUDADANA:  
EL TRECHO ENTRE EL DISCURSO Y LA ACCIÓN

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE SOCIÓLOGA

MARÍA SOLEDAD JAÑA LABARCA  
PROFESOR GUÍA: EDUARDO MORALES M.

JUNIO 2003

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL TRECHO ENTRE EL DISCURSO Y LA ACCIÓN**

## **PRELIMINAR**

Las reflexiones que aparecen en este ensayo necesariamente serán en primera persona. El sueño de los que empezábamos a estudiar sociología a fines de los sesenta, era saber mucha teoría, participar activamente en la práctica y transformar el mundo que se nos abría como posible. Muchos años después, es decir hoy, cuando presento mi tesis para la titulación, digo que no transformamos la sociedad (y no emito juicio respecto de aquello, sería parte de otra tesis); aprendimos teoría y he vuelto a aprender, esta vez leyendo a Habermas, Arendt y Aristóteles; y si fuimos muy activos en la práctica.

Pero en este caso, sólo quiero referirme a la práctica reciente, a las investigaciones que me ha tocado realizar y que quiero recordar más adelante, de las cuales aprendí mucho, tanto en el trabajo de campo como en la preparación de los informes.

En las páginas que siguen, a partir de dos investigaciones distintas sobre participación ciudadana, quiero reflexionar sobre las múltiples interrogantes y preocupaciones que surgen sobre este tema, en un escenario con un recargado discurso sobre la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía como un componente sustantivo para la realización de la política social.

## **EL PROBLEMA: LA DISTANCIA ENTRE EL DISCURSO OFICIAL Y LA PRÁCTICA**

Como concebir y desarrollar la participación ha sido un tema de extrema preocupación en los años de la transición a la democracia. Desde los inicios de los procesos de regionalización y descentralización del Estado, el discurso de la participación y el marco legal en que ésta se sitúa, ha ofrecido múltiples posibilidades para hacer efectiva la participación ciudadana.

La reforma a la Constitución de 1991 y las nuevas leyes orgánicas definieron funciones específicas que deberían potenciar y posibilitar la participación ciudadana.

A partir de allí, se definió de modo preciso el modus operandi de la participación en las municipalidades y en todos los programas públicos, a nivel sectorial.

Sin embargo, las apreciaciones que tengo, luego de realizadas las investigaciones a las que me referiré más adelante, muestran una enorme brecha entre el discurso y lo que ocurre en el mundo real.

Estos dos estudios de casos realizados anteriormente, están referidos a los problemas para la participación ciudadana en el escenario municipal y, en otro espacio, el relacionado con la gestión ambiental, a la participación propiciada por los ONG ambientales.

## COMO SE HICIERON ESTAS INVESTIGACIONES

La primera investigación<sup>1</sup> se trata de un estudio de casos sobre participación ciudadana en el ámbito municipal. Como metodología, se optó por el uso de técnicas cualitativas, que permitieran el análisis de casos, y pudiera determinar en algunas comunas los problemas referidos a los procesos de participación ciudadana en la esfera municipal.

Las técnicas utilizadas fueron entrevistas en profundidad y trabajo de grupo en talleres. Las entrevistas se aplicaron básicamente a funcionarios municipales, a partir del entendido que la entrevista en profundidad es una técnica de observación directa, que se orienta a captar, analizar e interpretar aspectos significativos, como son: intereses, creencias, expectativas y orientaciones de valor sobre las informaciones recibidas, y deseos o motivaciones internas. Su función metodológica básica, en el contexto de la investigación, es la reproducción del discurso, de un sujeto en una situación social determinada y/o ante objetos sociales relativamente definidos.

Mediante estas entrevistas se indagó sobre temas como: concepto de participación y operacionalización de la misma en la comuna; el cumplimiento de las funciones municipales relacionadas con la participación ciudadana; el funcionamiento del Consejo Económico Social Comunal, CESCO y otros organismos; la vinculación con la comunidad organizada; el uso de las herramientas de planificación en su relación con la participación social: Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador y Presupuesto Municipal.

---

<sup>1</sup> JAÑA, SOLEDAD *Los problemas para la participación ciudadana en el ámbito municipal, en Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO Chile, 1998

El estudio de percepción de los funcionarios municipales, se complementó con la realización de un grupo de discusión con funcionarios de distintas comunas de la Región Metropolitana. Para conocer la opinión de los beneficiarios de las políticas de participación, es decir, la comunidad organizada en el ámbito local, se optó por el trabajo en grupo, en forma de taller o de grupo de discusión. Se produjeron dos talleres, diferenciados según tipo de organización: uno con dirigentes de Juntas de Vecinos y otro con dirigentes de diversas organizaciones sociales, como comités de allegados, consejeros del Consejo Económico Social Comunal, comerciantes, bomberos, etc.

Como muestra, se seleccionaron cinco comunas, que reflejaran la diversidad del sistema municipal chileno, tomando en cuenta la ubicación geográfica, el tamaño de las plantas municipales, el nivel socioeconómico de la población y la fecha de creación de cada comuna. Estas son: Cerrillos, Huechuraba, La Pintana, Ñuñoa, todas de la Región Metropolitana y Quemchi, de la X Región<sup>2</sup>

Finalmente, el estudio concluyó en La Tercera Conferencia Nacional de Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, organizada por FLACSO, en una Comisión sobre Participación y Municipio, de donde se extrajeron propuestas.

---

<sup>2</sup> Según el Censo de 1992, la comuna de Cerrillos, ubicada en la zona poniente de Santiago tiene una población total de 72.649 personas, se constituyó como comuna en 1991. Huechuraba, es la comuna de creación más reciente, 1992, tiene una población de 61.784 habitantes. Esta comuna está ubicada en la zona norte de Santiago, y corresponde a una subdivisión de la populosa comuna de Conchalí. Su origen poblacional es de tomas de terreno en los años 70. La Pintana, en la zona sur de la capital, fue creada en 1984 y tiene una población de 169.640 personas. Tanto la Pintana como Huechuraba son consideradas como comunas pobres. Esta última tiene su origen poblacional en erradicaciones realizadas durante el gobierno militar. Ñuñoa, ubicada en el oriente de la ciudad, es la más antigua, fue creada en 1891 y tiene una población de 172.575. La comuna de Quemchi tiene 8.188 habitantes, y en el pueblo de Quemchi, es decir la zona urbana habitan 1.398 personas.

La segunda investigación<sup>3</sup>, fue un estudio exploratorio, que a partir de las características de los ONGs, entregó las percepciones sobre temas claves para el desarrollo de la participación ciudadana, como son: la evaluación de la situación ambiental y de la gestión pública, la percepción de la institucionalidad actual, con sus fortalezas y debilidades y sugerencias para impulsar la participación ciudadana.

Como metodología, se aplicó una ficha cuestionario de tipo standard, es decir, presentando las preguntas con las mismas palabras y en el mismo orden para todos, de manera de asegurar cierta uniformidad de una aplicación a otra. Al mismo tiempo permitió obtener datos cuantitativos objetivos, manipulables estadísticamente, facilitando de este modo el proceso de codificación y análisis. Este tipo de datos permitió relacionar características de las ONGs de manera inequívoca, así como también realizar comparaciones entre ellas al proceder de modo similar en la interpretación de los datos.<sup>4</sup>

Además, se realizaron entrevistas y grupos de discusión.

Estas entrevistas fueron parcialmente estructuradas y dirigidas, ya que lo que se buscaba era centrar la conversación y la atención del entrevistado

---

<sup>3</sup> Soledad Jaña, Ana María Muñoz, Teresa Valdés, "Las ONGs ambientales como actores relevantes de la gestión ambiental", Estudio realizado por FLACSO para CONAMA, diciembre 1998 - abril 1999

<sup>4</sup> Esta ficha-cuestionario contempló, básicamente, los siguientes aspectos: Antecedentes institucionales (razón social y tipo de personalidad jurídica, fecha creación, equipos profesionales) definición y misión de la ONG, áreas de especialización y población objetivo, principales actividades implementadas en los últimos dos años, vinculación con otras ONGs ambientales, vinculación con Municipios, vínculos con otros organismos públicos, locales o regionales, vínculos con organismos privados, locales o regionales, vinculación con CONAMA: naturaleza del vínculo (formal o no formal), vinculación con organizaciones de base

sobre una experiencia determinada, experiencia de la que se conocen algunos aspectos que se desean cubrir, quedando en libertad la forma de preguntar y el orden de las preguntas. Es importante no olvidar que se busca un tipo definido de información y por lo tanto, los aspectos de lo buscado serán dados a conocer al entrevistado en el transcurso de la entrevista, centrándose en que las personas den su propia definición de la situación o hecho a averiguar.

En ambas investigaciones para el marco teórico se revisó la bibliografía existente a nivel del discurso oficial de gobierno, tanto en sus lineamientos generales como en lo relativo a la participación ciudadana en aspectos específicos, como el ámbito municipal en la primera, y la gestión ambiental, en la segunda.

## **PARA ENTENDER LO QUE SIGUE**

El ensayo que se presenta contiene los siguientes acápite:

El primero se refiere a las intenciones oficiales de promover la participación, a partir de una larga enumeración de leyes y propósitos, contenidos en el discurso oficial.

El segundo, resume la investigación sobre participación ciudadana en el ámbito municipal, en los aspectos que interesa destacar para los fines de este ensayo.

El tercero, resume la otra investigación sobre medio ambiente y participación ciudadana, en el mismo sentido que el anterior.

El cuarto, aunque debería ser el primero, muestra aspectos teóricos de algunos autores que pasaron el colador de una selección inicial que fue más contundente.

El quinto, entrega las reflexiones finales, que van en forma de interrogante.

Por último, la infaltable bibliografía.

## **EL DISCURSO OFICIAL:**

### **MUCHOS ANTECEDENTES PERO NECESARIOS**

\* Si se revisa el discurso oficial, aparece el deber ser de la participación ciudadana. Es un discurso ambicioso, que supone participación en diferentes espacios:

- en el desarrollo con equidad
- en los procesos de descentralización y regionalización del Estado
- en el espacio local
- en los lugares de la planificación social y
- en la gestión ambiental

### **EL DESARROLLO CON EQUIDAD**

*Polít sociales.*

A través de las llamadas políticas sociales, los gobiernos de la Concertación han diseñado líneas para el crecimiento económico con equidad como: aumentar la inversión para generar empleos, el fomento a la pequeña y mediana empresa, la integración de grupos vulnerables (jóvenes, mujer, niños, adulto mayor, familias de escasos recursos) en una perspectiva de mejoramiento de la calidad de vida y de superación de la pobreza.

En el período de la dictadura, el enfoque predominante acerca de las políticas sociales estuvo enmarcado en una concepción de crecimiento económico basado en el mercado y se desdibujó el sentido redistributivo anterior, postulando que la superación de la pobreza es un problema

individual, por lo cual la asistencia social debía ser lo más focalizada posible.

En función de esto, los gobiernos democráticos iniciaron esfuerzos por revertir la situación heredada, sentando las bases del desarrollo en el crecimiento con equidad. De este modo, los dos ejes fundamentales de las políticas sociales están constituidos por la inversión en capital humano y la compensación social.

Y para aumentar la eficiencia y la eficacia de las políticas compensatorias, se ha recomendado, entre otros aspectos, generar un estilo más participativo.

Sin embargo, la herencia de la política social centrada en el asistencialismo, todavía está fuertemente asentada y ha sido uno de los primeros problemas para potenciar una participación ciudadana que mire hacia el desarrollo y este sector denominado los pobres, no ha hecho propio este estilo participativo. ok

Se trata más bien, de un sector social que, más allá de la intencionalidad participativa de la que se le quiere recubrir, recibe beneficios, a cambio de un cierto estilo de participación que no genere conflicto. Es decir, no hay una interrelación entre el Estado y este sector de la sociedad, que aún no estamos en condiciones de denominar "sociedad civil". ok

## LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

La Constitución de 1980 debió ser reformada en profundidad pues su normativa en materia de administración territorial era claramente no democrática. El objetivo de la reforma estuvo enmarcado en el proceso de descentralización del país, con miras a hacer eficaz y fortalecer el sistema democrático, responder a las demandas que genera la expansión económica y satisfacer las demandas de las comunidades locales y regionales.

Entre los objetivos de este proceso, claramente es notoria la importancia de la participación ciudadana:

- lograr una mayor eficacia en la administración y en la elaboración de planes y programas más realistas que estén de acuerdo con las necesidades locales.
- lograr una mayor eficiencia, puesto que la toma de decisiones descentralizadas hace más rápido el proceso de asignación de recursos para programas de desarrollo local.
- lograr un mayor grado de participación porque la población tiene más posibilidades de participar en las decisiones del gobierno local que en las del gobierno nacional.

Pese a todas estas declaraciones, plasmados en leyes y metas estratégicas, la implementación práctica de estos procesos en las regiones se ha diluido en intentos de coordinación y articulación de los sectores públicos regionales, en mesas de trabajo, comisiones intersectoriales y otras experiencias, que duplican funciones sin integrar a la comunidad regional y claramente, no se observan sus conexiones con instancias de mediación deliberativas o con el establecimiento de arenas públicas entre el Estado,

la sociedad y la economía, capaces de movilizar espacios de representación, negociación e interlocución.

Es decir, en este proceso de modernización del Estado, aún no se observa la constitución de una sociedad civil ni siquiera en el sentido gramsciano, donde el Estado juega precisamente este rol de constituir a la sociedad civil.

## **EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

En la historia de Chile el Municipio como parte de la Administración del Estado, ha asumido diversas formas y grados de incidencia en la sociedad.

Desde la Conquista, la institución es conocida con el nombre de Cabildo y tiene su origen en las tradiciones hispánicas. La ciudad de Santiago es fundada en febrero de 1541 y el primer cabildo se crea en marzo del mismo año. Con la Independencia, pierden importancia debido a la alta concentración del Estado.

La Constitución del 25 establece la comuna autónoma y las autoridades municipales se eligen democráticamente, sin embargo las funciones municipales son dirigidas por el Estado centralizado.

La reforma constitucional de 1991 define en el artículo 107 a las municipalidades como "corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

def  
Muni

El señalado artículo define que la Municipalidad está constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad y por el Concejo. El Concejo se define como un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, que ejerce funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden.

La última reforma, amplió y flexibilizó las posibilidades de participación, en el espacio comunal, a través de los artículos 107 y 109 nuevos, en el sentido que cada municipio podrá establecer modalidades y formas propias para asumir la participación local en las actividades locales. Es decir, encarga al municipio la responsabilidad de asegurar la participación de los habitantes de su comunidad en el proceso económico, social y cultural.

Además, se contempla un nuevo mecanismo de ordenamiento de la participación ciudadana a través de la creación de unidades vecinales territoriales en las comunas.

Los municipios cuentan con dos grandes grupos de funciones: las privativas y las compartidas. Tanto las primeras como las segundas hacen referencia a la necesidad de la participación ciudadana.

Son funciones privativas relacionadas con la participación:

- la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal
- la promoción del desarrollo comunitario
- elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales

Las funciones compartidas son aquellas que ejercen los municipios directamente o con otros órganos de la Administración del Estado y en algunas de ellas también aparece la participación ciudadana.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Municipalidad estructura unidades municipales que deberían impulsar la participación, como son:

- la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, SECPLAC, a la cual los vecinos pueden recurrir para presentar sus proyectos o pedir asesoría para los mismos.
- la Dirección de Desarrollo Comunitario, que es el departamento que tiene una relación más estrecha con los habitantes de la comuna.
- la Dirección de Obras Municipales, que se encarga del Plan Regulador de la comuna

Pero, pese a todas estas definiciones, las funciones administrativas municipales no tienen un correspondiente con las orientaciones políticas o de gobierno que se generan en el ámbito local y terminan cumpliéndose de un modo formal y carentes de contenido.

A consecuencia de esto, se producen iniciativas de participación de variada índole, que no corresponden con las definiciones de funciones y que se ubican en cada territorio, dependiendo de los distintos énfasis que plantee la autoridad política.

Esta gran cantidad de iniciativas no se configura como un producto derivado de una interacción controlada o que corresponda a un patrón de demandas de participación por parte de la ciudadanía. Se evalúan si de un modo más exitoso las experiencias de participación ciudadana en el ámbito comunal, pues se trata de un sector social que si bien no se ha apropiado aún de la esfera pública, tiene una trayectoria de experiencias de

intervención social, a través del viejo clientelismo o de la labor de otros agentes como los voluntariados, los fondos concursables o los organismos no gubernamentales, que se han capitalizado como propias del ámbito local o se han señalado como la constitución de un llamado “tercer sector”.

## **LA PLANIFICACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN**

Si en el nivel regional existe la estrategia de desarrollo regional, en el municipio debe existir un proceso de planificación del desarrollo, que responda a las demandas e intereses de los vecinos y coordine las políticas y planes a nivel de gobierno.

En el Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO; intervienen en su elaboración el Alcalde, el Concejo, el Consejo Económico Social y Comunal, la Secretaría de Planificación y Coordinación, SECPLAC, que deben coordinarse con los actores locales y vecinos en general.

Y nuevamente, el discurso oficial pone énfasis en que para alcanzar los objetivos de desarrollo es necesaria la acción conjunta de todos los actores locales: los vecinos, los representantes de organismos públicos y privados, las empresas y las organizaciones comunitarias. puesto que el desarrollo es una tarea que debe conciliar lógicas e intereses contradictorios, y resulta importante llegar a acuerdos en la forma de ver la realidad.

## LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

Para la Comisión Nacional del Medio Ambiente, la participación ciudadana en la gestión ambiental es la respuesta a la demanda por acciones consensuadas en la moderna concepción de la gestión del Estado.

Señala que los gobiernos de la Concertación han promovido acciones para la formulación de una institucionalidad ambiental. En el espíritu de estas acciones, está el derecho de la ciudadanía a intervenir en las acciones que le afecta. Y como señala el documento:<sup>5</sup> *“Todos estos cuerpos legales establecen espacios para la participación y el involucramiento ciudadano.”*

La promulgación del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, tiene también un componente participativo. Después de un proceso de discusión con todos los sectores de la sociedad y de acuerdo a la Ley 19.300, la Comisión Nacional del Medio Ambiente ha establecido el procedimiento obligatorio al cual deberán someterse los proyectos de inversión. Esto asegura un marco normativo claro para los inversionistas, organizaciones ciudadanas y organismos públicos con competencia ambiental.

Así, la política ambiental del Gobierno reconoce que una gestión ambiental legítima, transparente y socialmente consensuada, es sólo posible a través de la concurrencia de los diversos actores que componen la sociedad civil.

---

<sup>5</sup> En el mes de marzo de 1998 el Consejo Directivo de Ministros de CONAMA aprobó el documento “Una política Ambiental para el Desarrollo Sustentable”,

Esta idea se expresa en uno de los objetivos de la Política Ambiental del Gobierno:<sup>6</sup> *"Establecer lineamientos institucionales, conducir procesos de participación ciudadana en el ámbito establecido por la Ley 19.300 y ampliar estas instancias de participación ciudadana para involucrar a la gente en la temática ambiental, ponderando adecuadamente sus planteamientos. Al mismo tiempo, es necesario generar programas conducentes a la modificación de conductas y prácticas para hacer efectiva la coresponsabilidad en el cuidado del medio ambiente."*

La CONAMA ha creado un Departamento de Participación Ciudadana que tiene entre sus objetivos, diseñar e implementar políticas y programas que promuevan la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental y generen cambios culturales y valóricos en el tema ambiental por parte de la ciudadanía.

Entre sus Objetivos Específicos refiere:

- Implementar programas que favorezcan la participación de la ciudadanía en la aplicación de los diferentes instrumentos de gestión ambiental.
- Fortalecer el asociacionismo ambiental, a través de formación y capacitación de organizaciones representativas de la sociedad, entregando apoyo a iniciativas locales, generando espacios de discusión y análisis a través de estudios e investigaciones.
- Velar porque el sistema educacional nacional incorpore la variable ambiental para generar el cambio cultural, y desarrollar programas dirigidos a la educación ambiental no formal que abarque a otros sectores de la ciudadanía.

---

<sup>6</sup> Ídem. nota anterior

La Ley de Bases del Medio Ambiente consagra el derecho ciudadano a participar a través de los tres instrumentos de gestión ambiental: la elaboración de Normas de Calidad Ambiental, de Planes de Descontaminación, y en la calificación ambiental de los proyectos de inversión.

Pero, en la letra de la ley, hay un entendido de participación que tiene que ver con información más que con la toma de decisiones.

Por otra parte, las propuestas que hace el Departamento de Participación Ciudadana de CONAMA se vinculan más con los conceptos de desarrollo sustentable y con la historia y práctica de los ONGs ambientales.

## **EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

La institucionalidad ambiental chilena, antes descrita, se enmarca en los principios del desarrollo sustentable, desde el punto de vista social, económico y ecológico, entendido este, según las definiciones de la Agenda 21<sup>7</sup>, que no puede existir ni una economía ni una sociedad prósperas en un mundo aquejado por la pobreza y la degradación del entorno.

La Agenda 21 señala que las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible deberán elaborarse con la amplia participación de todos los sectores, incluidas las organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles y el público en general.

---

<sup>7</sup> La Agenda 21 es un documento suscrito en la Cumbre de la Tierra en 1992, en Río de Janeiro, organizada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que señala los caminos para el desarrollo sostenible.

*“Uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, en el contexto más concreto del medio ambiente y el desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación. Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en el, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan. Toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que contaran las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente.”<sup>8</sup>*

Asigna a las organizaciones no gubernamentales un papel fundamental en la empresa de dar forma y aplicación a la democracia participatoria, señalando que su prestigio obedece al papel responsable y constructivo que desempeñan en la sociedad.

---

<sup>8</sup> ídem. nota anterior

## LOS PROBLEMAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La investigación que realicé aborda tres aspectos que inciden en la puesta en marcha de la participación ciudadana: la diversidad de estructuras que se dan en un sistema municipal que es único; la diversidad de percepciones sobre el concepto de participación social, que conducen a múltiples iniciativas y por último, las deficiencias en el empleo de herramientas de gestión y planificación para el desarrollo local.

Para efectos de este ensayo, resaltaré sólo el segundo, aunque comentaré la incidencia del primer aspecto, relacionado con la estructura.

Respecto de las estructuras municipales dada sus limitaciones, provoca que muchos de los productos generados por las unidades municipales no tienen relación con las funciones asignadas o, simplemente no se cumplen. Por eso, se concluía en el estudio que el problema de la participación ciudadana no es un asunto que se resuelve sólo elaborando y promulgando leyes que establecen un marco jurídico favorable a la participación. Se requeriría de una serie de cambios, que altere la estructura actual, los espacios para la toma de decisiones y entregue efectiva posibilidad de construcción de políticas públicas a nivel local.

Los espacios que se abren para la participación están aún muy limitados por la institucionalidad, como también por la escasez de recursos a nivel local.

Más aún, si se considera que las funciones definidas por la ley son iguales para todas las comunas, aunque los tamaños de las plantas de personal varían de modo significativo.

La conceptualización de la participación ciudadana, difiere según los actores institucionales, por múltiples causas, entre las cuales fue posible observar:

- el aún débil proceso de descentralización del país, que produce tensiones y fricciones con la intervención de organismos de nivel regional o nacional en las políticas municipales. Por otra parte, si la comunidad conociera los planes sectoriales o nacionales y los montos traspasados para inversiones, no demandaría al gobierno comunal la solución de todos los problemas. Del mismo modo, la asignación de recursos hacia el nivel local es aún tan insuficiente, que los municipios no tienen una autonomía -especialmente financiera- que les permita transformarse en efectivos gobiernos locales.
- la voluntad política de los alcaldes y de quienes se encargan de definir las políticas de participación al interior de cada comuna; no siempre existe una voluntad de redistribuir el poder por parte de los Alcaldes, lo que imprime características totalmente distintas a la operacionalización de la participación en cada comuna.

Control  
tasas  
por ID  
legal

De este modo, la diversidad del sistema municipal chileno concurre como un elemento más que hace difícil ejecutar los lineamientos para la participación ciudadana, en el que se carece de un diseño de políticas de intervención para la participación y donde falta de preparación de los funcionarios municipales para abordar el tema desde un punto de vista técnico.

La percepción de los propios funcionarios municipales es que aún la estructura municipal es insuficiente para recoger las demandas de participación y para definir los sistemas de participación de acuerdo a las características propias de cada entorno local. Falta una reflexión sobre el sentido de la misión de cada comuna y de la identificación de los problemas en el espacio local, es decir. pensar en forma integral el nivel territorial.

Por otra parte, al intentar la caracterización de los elementos subjetivos del comportamiento dentro de la estructura municipal, se percibe, un estilo burocrático de trabajo, en el que predomina el modo asistencial y el clientelismo; una falta de agilidad en la toma de decisiones; un estado de desconfianza hacia las capacidades de la comunidad, aspectos todos que influyen directamente sobre los sistemas de participación.

Además, desde la comunidad, existe también una actitud de desconfianza hacia la institución municipal en su conjunto, que incluye personas y estructuras, situación que va unida al reconocido desgaste de expectativas de este sector.

Los aspectos subjetivos mencionados tienen que ver con una falta de formación de la identidad local, si se consideran los procesos de afirmación de la identidad local y de sentido de pertenencia como una fuerza capaz de promover la participación y el compromiso de todos. Más aún, si se parte del supuesto que el ciudadano debe aprender a valorar la democracia desde su entorno inmediato.

Entrando al tema que interesa, del estudio realizado se pudo concluir que desde la sociedad civil, la participación se ubica en cuatro ámbitos:

Formas  
part.

1. la participación que producen las organizaciones comunitarias territoriales, principalmente las Juntas de Vecinos, las cuales se rigen de acuerdo a la legislación vigente, que las define como aquellas que tienen por objeto promover el desarrollo de la comuna y de los intereses de sus representantes en el territorio respectivo y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. Sin embargo, las Juntas de Vecinos han asumido una dinámica propia, que puede tener o no relación con la intencionalidad municipal, al transformarse en instancias de representación formal. Es una forma de participación endógena, propia de cada territorio (unidad vecinal).
2. la participación generada por "movimientos" sociales emergentes, que se organizan por temáticas o en defensa de problemas locales, ecológicos, de deterioro del espacio, etc.
3. los voluntariados, que constituyen un cuerpo social, con una tradición histórica, como los Bomberos, la Cruz Roja, los clubes de Rotarios y Leones, que se vinculan fundamentalmente con el Municipio a través de las donaciones que este hace a este tipo de organizaciones. Es un movimiento no ideologizado, que ha permanecido en el tiempo.
4. una participación que es inducida por el municipio, dirigida a distintos tipos de organizaciones, a través de proyectos o acciones concretas para el desarrollo local, vía inversión, como los fondos concursables de la modalidad IRAL (Inversión Regional de Asignación Local), que agrupa proyectos FOSIS y el Programa de Mejoramiento Urbano, PMU; el Programa de Mejoramiento de Barrios, los programas de Vivienda; y proyectos postulados por los vecinos a fondos municipales, como los Fondos de Desarrollo

Vecinal, FONDEVE. Este tipo de participación supone un aporte de la comunidad, material, en mano de obra o en ideas de proyectos.

Y nuevamente, se expresa la diversidad: a los diferentes tipos de experiencias participativas, los municipios asumen de modo diferenciado su posición frente a ellas.

Respecto del primer ámbito, la participación generada por las organizaciones territoriales, no siempre cuentan con una base social de sustentación capaz de representar intereses locales y capaz de viabilizar proyectos de adelanto local; sin embargo, son para los Municipios un nexo fácil, pues existe por inercia una dinámica de relación con ellas. Existiendo un vínculo que varía según el nivel socio-económico, donde los intereses de participación cambian radicalmente.

Con relación al segundo ámbito, los movimientos emergentes, estos son valorados como nuevas formas de organización, que permiten una acogida desde el Estado. A diferencia del caso anterior, los problemas emergentes movilizan a todos los sectores, sin importar el nivel socioeconómico.

En el caso de los voluntariados la situación es más estable, pues el vínculo con éstos está definido de un modo más institucional y hay una relación directa a través de los ítem de gastos de los presupuestos municipales, donde están previstas las donaciones para estas instituciones.

Finalmente, con respecto a la participación inducida, vía fondos concursables, es donde se han dado los ejemplos más exitosos. Se ha operado con diversas modalidades, y es el espacio donde se ha producido una superposición de organizaciones, al reemplazar en muchos casos, nuevas organizaciones emergentes las funciones de las organizaciones tradicionales. La participación inducida permite de algún modo la

participación en la toma de decisiones, en la selección de proyectos que los sectores plantean. Pero como es una participación temática, por objetivos, la evaluación que hacen los municipios es que la organización tiende a desaparecer una vez conseguido el objetivo.

Esta movilización en torno a problemas concretos plantea también un dilema respecto de la representatividad de las organizaciones, si son o no organizaciones de representación de la comunidad organizada, o si su temporalidad las inhabilita como tales. En este mismo sentido, la urgencia de solucionar un problema puntual les impide imaginar un proyecto comunal o territorial y proyectarse hacia otro tipo de participación que vaya más allá de lo temático. En este caso cabe preguntarse como debe situar el municipio la participación si la tendencia es a la organización por objetivos.

A pesar de estas diferencias, es posible agrupar las áreas de acción para la participación. Las más frecuentes son las políticas sociales, a través de proyectos concretos, presentados a los fondos concursables. Los criterios de focalización empleados para este tipo de programas, permiten a los municipios hacer una evaluación positiva, en tanto conocen directamente la población beneficiaria y el impacto que producen. Y de algún modo, facilita la acción, puesto que los "clientes" son conocidos.

En segundo lugar, está la aplicación de los instrumentos de gestión propios de cada comuna, como Plan de Desarrollo Comunal, (PLADECO), Plan Regulador, Presupuesto, inversión social, donde se han desarrollado experiencias exitosas, puntuales, y ha habido una buena participación en los diagnósticos, más que en la toma de decisiones.

Y muy difícilmente se dan acciones participativas a través de procesos de planificación real, de control y de evaluación de la gestión. En general, la

planificación real es reemplazada por los PLADECO, que en la práctica son diagnósticos más que guías para la acción. Por último, se podría decir que se carece de evaluaciones sistemáticas de los programas sociales, donde podría haber un importante espacio para la participación social.

De este modo ocurre que las municipalidades todavía entienden el desarrollo comunitario como parte de una labor asistencial, que en algunos casos está relacionada con situaciones de pobreza y precariedad de sus habitantes, que identifican al municipio como un solucionador de problemas individuales, que tienen una gran demanda hacia temas recurrentes como: pavimentación, áreas verdes, lugares de recreación, alumbrado público, vigilancia policial y seguridad ciudadana. De manera que a los municipios les resulta factible promover este tipo de programas, puesto que existe una disposición a participar en procesos de corto plazo y en organizaciones temáticas, pero que pierde la perspectiva de participación en canales formales o tradicionales, donde hay una propensión a abstenerse.

Una segunda conclusión respecto de la gestión para la participación, tiene que ver con los fines del Municipio. Si se observa el texto de la ley, se pueden separar en dos: a) satisfacer las necesidades de la comunidad local y b) asegurar la participación de la comunidad en el progreso de la comuna. Resulta evidente que la gestión municipal está sesgada hacia la primera finalidad, y que la segunda se adapta o se supedita a la anterior, no constituyendo una meta en sí.

Finalmente, el estudio recogió también “el otro saber”, es decir, la visión del municipio desde la comunidad.

Los actores sociales, sujetos de la participación, expresaron una visión muy crítica de las políticas de participación ciudadana. Su discurso está

sesgado por la “queja” hacia el Estado, cuya expresión local está retratada en la Municipalidad.

En general, las organizaciones sociales identifican el Estado, como el gran agente externo, que debe ser proveedor de políticas. La expresión concreta del Estado en el ámbito local es entonces la Municipalidad y hacia esta institución están dirigidas sus críticas. Pero como la visualización del Estado es difusa, el Municipio es confundido con el proveedor de todas las políticas sociales, y en él recaen las críticas dirigidas hacia las políticas sectoriales.

Poseen una visión del Estado inmediatista y relacionada con el incumplimiento de soluciones a problemas puntuales y concretos. Pero esta mirada que asimila el Estado al Municipio, no sólo es imputable a las organizaciones sociales; a veces, los propios municipios, por diversas razones, hacen aparecer como propios proyectos o inversiones sectoriales, que se ejecutan en su territorio.

El discurso de las organizaciones sociales no fue acompañado de una responsabilización o un “hacerse parte” en la búsqueda de soluciones. Esta escasez de propuestas está relacionada con una dificultad de plantear demandas de participación de un modo explícito.

Se trata entonces, para la ciudadanía, de lograr una participación que se ajuste a sus demandas, que sea resultado de un conocimiento real de sus problemas y que permita potenciar las capacidades latentes de los diversos sectores sociales.

Del mismo modo, las organizaciones perciben un tipo de clientelismo de algunas de ellas, donde observan un sesgo de discriminación y la idea que hay una “repetición” de dirigentes que se aprovechan de los espacios

creados, son siempre los mismos dirigentes que presentan los mismos proyectos, que resta espacio al ciudadano, al decir de ellos, "la persona común y corriente".

Sin embargo, esta apertura a las organizaciones, va sesgada por una discriminación hacia determinadas organizaciones y hay una repetición de dirigentes, que se aprovechan de los espacios creados. *"hay un monopolio, siempre son los mismos dirigentes; siempre presentan proyectos los mismos dirigentes, no hay participación de la demás gente, o sea la persona común y corriente"*

Esto va unido a la sensación que sus opiniones y sus derechos participativos no son tomadas en cuenta y que no hay interés de los pobladores en participar, que existe cierta apatía entre la gente, que está acostumbradas a una situación que no va a cambiar.

En síntesis, las dificultades para operacionalizar y definir la participación ciudadana desde el municipio y el sesgo de desaprobación de la misma por la comunidad, influyen para que las demandas de solución no sean explícitas.

## **LOS ONGS AMBIENTALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Para este estudio de casos, se propuso conocer el modus operandi de la participación ciudadana en un ámbito específico: los ONGs ambientales en términos de su situación actual, sus potencialidades y perspectivas como actores relevantes de la gestión ambiental.

Específicamente el trabajo buscó la identificación de las fortalezas y debilidades que poseen los ONGs como actores en la gestión ambiental y recoger sus propuestas respecto de los roles que se asignan en la gestión ambiental y el fortalecimiento de su quehacer.

Estos ONGs medioambientales presentan una realidad heterogénea de experiencias que se nutren de diferentes vertientes y con una identidad más o menos compartida. Se insertan de modo diverso en el quehacer social a partir de definiciones de su visión del tema medioambiental.

En la caracterización que hacen de si mismos, afirman que los ONGs son parte de la sociedad civil o tercer sector y que su carácter de no-gubernamental es entendido como autonomía respecto del Estado, lo que no excluye un rol político para los ONGs:

En relación a la gestión ambiental que realizan vale un alcance sobre su discurso, por una parte, exalta el rol de los ONGs y de su aporte en diversas líneas a la gestión ambiental; por otra, imprime un carácter de "queja" respecto de múltiples adversidades con las que topa.

Por otra parte, el estudio muestra la opinión de los ONGs sobre el medio ambiente y la gestión. En cuanto a la evaluación de la situación ambiental del país, resulta significativo su identificación de los problemas ambientales con problemas relacionados con la institucionalidad y a la voluntad política de quienes serían los responsables de la gestión ambiental.

Un aspecto relevante respecto del discurso de los ONGs es la elaboración conceptual más bien básica de categorías como gestión ambiental y participación ciudadana, pese a la declaración de su importancia y a la inclusión de ellas en sus propuestas. En este sentido, se aprecian ciertas inconsistencias en el discurso producido y reiteraciones respecto de la evaluación que se hace de la gestión de la institucionalidad pública.

En el plano del discurso, se destaca el aporte de los ONG en tres aspectos:

- en la presentación del tema a la sociedad civil, a través de la educación ambiental, de la difusión, de la creación de un vínculo entre la ciudadanía y el gobierno para la resolución de los conflictos ambientales
- en el impulso a la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil
- y en el apoyo técnico en determinados aspectos de la gestión.

En general, hay una alta carga valórica en su propia percepción de representación, llegando a plantear que los problemas ambientales son conocidos a través de los ONG y que la ciudadanía no identifica al Estado en estas funciones.

La falta de espacios aparece también como una preocupación en términos de la educación y la difusión, la falta de eco en el aparato gubernamental, y la desconfianza que se produce al no existir espacios de interlocución.

Se destaca fuertemente la noción de falta de cultura participativa y de espacios de participación.

Respecto de la participación, se señala que, por una parte, hay una falta de credibilidad (producida por el desgaste) y por otra, que las limitaciones en los fondos concursables limitan también el tema el impulso de la participación ciudadana.

Los ONGs han presentado el tema medioambiental a la sociedad civil, a través de proyectos y acciones específicas de comunicación, información y educación, y ha sido a través de este proceso que han contribuido a la creación de un vínculo entre la ciudadanía y el sector público.

Por otra parte, también existe coincidencia entre el discurso de los ONGs con los fundamentos de la política ambiental, por ejemplo, sobre la equidad social, la superación de la pobreza y el derecho a vivir en un entorno limpio. Sobre la necesidad de mejorar la calidad de la vida de las personas, los ONGs han hecho múltiples reflexiones, aunque no abarca todos los temas mencionados, como medioambiente de trabajo, vivienda, ambiente familiar, cultura y patrimonio cultural.

Más allá de las diferencias de conceptos, existe una posición común de los ONGs de relacionar los problemas ambientales con otros elementos, como los efectos del modelo económico, los inconvenientes de la joven institucionalidad medioambiental, con las consiguientes carencias de fiscalización, regulación, participación ciudadana.

En síntesis, se puede concluir que se aprecia una falta de definición y conocimientos para construir espacios públicos de discusión ambiental, tanto a nivel de la esfera pública como entre los ONGs. La carencia de espacios conduce a situaciones que operan en desmedro de una gestión ambiental exitosa y que incide en dos aspectos:

- la inserción de los ONGs en una realidad fragmentada, donde no hay una reflexión conectada con la academia (que podría proveer de un espacio intermedio entre quienes deciden la gestión ambiental y quienes la ejecutan) y
- la segmentación política en algunos de los espacios existentes, muchas veces sin ninguna relación con las capacidades y bondades de una organización u otra. Se percibe un espacio al cual no hay acceso igualitario, presentándose situaciones de discriminación positiva o negativa, lo que resta credibilidad a la gestión y su apertura a la discusión de otros actores.

## **SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS TEMAS AMBIENTALES**

Los ONGs ven la necesidad de definir y ampliar políticas de participación ciudadana, hacia la participación en la toma de decisiones, en la construcción de ciudadanía, en las instancias de discusión y en temas específicos, en que se pueda aprovechar los conocimientos de la sociedad civil. Sus propuestas apuntan también a considerar el trabajo de los ONGs, la formación de redes y fomentar a las organizaciones sociales y la formación de líderes .

Tanto la política ambiental del Gobierno, como los organismos no gubernamentales, conceden a la participación ciudadana una importancia de primer orden. La consideración más relevante a este respecto, es la visión de la participación como una necesidad de la gestión ambiental y una condición para que ésta resulte.

Los temas ambientales crean un espacio propicio para la participación ciudadana y los ONGs poseen un "capital social" que podría asegurarla.

Sin embargo, el camino por recorrer es largo. La conceptualización sobre la participación ciudadana es insuficiente y se tiende a la utilización de lugares comunes para definirla. Las referencias a la participación apuntan, a menudo, a que ésta es "clave" o "fundamental", pero sin precisar sus contenidos.

Un punto de partida favorable podrían ser las políticas de participación ciudadana, puesto que los principios que guían la política ambiental dan un rol preponderante a la participación ciudadana: *"una gestión ambiental legítima, transparente y socialmente consensuada, es sólo posible a través de la concurrencia de los intereses y preocupaciones de la comunidad local, de los académicos, de ONGs, de los propios afectados, de los grupos de opinión, de los trabajadores, de los sectores productivos y de la ciudadanía organizada. La participación permite reconocer las legítimas diferencias entre las partes, así como buscar acuerdos y consensos ambientales".*<sup>9</sup>

Del mismo modo, dentro de los objetivos de la política ambiental está involucrar a la ciudadanía en la gestión ambiental, a través de conducir procesos de participación ciudadana y ampliar las instancias establecidas

---

<sup>9</sup> CONAMA, Una política ambiental para el desarrollo sustentable,

para involucrar a la gente en la temática ambiental y generar programas conducentes a la modificación de conductas y prácticas para hacer efectiva la co-responsabilidad en el cuidado del medio ambiente.

La participación ciudadana es considerada en la Ley como un instrumento de gestión ambiental y como un elemento de los demás instrumentos, requisito del SEIA, de la dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Preservación de la naturaleza y Conservación del Patrimonio Ambiental, para la dictación de normas de emisión y para los planes de prevención o descontaminación.

Además, es considerada como tema transversal, cuyo fin es incorporar la opinión ciudadana de todos los interesados en las decisiones de la autoridad ambiental.

Cuando los ONGs se refieren al tema de la participación ciudadana, manifiestan la importancia de su ejercicio, especialmente si se integra esta visión como parte del proceso de democratización de la sociedad y de construcción de ciudadanía, pero, como se ha señalado, muchas de las referencias a la participación ciudadana están inscritas en una frase eje: "la participación es clave", sin un marco conceptual que la precise.

De esta manera, cada organización opina sobre la participación ciudadana según sea su inserción en la sociedad civil y según sea su relación con la institucionalidad pública.

Así, desde su heterogeneidad, se señala que si bien el tema ambiental crea un espacio propicio para la participación, hay insuficiencias, pues la gente no participa en la toma de decisiones e incluso a veces no llega siquiera a ser consultada.

O que la existencia de una crisis de participación en el país determina que respecto del tema ambiental hay una tensión de credibilidad respecto de las acciones que se impulsen desde el Estado.

Se plantea también que, siendo la participación ciudadana un tema de primer orden para la gestión ambiental, está precariamente desarrollada por el Estado y por los propios ONGs.

Sin embargo, es necesario resaltar como una fortaleza de los ONGs, el valor positivo del capital social que significa el conocimiento acumulado y las metodologías participativas. Del mismo modo que la intervención de los ONGs en una determinada acción ambiental puede potenciar otras acciones que detone mayor participación ciudadana.

Los ONGs evalúan que los problemas ambientales presentan una oportunidad para la participación ciudadana, tanto en el espacio local como en un espacio macro, pero para ello es necesario contar con definiciones, y realizar acciones de diverso tipo, que van desde el asentamiento de una cultura ambiental en la ciudadanía, hasta acciones que concluyan en la toma de decisiones.

Respecto del rol de la participación ciudadana, al tratar de definir su función específica en la gestión ambiental, muestra respuestas diversas y se le atribuyen distintos objetivos:

- El reconocimiento del saber popular y a través de él, generar opinión y considerar a los sectores sociales para la toma de decisiones
- El ser fiscalizador, e impulsar el control ciudadano,
- Educar, formar conciencia ambiental en las futuras generaciones promover la acción ambiental directa de las comunidades,
- Denuncia (de impactos ambientales y la disminución de conflictos)

- Apoyar la gestión ambiental, así como participar de la planificación y evaluación de políticas de desarrollo y convertirla en demanda política poner nuevos temas en la agenda pública, aportando información a las decisiones de la autoridad

La diversidad de propuestas en orden a que la ciudadanía se haga cargo de todos estos temas forma parte del diagnóstico crítico de los ONGs sobre la concepción medioambiental existente, centrada en el Estado y en los técnicos, con una cierta desvinculación de la realidad que es aportada por esta ciudadanía anónima. Se asigna un valor a los diagnósticos populares respecto a su propia situación y lo que desean para su entorno, considerando aspectos como la historia y cultura local, permitiendo una visión global de problemáticas parciales.

Las propuestas se transforman en una demanda, porque se expresa una contraposición entre la ciudadanía y la gestión ambiental, donde los ciudadanos son poco escuchados, no son considerados en los procesos de toma de decisiones, son rechazados por los empresarios por ser sinónimo de conflicto, pasados a llevar en sus observaciones por las opiniones técnicas. En general, se aprecia que la participación es formal y nominativa, acotada a lo planteado en la legislación vigente. Es decir, subyace un discurso que es un llamado de los ONGs a ser escuchados desde su representación social.

Se observa en las opiniones vertidas en los cuestionarios una dualidad entre lo esperado de la participación ciudadana, su expresión efectiva y los fundamentos de su relevancia. Pese a que es un tema que se encuentra en un nivel de elaboración incipiente entre los organismos no gubernamentales, son sólo algunos los que han desarrollado planteamientos respecto a ella.

El tema de la participación ciudadana, mencionado en múltiples declaraciones y discursos hasta el cansancio, ha sido objeto de múltiples interpretaciones. De inicio, existe, a partir de los procesos de descentralización y de modernización del Estado chileno, una propuesta de participación ciudadana que es presentada como una condición *sine qua non* para el desarrollo de estos procesos. De esta manera se parte del principio que la participación ciudadana es buena y necesaria, pudiendo discutirse sólo acerca de la mejor forma de impulsarla y desarrollarla.

Luego, esta propuesta de participación transita por un camino de definiciones difusas entre Estado y sociedad civil,<sup>10</sup> como las que se han mencionado entre las cuales no se aprecia una elaboración acabada y propositiva común.

Por otra parte, si se coincide con la opinión que existe una crisis de participación en el país, en que se da una confrontación entre la credibilidad y la actividad, resulta relevante examinar los mecanismos para mejorar formas y estilos de participación ciudadana.

En general las normas y vías de participación no han surgido de los líderes de opinión como tampoco lo han hecho del discurso. Lo que sí se encuentra es un amplio espectro de experiencia de trabajo en terreno que ha llevado a una conceptualización empírica de la participación.

---

<sup>10</sup> Rodrigo Baño, "Participación ciudadana, elementos conceptuales", en Correa, E. Y Noé, M. (eds.) *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO, Santiago, 1998.

## ALGO SOBRE TEORÍA

Para el marco teórico sociológico de este ensayo tomé en consideración a autores que han relevado el tema de la participación ciudadana en el marco de fortalecimiento de las democracias y entendiéndola como participación en la toma de decisiones de las políticas públicas.

Inicialmente, revisé a tres autores:

1. Robert Putnam, quien se aproxima a la participación ciudadana con su concepto de capital social, es decir las características de la organización social, como las conexiones, las normas, la asociatividad y la confianza social que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo. Putnam realiza un cuestionamiento de la efectividad de las instituciones públicas y hace un examen empírico de las tendencias del capital social.
2. Seymour Martín Lipset, con sus aportes acerca de la vitalidad de la sociedad civil, los niveles de participación y las instituciones de la democracia.
3. Nuria Cunill, en su aplicación a la realidad latinoamericana de los conceptos de participación ciudadana y la relación entre la sociedad civil y la institucionalidad. Cunill entiende la participación como la intervención de la ciudadanía organizada en la actividad pública en tanto portadora de intereses sociales.

Pero los análisis de estos autores no me llevaron a nuevas conclusiones respecto de lo que ya había estudiado y finalmente, opté por considerar el aporte teórico de otros tres autores, a saber:

1. Jürgen Habermas y su concepto de esfera pública, que permite aludir a un espacio social en el que los ciudadanos procesan opiniones, emiten juicios, plantean demandas al Estado y reciben e interpretan información a través de los medios de comunicación masivos. El principio teórico normativo expresado por este concepto resulta central en una teoría de la democracia que va más allá del realismo elitista y del utopismo participacionista.
2. Hannah Arendt como base del pensamiento habermasiano y los conceptos de poder comunicativo y poder legítimo, y
3. Karl Marx, por su definición de sociedad civil en permanente contradicción con el Estado.

## **SOBRE EL CONCEPTO DE ESFERA PÚBLICA EN JÜRGEN HABERMAS**

La reforma y reducción del Estado de bienestar social ha sido la consecuencia inmediata de una política económica orientada hacia la oferta, que busca entre otras cosas una desregulación de los mercados, la reducción de las subvenciones, la privatización de empresas estatales, etc.

Las consecuencias de esto han sido el aumento de la pobreza, de la inseguridad social, un abismo creciente entre empleados, subempleados y desempleados. Habermas señala entonces: *"... una falta de solidaridad como ésta destruye a la larga toda cultura política liberal, cuyo proyecto universal es imprescindible para las sociedades democráticas. Por otra parte, los acuerdos mayoritarios -que cumplen todas las formalidades- muchas veces socavan la legitimidad de los procedimientos y las instituciones, porque sólo reflejan los miedos de los grupos amenazados con el descenso social...."*

La importancia de la esfera pública radica en su potencial como una forma de integración social. El discurso público, o lo que Habermas llamó acción comunicativa, es un modo posible de coordinación de la vida humana, tanto como lo es el poder del Estado y la economía de mercado.

El concepto de esfera pública (*Öffentlichkeit*), alude a un espacio social en que los ciudadanos procesan opiniones, emiten juicios, plantean demandas al Estado y reciben e interpretan información a través de los medios de comunicación.

En términos ideales, la esfera pública, es un espacio jurídicamente privado en el que individuos sin status oficial buscan persuadirse los unos a los

otros por medio de la argumentación racional y la crítica en torno a asuntos de interés general. Es el vehículo de comunicación de lo público civil, a través del cual la discusión crítica racional tiene el propósito de controlar e influir la formación de políticas en las instituciones jurídicamente públicas del Estado. Por otra parte, es universalmente accesible, incluyente, y está a salvo de las deformaciones del poder económico y político y del status social.

El principio teórico normativo que incluye este concepto resulta central en la teoría de la democracia, más allá de las utopías de participación ciudadana. El concepto indica que la formación de opinión, la creación de identidad y la constitución de consensos para la acción, se produce a través de procesos de interacción comunicativa y que los espacios en donde esta interacción se produce, más allá de las restricciones que pone el Estado y el mercado, tienen el potencial de convertirse en un dominio de ejercicio de la libertad y de construcción de una crítica al sistema económico y político.

Pero por otra parte, conlleva dificultades para la investigación, puesto que hay una multiplicidad de espacios y niveles implicados en una misma categoría cual es la esfera pública. O dicho de otro modo, las esferas no son entidades totalmente separadas, existiendo relaciones entre el Estado o la autoridad pública y el dominio privado.

Según palabras del propio Habermas, *“la idea de espacio público designa un territorio de nuestra vida social donde pueden formarse algo así como una opinión pública. Por lo general todos los ciudadanos pueden tener acceso a este territorio.(...) Los ciudadanos se comportan como un público cuando y sólo cuando sin que nadie los obligue, es decir, bajo la garantía de*

*reunirse libremente puedan expresar y publicar su opinión sobre asuntos del interés común*<sup>11</sup>

En la esfera pública, la toma de decisiones y acciones llevadas a cabo por el Estado pueden ser cuestionadas. Se propicia un espacio donde se puede expresar la crítica, sostener el debate y a través de un intercambio de opiniones en este contexto, formar opinión pública.

El espacio público político se constituye cuando las discusiones políticas se refieren al desempeño del Estado, pero el Estado no es parte de este espacio, sino su “eterno contrincante”. El espacio público es un territorio que se encuentra entre el Estado y la sociedad.

Cuando el ejercicio del poder político se somete al mandato de un espacio público democrático, el espacio público político -gracias a la cohesión de los cuerpos legisladores- puede influir sobre el gobierno.

De este modo, Habermas se refiere a una idea de “opinión pública” la cual sería la crítica y el control que los ciudadanos de modo informal -y de modo formal durante las elecciones- ejercen sobre el poder estatal.

Habermas se refirió inicialmente, en *La transformación estructural de la esfera pública*, que ésta tiene que ver con las transformaciones del estado y de la economía.

La esfera pública se ha transformado más en una arena para la publicidad que un lugar para establecer el debate crítico; de este modo, las organizaciones interesadas usan la publicidad para aumentar el prestigio de sus propias posiciones.

---

1. <sup>11</sup>Jürgen Habermas, *El espacio público*, Revista Nexos, agosto 1996

Los canales de comunicación están más regulados, y las oportunidades del público para acceder a la comunicación se encuentran bajo una presión selectiva.

La esfera pública, simultáneamente, preestructurada y dominada por los medios, se desarrolla en una arena infiltrada por el poder, en la cual, por medio de tópicos selectivos y contribuciones selectivas, libra una batalla no sólo por la influencia sino por el control de los flujos de comunicación que afectan el comportamiento mientras sus intenciones estratégicas se guardan escondidas lo mejor posible.

Habermas también señala que, en un marco teórico modificado, Las democracias de masas constituidas como estados de bienestar pueden reclamar los principios del estado liberal si viven bajo el mandato de una esfera pública que cumple todas las funciones políticas para poner en movimiento un proceso crítico de comunicación pública a través de las organizaciones que mediatizan.

La sociedad y sus organizaciones no pueden ser consideradas como un todo. Las sociedades del capitalismo avanzado no pueden ser conceptualizadas como un total social, porque están divididas en dominios diferentes. El "mundo de la vida"<sup>12</sup> es el dominio de las relaciones personales y debe ser la mejor acción comunicativa. Habermas entonces, diferencia entre el sistema y el mundo de la vida.

El mundo de la vida es el foco de los valores humanos básicos, conduce procesos de racionalización propios y necesita ser defendido de la creciente apropiación de los medios.

---

<sup>12</sup> Calhoun, Craig. *Introduction: Habermas and the Public Sphere*, en: *Habermas and the Public Sphere* The MIT Press, Cambridge Massachusetts and London England, 1997

El núcleo institucional de la sociedad civil está constituido por uniones voluntarias fuera del dominio del estado y la economía, y tienen rangos diversos, como iglesias, asociaciones culturales, medios independientes, clubes deportivos y de recreación, sociedades de debates, grupos de ciudadanos comprometidos, organizaciones de base (grass roots petitioning drivers) asociaciones laborales, partidos políticos, sindicatos y organizaciones alternativas.

El ideal de la esfera pública clama por la integración social, basada en el discurso crítico racional. Y esta integración debe basarse más en la comunicación que en la dominación. Comunicación en este contexto significa algo más que compartir lo que la gente piensa o sabe, es también un proceso de transformación potencial.

Finalmente, Habermas concluye que la esfera pública puede ser caracterizada por dos procesos que se entrecruzan: la generación comunicativa del poder legítimo y el despliegue manipulador del poder de los medios, que en definitiva, procuran la lealtad de las masas, la demanda de consumo y la sumisión a los imperativos sistemáticos.

## **LAS IDEAS DE HANNAH ARENDT**

Hannah Arendt estudió a los pensadores clásicos antiguos, especialmente a Aristóteles. Su preocupación era defender la democracia participativa en contra de cualquier totalitarismo.

En Aristóteles encontró las claves para formular su propuesta de la condición humana. Bajo el término de “vita activa” definió las tres actividades humanas: la labor, el trabajo y la acción. La condición humana de la labor, es la vida misma (life itself). El trabajo corresponde a lo innatural de la existencia humana, es la mundanidad (worldliness). La acción es la única actividad en la que los hombres se relacionan, es la pluralidad, la vida política.

Mientras en la labor y en el trabajo el hombre está sujeto a la necesidad, en la acción se reconoce entre iguales, ejerce su libertad dentro de la pluralidad. Con la acción, el hombre está en lo político (o lo público y común). Así era en la polis griega. Cuando las necesidades básicas han sido resueltas, el individuo alcanza la ciudadanía, que le permite trascender la familia, la esfera privada y participar en la esfera pública o la polis. La polis constituye el espacio donde se relacionan los hombres libres.

La verdadera política sólo puede ser para Arendt democrática, puesto que es una condición de la existencia y el actuar del hombre.

Sin espacio público no hay ciudadanía igualitaria En la visión de Arendt, los individuos son diferentes en la esfera privada, aunque iguales en la esfera pública. Si bien la idea de ciudadanía en Arendt parte de la

concepción de igualdad del mundo griego, que aludía a un ciudadano que vivía en medio de sus pares y que únicamente trataba con ellos, ello suponía la existencia de hombres «desiguales» que, en realidad, constituían la mayoría de los habitantes de la ciudad. En consecuencia, la igualdad lejos de estar vinculada a la justicia, como en los tiempos modernos, era la esencia misma de la libertad.

La vida humana cobra sentido si se realiza como libertad entre iguales en el espacio público; entonces la intervención en lo público es lo que da sentido a la vida, ante la pequeñez de la existencia individual. En la esfera pública las cosas aparecen como importantes, porque reúnen y separan, establecen una relación entre los hombres.

La esfera pública – política cumple con dos condiciones: permite a todos los ciudadanos ser vistos y oídos por todos y posibilita un mundo común, diferenciado del lugar privado. Por ello, la política debería ser vista como el espacio para la pluralidad.

Hannah Arendt se refiere además a la idea del juicio universal de Kant. Si el juicio requiere del espacio mundano de la intersubjetividad para enunciarse como compartido y solicitar consentimiento, la acción requiere del mismo espacio como espacio de aparición entre otros. Este espacio, el espacio público y común, es la escena donde acción y discurso se realizan ante pares y asumen un sentido gracias a la presencia de éstos, puesto que lo asume para éstos. Dicho en las propias palabras de la autora: “El mundo en el que nacen los hombres contiene una infinidad de cosas, [...] todas las cuales revisten la común particularidad de poseer una apariencia, lo que quiere decir que están destinadas a ser vistas, oídas, degustadas, tocadas y olidas por criaturas sensibles provistas de los adecuados órganos de percepción. [...] En este mundo, al que llegamos procedentes de ninguna parte y que abandonamos con idéntico destino,

ser y apariencia coinciden. [...] En este mundo no hay nada ni nadie cuya misma existencia no presuponga un espectador. [...] No es el Hombre en superlativo, sino la totalidad de los hombres, los que habitan el planeta. La pluralidad es la ley de la Tierra”.

En síntesis, el cómo preservar la mundanidad del mundo, su pluralidad, fue siempre la pregunta que guió el afán de comprensión fenomenológica de Hannah Arendt.

El espacio, es la noción que permite pensar lo público, manifestado como una cuestión de distancias. De este modo, el espacio público, el espacio compartido, surgirá de la irrupción de los hombres —su acción, imprevisible, irreversible y presente— a la vez distintos e iguales.

## LA CONCEPCION DEL ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN KARL MARX

Las ideas acerca del Estado en Marx, se encuentran manifestadas en sus escritos de juventud principalmente; apuntan a una crítica al Estado burgués, a las relaciones entre iglesia y Estado, y a la idea de una comunidad de hombres libres en el marco de una de las críticas al capitalismo más inflexibles que se hayan hecho en la época moderna.

Marx fue un crítico de Hegel y con su crítica de la filosofía del derecho hegeliano replantea desde un punto epistemológico y metódico el tema del Estado en donde refuta el modo no sólo metafísico sino también "acrítico" en el que Hegel acepta los acontecimientos tal como son por creer en la determinación o mejor dicho, en el desarrollo del espíritu; en contraste con el espíritu revolucionario de Marx.

En la crítica a la filosofía del Estado de Hegel, Marx objeta la manera en que abordó el tema del Estado, la inversión de la realidad. Rechaza la tesis de que el Estado es algo aparte o superior a los individuos, en donde las relaciones reales que se dan entre la familia y la sociedad civil en Hegel son meros supuestos, y que en lugar de que sean estos los que actúen y formen al estado sea la "idea ética" quien los determine.

Algo que llama la atención a Marx, es la oposición que según Hegel, existe entre la sociedad civil y el Estado, es decir entre la vida civil y la vida política. Hegel lo justifica señalando que la sociedad civil no actúa, porque no es real, porque existe únicamente en la representación racional y porque en la realidad solamente hay masas accidentales mas o menos grandes.

Hegel determina los distintos aspectos del Estado, como los distintos poderes, Marx analiza los poderes gubernativo y legislativo. Por un lado, el poder gubernativo, no es otra cosa que la "administración que se desenvuelve con el nombre de burocracia" en donde supone la "autonomía" de la sociedad civil en las corporaciones.

Sin embargo, la burocracia es algo así como el Estado imaginario al lado del Estado real; luego, supone que cada cosa tenga dos significados: uno real y otro burocrático.

El problema se presenta cuando los fines del Estado se convierten en fines del burócrata, en donde lo único que importa es el escalar puestos cada vez mas altos; así, la identidad del interés del Estado, se convierte en un interés privado particular frente a otros fines privados.

Para Marx, la única manera de suprimir la burocracia sólo es posible cuando el interés general venga a ser realmente el interés particular.

Estado y propiedad privada estaban íntimamente ligadas. Marx consideraba a la constitución política como la constitución de la propiedad privada; de esta manera, por ejemplo, las industrias y los comercios son propiedad privada de las corporaciones, los cargos del gobierno son propiedad de clases privadas, el Estado y la nacionalidad son propiedad del monarca. La propiedad privada en su época era bajo la forma de beneficios lujosos

La relación más sólida entre Estado y propiedad privada, es que el primero está formado precisamente para cuidar a la segunda y a los intereses de sus poseedores contra los desposeídos.

Para Marx la democracia es la verdad de la monarquía, pero la monarquía no es la verdad de la democracia, ya que la verdadera democracia vendría siendo no sólo la que es para la minoría, sino la que debe de ser también para los "esclavos-asalariados" que no tienen acceso real al democratismo hasta entonces existente.

No es la constitución quien crea al pueblo, sino al contrario, es el pueblo el que crea la constitución. La democracia debe ser por lo tanto, la esencia de toda constitución.

De este modo, Marx considerar al Estado como el lugar donde "todos no deben individualmente tomar parte en las discusiones y decisiones relacionadas con los asuntos generales del Estado, no todos individualmente, sino los individuos en cuanto todos". Y esta idea de Estado no corresponde al capitalismo en donde cada quien lucha por sus propios intereses, sin que, en algún momento, alguien se detenga a reflexionar si lo que desea, le beneficia o le perjudica al prójimo.

En *Sobre la Cuestión Judía*, Marx aborda el tema de la emancipación humana, en relación con la situación religiosa de los judíos alemanes y su condición de ciudadanos. Afirma que la emancipación política y la de la religión pasan a ser el problema de la relación entre la emancipación política y la humana. Deduce entonces que emancipar al hombre religioso, equivale a liberar al Estado de la religión, en donde como tal, se profesa a sí mismo como Estado.

Sin embargo, la liberación religiosa del Estado, no implica necesariamente la emancipación del Hombre, es decir, un Estado puede ser libre sin que sus hombres sean hombres libres, es por esto entonces que el conflicto que cualquier hombre pudiera vivir en tanto que adepto de tal religión

frente a la ciudadanía es reducido al divorcio entre el Estado político y la sociedad civil.

La emancipación real es traducida emancipación práctica, el hombre se libera políticamente de la religión, cuando la transfiere del derecho público al derecho privado. Marx considera que uno de los logros de la revolución francesa fue precisamente el hecho de que permitiera el culto a las religiones que se quisieran seguir. Marx creía que allí donde el Estado político ha alcanzado su verdadero desarrollo, el hombre lleva no sólo en el pensamiento o en la conciencia, sino en la realidad, una doble vida, una celestial y otra terrenal: la vida de la comunidad política en donde se considera un ser colectivo y la sociedad civil, en donde actúa como particular; luego entonces, el Estado político se comporta frente a la sociedad civil de la misma manera que se comportaría el cielo frente a la tierra.

Detrás de todas esas ideas de democracia, de soberanía, de clases sociales, etc., está su posición en contra del capitalismo; Marx lo ve como un generador de verdaderas calamidades: el Estado capitalista como una máquina para la represión de una clase por otra; como el lugar en donde la lucha por el poder lleva a la explotación de unos hombres por otros; la diferencia de clases trae como consecuencia la división del trabajo, en intelectual y entonces, los artículos que produce la clase oprimida son considerados como mera mercancía, además de que el único vínculo que los mantiene unidos en una sociedad es el interés privado, la conservación de su propiedad.

La propuesta central de Marx es la extinción del Estado, que se refiere a la realización de una verdadera comunidad humana, libre de las diferencias de clases, ya no es necesario seguir sosteniendo toda esa estructura de poder que "legitimaba" los abusos de los poseedores y que además servía

para regular las relaciones entre opresores y oprimidos. La abolición no es más que una consecuencia natural de esta superación del egoísmo humano y su pasión por el poder.

En el diagnóstico de Marx sobre el desarrollo histórico del capitalismo occidental, la noción de sociedad civil aparece claramente localizada en la base económica de las sociedades investigadas. No sólo afirma Marx que "la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política" , sino que además señala claramente su contenido: "Incluye el conjunto de las relaciones materiales de los individuos en el interior de un estado de desarrollo de las fuerzas productivas. Incluye el conjunto de la vida comercial e industrial de una etapa". El contenido económico no solo aparece reiterado, sino que su función aparece redoblada, en la medida en que Marx atribuyó a la base económica, una función determinante.

## **ARISTÓTELES NO ESTABA EQUIVOCADO**

Finalmente, para concluir este marco teórico, quisiera citar a Aristóteles y sus definiciones de Estado y ciudadano, tal como aparecen en "Política".

Aristóteles define el Estado como la forma más alta de comunidad en función del mejor bien. El Estado procura la satisfacción de todas las necesidades de los hombres, el objetivo último del Estado es la buena vida.

En el Estado participan los ciudadanos, que son algo más que una persona natural, los derechos privados no hacen un ciudadano. Los derechos civiles deben ser adquiridos. Un ciudadano tiene poder político, adquirido. Del mismo modo, el Estado es definido en relación a la distribución política del poder.

El buen ciudadano es aquel que hace un buen servicio a su Estado.

Los propósitos del Estado son dos: satisfacer el instinto social del hombre y prepararlo para la buena vida.

## **REFLEXIONES FINALES**

Los resultados de las dos investigaciones presentadas en los capítulos precedentes, muestran que a pesar de señalar que la participación ciudadana es la piedra angular para el ejercicio de la ciudadanía y la garantía del ejercicio de la democracia, en la puesta en práctica, se configura un escenario, donde la participación, *deus ex machina*, sobrevuela la escena, dejando en acción al Estado, la sociedad civil y sus intermediarios sin dirección, y muchas veces sin consuetudina.

Más que elaborar hipótesis generales que permitan conocer las razones de distanciamiento de los espacios existentes para la participación ciudadana, en diversos ámbitos, como elecciones, organizaciones sociales, política, áreas temáticas específicas como educación, salud, municipio, medio ambiente, género, el objetivo de estas reflexiones es formular interrogantes que permitan conectar los problemas con referencias teóricas.

## **LA VALIDACIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA (EN EL CONCEPTO DE HABERMAS)**

¿Existe realmente una esfera pública donde concurra la expresión de la ciudadana a ejercer participación?

La participación del ciudadano en el terreno público-político es visible en el caso explícito de las elecciones. Es en ese espacio público donde se observa una participación ciudadana clara, cada determinado periodo de tiempo. Y el ciudadano individual, que no milita ni pertenece a instituciones políticas o forma parte de la llamada sociedad civil organizada, pareciera quedar la mayor parte del tiempo marginado de lo público.

No hay una identificación de la ciudadanía de la esfera pública. Además, los procesos de participación ciudadana al margen de lo electoral están marcados por la apatía de numerosos sectores de la población.

Pareciera que la cultura participativa en los asuntos públicos enfrenta resistencias ciudadanas con relación a la utilidad de los instrumentos de participación y frente a la falta de credibilidad en las autoridades públicas, sin importar el signo ideológico o partidista del que provenga la autoridad.

Además, se ha ido manifestando un paulatino agotamiento de los canales tradicionales de representación política, principalmente los partidos políticos, vistos como actores esenciales de la esfera pública, o dicho de otro modo, como quienes se han “tomado” la esfera pública. De este modo, la política se ha desdibujado como la actividad que busca la vertebración de consensos y la articulación de disensos en torno a lo público.

Lo público no es entendido como algo que no es sólo patrimonio del gobierno ni exclusivo de los partidos políticos, sino como un espacio de libertad, responsabilidad y sobre todo de participación de un sinnúmero de actores políticos, económicos y sociales, que actúan ya sea desde el individuo o la colectividad en los asuntos comunes a todos.

### **LAS “CUENTAS ALEGRES” O CUANDO EL ESTADO RECONOCE LA PARTICIPACIÓN**

Es cierto que existen numerosas expresiones de participación ciudadana, unas más exitosas que otras, y unas más masivas que otras. ¿Pero son éstas realmente las formas de participación que se están impulsando bajo un modelo de participación ciudadana?

Es decir, la participación se da en torno a cuestiones específicas, más que en relación a problemáticas generales que afectan a una comunidad. Si pensamos en Hannah Arendt, entendiendo por público “el propio mundo, en cuanto es común a todos y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él”, lo que se ve es que prima una noción individualista por encima de una visión de colectividad.

Sin embargo, el discurso oficial asigna importancia a estas experiencias de participación, englobándolas en un modelo participativo y ajustándolas a los propósitos enunciados en diversos documentos sobre políticas y programas participativos.

## **¿CUÁL ES EL MODELO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?**

Si se piensa en la definición marxista de Estado y sociedad civil, ¿se ha tomado como eje de la contradicción el modelo económico imperante?

Pareciera ser que los diseñadores de políticas públicas no toman en cuenta las tensiones que ocurren en el modelo económico y su reflejo en las intenciones de participación, que sólo apuntan hacia aspectos específicos, desconectados de un diagnóstico global.

Surgen entonces otras interrogantes:

¿Otorga la democracia oportunidades para generar participación ciudadana?

¿Cómo se relacionan los conflictos o problemas con el interés público y el interés privado?

¿Existe algún tipo de conflicto, como el ambiental, que por sí solo sea un espacio para la participación ciudadana?

## **LA SOCIEDAD CIVIL O LA AUTO-REPRESENTACIÓN DE ALGUNOS SECTORES**

Las cuentas alegres de las autoridades públicas muestran elevados índices de participación en cualquiera de los programas o políticas que se impulsen. Pero, ¿quiénes son estos participantes?

¿Cómo intervienen los ámbitos tradicionales de participación más allá de los que se generan como propios en la acción misma? es decir, la representación y articulación de actores (parlamentarios, autoridades locales, partidos políticos, grupos de voluntariado).

En efecto, existe un incremento de movimientos y organizaciones sociales que participan de lo público y que son indispensables en una democracia; pero al mismo tiempo, la participación que se hace a través de estas asociaciones o grupos de interés específico hace que éstos obtengan una sobrerrepresentación como actores que a su vez genera que la participación pública del individuo ciudadano, no organizado, desaparezca o se borre de la escena política.

Entonces ocurre que los grupos organizados se autoproclaman o se imponen como representantes de una comunidad o colectivo, cuando sólo son una parte de la misma, lo que lleva al ciudadano no organizado en torno a la participación a marginarse de las cuestiones públicas, en las cuales siente que su participación no pesa o que no es tomada en cuenta para la formulación de los intereses colectivos.

O lo que es peor, quedan marginados aquellos que pudieran significar el disenso, generándose actitudes excluyentes, de desconocimiento o rechazo de todos aquellos que son diferentes a los auto-reconocidos.

De los dos estudios realizados se desprende que existe una especie de “clientela cautiva” que siempre concurre a los espacios de participación. En el caso de las municipalidades, son organizaciones o dirigentes que tienen un vínculo histórico con los funcionarios que se hacen parte de las iniciativas posibles y que manejan un tipo de relación fluida sin generar conflictos.

En el caso del tema ambiental, se trata de sectores que llevan tiempo trabajando y relacionándose con los ONGs ambientales.

### **CORRESPONDENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN Y LA INFORMACIÓN DISPONIBLE**

Un problema recurrente es la carencia de información sobre las posibilidades de participación pese a que todos los impulsos a la participación ciudadana van acompañados de campañas comunicacionales.

La falta de información por parte de los ciudadanos, y la falta de conocimiento de las situaciones que afectan lo público, fomenta la ausencia de participación en la vida pública; pero al mismo tiempo, cuando se da esta participación, en general se produce de forma sesgada y poco informada.

No resulta suficiente la interacción que los medios de comunicación hacen con el individuo —interacción en la que el ciudadano participa de forma pasiva— para construir la esfera pública. En esta interacción, los medios se convierten en la voz pública de la colectividad; voz que está confundiéndose con la del individuo ciudadano y, en ocasiones, voz ciudadana que es secuestrada por los medios.

Es en este sentido, que el ciudadano está obligado a recuperar su propia voz pública. Recuperar su voz es al mismo tiempo participar de lo público y ejercer la política.

Al mismo tiempo, si la política es la concepción de libertad de Arendt, quien prefiere la libertad de los antiguos por sobre la de los modernos, también es cierto que a pesar de lo utópico que podrían ser sus planteamientos, al mismo tiempo pueden ser un punto de partida.

Recuperar la voz pública del ciudadano; participar en el mundo común a todos, más allá de la esfera de lo íntimo y, sobre todo, participar de lo público, desde lo micro, lo pequeño y la comunidad, son tareas posibles del futuro democrático.

Resultaría necesario proponer una concepción más inclusiva, entendida como un conjunto de derechos y prácticas participativas que se ejercita y opera tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil, y que otorga a los individuos una pertenencia real como miembros de una comunidad. La idea de ciudadanía no debería designar tan sólo la pertenencia de un individuo a un Estado (en cuanto sujeto de derecho y portador de la nacionalidad) sino también su pertenencia a múltiples formas de interacción social.

Surge una nueva interrogante: es efectivamente posible pensar en una dimensión de la ciudadanía autónoma con respecto al Estado, en otra perspectiva que no sea la del individuo titular de derechos, es decir, además de su pertenencia jurídica y política al Estado. El ciudadano puede reconocerse en el ámbito estatal y en el espacio societal, en la medida en que la sociedad civil (no concebida como puro mercado) sea también una esfera de participación de los hombres y mujeres que actúan, en palabras de Arendt, «concertadamente».

Es posible, entonces, redefinir el espacio público a partir de la revalorización de distintas formas de interacción social (asociaciones múltiples, centros comunitarios, movimientos sociales) que permiten estimular el acercamiento entre los hombres para que la política no sea el asunto de unos pocos. Pero la política sólo tiene sentido en el espacio público, en un espacio común.

El problema es que los ciudadanos delegan poder y responsabilidad en sus representantes, pero no retienen la responsabilidad del control de las acciones públicas. A la vez, esos representantes no se sienten en la obligación de rendir cuenta de su gestión ante las instituciones estatales

Resumiendo, para terminar, retomo las propuestas que, desde la sociedad civil, aparecieron en los dos estudios mencionados. Ambos estudios concluyeron en recomendaciones y sugerencias, que temo han quedado archivadas.

Para no caer en el mismo error, de entregar recomendaciones a nadie, quiero recoger las proposiciones que aparecieron en los estudios como una forma de legitimar el rol de investigadora en tanto sujeto de la acción investigativa y volver a mostrar las propuestas que allí aparecieron.

- cambiar, en un largo plazo, el funcionamiento burocrático de los municipios, en la perspectiva de mejorar las relaciones entre estos y las organizaciones sociales.
- poner en marcha nuevas formas de consulta, como la consulta no vinculante, formas de cabildo permanente, como parte del PLADECO, fiscalización a través del cabildo, cabildos abiertos, comités de acción ciudadana, lo que requiere un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil, que en ella se constituyan actores con responsabilidades en la definición de sus derechos y en el control del ejercicio de ellos.
- mejorar los sistemas de información hacia la comunidad y hacerla más transparente.
- fortalecer las organizaciones, a través de la educación, de la formación de monitores, del mejoramiento de la ley de organizaciones sociales, con la inclusión de formas de financiamiento para Uniones Comunales de *Juntas de Vecinos* y diversas organizaciones sociales.
- Educación para la participación, a través de capacitaciones diversas a todos los actores locales.
- creación de sistemas de información y comunicación adecuados, canales de intercambio de información hacia y desde la comunidad.
- definir e impulsar modalidades de control y evaluación, tanto de la gestión como de programas sociales.

- fortalecer el uso de herramientas de planificación. que permita la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- fortalecer la Identidad local.
- Mejorar el Ordenamiento territorial.
- aprovechar el capital social que significan los ONGs, portadores del conocimiento del propio entorno, del diagnóstico de sus propios problemas,
- la utilización del ámbito local como uno de los espacios propicios para potenciar la participación ciudadana
- la utilización del tema medioambiente como concepto global como detonador para una participación ciudadana también global
- el medioambiente como una temática constituyente de sociedad

## BIBLIOGRAFÍA

1. AGENDA 21, de página web <http://latino.unep.mx/agenda21>
2. ARENDT HANNAH, *The Human Condition*, The University of Chicago Press, Ltd. London, 1998
3. ARISTOTLE, *Politics*, Dover Publications, Canada, 2000
4. ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES, *Estatutos y Conclusiones de Comisiones temáticas*, Congreso Constituyente, Valparaíso mayo de 1993
5. ARATO ANDREW Y JEAN COHEN, *Esfera pública y sociedad civil* en: Revista Metapolítica, Vol. 3 Núm. 9, enero-marzo de 1999 (20 páginas)
6. BAÑO, RODRIGO, *Participación ciudadana, elementos conceptuales*, en Correa, E. Y Noé, M. (eds.) *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO, Santiago, 1998.
7. CALHOUN, CRAIG, *Introduction: Habermas and the Public Sphere*, en: *Habermas and the Public Sphere* The MIT Press, Cambridge Massachusetts and London England, 1997 (pp. 1 -49)
8. CONAMA, *Espacios de participación y acción ciudadana en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, Santiago, 1988
9. CONAMA, *Una política ambiental para el desarrollo sustentable*, 1988, Santiago
10. DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES, Ministerio Secretaría General de Gobierno. *Modernización y Participación Social; de la transición a los nuevos tiempos*,
11. DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES, Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Legislación sobre Juntas de Vecinos y organizaciones comunitarias funcionales*, Documento Interno de Trabajo N° 2, agosto 1994
12. DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES, Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Temas de Participación*, año 3 # 3, julio de 1996, Santiago, Chile

13. DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES, Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Temas de Participación*, año 4 # 4, abril de 1997, Santiago, Chile
14. Equipo PRED - CESOC - CENPROS - FLACSO *Participación Ciudadana y Democratización comunal Seminarios para líderes locales Cartilla 1 Institucionalidad Municipal, Cartilla 2 Gestión Municipal, Cartilla 3 Diagnóstico y Propuesta Comunal*, sin fecha
15. HABERMAS, JÜRGEN, Further reflections on the public sphere, en Calhoun, Craig, *Habermas and the Public Sphere*, The MIT Press (pp-421- 462)
16. HABERMAS, JÜRGEN, *El espacio público*, en Revista Nexos, agosto 1996 (4 págs.)
17. HABERMAS, JÜRGEN, *Nuestro breve siglo*, en Microsoft Internet Explorer (13 págs.)
18. HABERMAS, JÜRGEN, *Chapter 6, Theorems of Legitimation Crisis*, en Microsoft Internet Explorer (5 págs.)
19. HOYOS V., GUILLERMO, *Ética comunicativa y educación para la democracia*, en Microsoft Internet Explorer, Biblioteca Virtual de la OEI (27 págs.)
20. <http://77www.framni.dircon.co.uk/papers/habermas/html> *How Useful is Habermas' notion of the public sphere for assessing the political significance of communication media?* (6 págs.)
21. JAÑA, SOLEDAD *Los problemas para la participación ciudadana en el ámbito municipal*, en *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO Chile, 1998
22. JAÑA SOLEDAD, MUÑOZ, ANA MARÍA, VALDÉS TERESA *Las ONGs ambientales como actores relevantes de la gestión ambiental*, Documento de trabajo realizado en FLACSO para CONAMA, abril 1999
23. JARY, DAVID Y JULIAN JARY, *Dictionary of Sociology*, HarperCollins Publishers, Glasgow, 1999
24. *Ley de bases del Medio Ambiente CONAMA*, 1997

25. MAESTRE, AGAPITO *Jürgen Habermas: esfera pública y desobediencia civil*, en: Revista Metapolítica, Vol. 3 Núm. 9, enero-marzo de 1999 (11 págs.)
26. MARX, CARLOS, *En torno a la crítica de la filosofía del Derecho de Hegel*, Fondo de Cultura Económica, 1982
27. MARX, CARLOS, *Sobre la cuestión judía*, Fondo de Cultura Económica, 1982
28. MIDEPLAN, *Avanzando en equidad: Un proceso de integración al desarrollo, 1990-1992*
29. MIDEPLAN, *Participación de la comunidad en el desarrollo social. Logros y proyecciones*, abril de 1992
30. MIDEPLAN - Ministerio Secretaría General de Gobierno "Propuestas para el fortalecimiento de la participación social en políticas y programas sociales", en Taller interministerial de participación y políticas sociales, Santiago, diciembre de 1995
31. MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO *Manual de Gestión Municipal*
32. MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBDERE *Guía de Gobiernos Regionales*, junio de 1993
33. MORALES EDUARDO. "Planificación y Participación Local" AGCI - Cooperación Española - FLACSO, Santiago de Chile, 1994
34. MUÑOZ, JORGE *Sociedad civil y descentralización*, Corporación Tiempo 2000, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1996
35. NOË, MARCELA, PATRICIA CORREA, SOLEDAD JAÑA, LUIS VIAL, *Aproximaciones a la participación ciudadana*, en Chile 97 Análisis y Opiniones, Nueva Serie FLACSO, FLACSO, Chile, 1998
36. OUTHWAITE, WILLIAM (editor) *The Habermas Reader*, Polity Press, Cambridge, UK, 1996 (pp. 1- 65)
37. SILVA; JAIME, *Rasgos históricos de la evolución del sistema municipal chileno*, Vector, 1986

38. STICKLE, STEVE, *An Introduction to J. Habermas*, en Microsoft Internet Explorer (6 págs.)
39. UNZUETA ALBERDI, IÑAKI, *Un diagnóstico de la Sociedad Moderna. Aproximación al concepto de crisis en Jürgen Habermas*, en: Cuadernos de Ciencias Sociales N° 6, FLACSO Costa Rica, 1996.

## INDICE

PRELIMINAR .....	1
EL PROBLEMA: LA DISTANCIA ENTRE EL DISCURSO OFICIAL Y LA PRÁCTICA .....	2
COMO SE HICIERON ESTAS INVESTIGACIONES .....	3
PARA ENTENDER LO QUE SIGUE .....	7
EL DISCURSO OFICIAL: .....	8
MUCHOS ANTECEDENTES PERO NECESARIOS .....	8
EL DESARROLLO CON EQUIDAD .....	8
LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO .....	10
EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.....	11
LA PLANIFICACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN .....	14
LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL .....	15
EL DESARROLLO SUSTENTABLE .....	17
LOS PROBLEMAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL .....	19
LOS ONGS AMBIENTALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	28
SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS TEMAS AMBIENTALES .....	31
ALGO SOBRE TEORÍA .....	37
SOBRE EL CONCEPTO DE ESFERA PÚBLICA EN JÜRGEN HABERMAS .....	39
LAS IDEAS DE HANNAH ARENDT .....	44
LA CONCEPCION DEL ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN KARL MARX ..	47
ARISTÓTELES NO ESTABA EQUIVOCADO .....	52
REFLEXIONES FINALES.....	53
LA VALIDACIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA (EN EL CONCEPTO DE HABERMAS) .....	54
LAS “CUENTAS ALEGRES” O CUANDO EL ESTADO RECONOCE LA PARTICIPACIÓN .....	55
¿CUÁL ES EL MODELO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA? .....	56
LA SOCIEDAD CIVIL O LA AUTO-REPRESENTACIÓN DE ALGUNOS SECTORES.....	57
CORRESPONDENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN Y LA INFORMACIÓN DISPONIBLE .....	58
BIBLIOGRAFÍA .....	63