

.....  
*Estudio de Caso N° 50*

# ***PARTICIPACION CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCION DE UNA NUEVA CIUDADANIA EN CHILE***

*Roberto Godoy Fuentes*

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*

*Septiembre 2000*

---



**Universidad de Chile**  
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987  
E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)  
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>  
Casilla 86 - D, Santiago - Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

En este estudio se postula que la participación ciudadana contribuye a la sustentabilidad del sistema democrático y favorece la legitimidad del Estado, al vincular la acción estatal con las preferencias de la comunidad. Ello se traduce en una gestión pública más innovadora y eficiente, que tiende a asegurar una distribución más igualitaria del poder y una mayor integración y equidad social. Para el análisis de la participación se revisan las dimensiones teórico conceptuales de participación, ciudadanía y descentralización. Luego se realiza un análisis del marco legal normativo de la participación ciudadana, examinando el marco constitucional y el marco legal a nivel local, y se examinan las debilidades y desafíos del sistema político frente a la participación.

Se concluye que la mayor dificultad de concretar procesos de participación es la imprecisión conceptual y analítica, lo que genera una brecha entre el discurso oficial participativo y las acciones adoptadas para incorporar a la ciudadanía en la gestión pública. Se plantea que esta debilidad está ligada a que la participación se vincula con las distintas concepciones normativas de la acción pública y con las restricciones institucionales que impone un sistema político que no cuenta ni con la legitimidad ni el respaldo ciudadano suficientes. Se concluye que las iniciativas participativas innovadoras surgidas en el espacio local han permitido disminuir esta brecha. Se sugiere avanzar hacia la constitución de un nuevo pacto social que articule nuevas formas de relación entre lo público y lo privado, fortalezca el carácter ciudadano de la gestión pública y sustente las bases de una organización social y política cimentada en una democracia ciudadana y participativa.

## I. INTRODUCCIÓN

La sociedad chilena en la última década ha experimentado profundas transformaciones sociales, políticas, culturales y económicas, especialmente a partir del proceso de reconstrucción democrática iniciado en 1990. Este vertiginoso proceso de cambios ha impactado fuertemente las concepciones sobre el rol, la organización y las formas de articulación de la sociedad civil y del Estado, obligando a resignificarlas. El fortalecimiento de los agregados sociales intermedios, la revalorización del pluralismo social, de la innovación, la libertad de emprendimiento y la competitividad en la economía -unido a la exigencia de un Estado menos intervencionista, más disciplinado y transparente- han creado un nuevo clima social, en cuya base se ha empezado a construir un profundo consenso en torno a la necesidad de fortalecer el sistema democrático como único mecanismo de distribución legítima del poder y como el sistema político que mejor garantiza el pleno respeto a los derechos humanos y a la diversidad social.

Muchos de estos procesos sitúan a la sociedad chilena en un momento refundacional en el que progresivamente ha empezado a tomar sentido la necesidad de replantear el papel de los ciudadanos en esta democracia, ya que el solo ejercicio de derechos políticos, especialmente el sufragio, no legitima ni asegura una democracia estable. Se precisa avanzar hacia la constitución de un nuevo pacto social que articule nuevas formas de relacionamiento de lo público y lo privado, fortalezca el carácter ciudadano de la gestión pública y sustente las bases de una organización social y política cimentada en una democracia ciudadana y participativa.

A lo largo de este trabajo se busca sostener que el despliegue de procesos efectivos de participación ciudadana contribuye a fortalecer y asegurar la sustentabilidad del sistema democrático. Al mismo tiempo, la acción ciudadana en el espacio público favorece la legitimidad política y social del Estado, toda vez que una acción estatal conectada con las preferencias y sentidos de la comunidad social y política se traduce en una gestión pública más innovadora y eficiente, que tiende a asegurar una distribución más igualitaria del poder y una mayor integración social.

Así el fortalecimiento de la acción ciudadana supone, reconocer que la legitimidad del poder no está sólo en la representatividad de las autoridades que ejercen sus potestades basadas en un mandato explícito de la ciudadanía, sino que también, en la capacidad de los ciudadanos de participar en la gestión cotidiana y no cotidiana de lo público.

De este modo, la participación junto con ser una capacidad de la comunidad es también un derecho ciudadano y al Estado compete la responsabilidad de identificar los canales y espacios institucionales más adecuados para promover y potenciar su ejercicio. La imposibilidad de generar mecanismos nacionales que promuevan efectivamente el desarrollo de nuevas modalidades de ejercicio de la ciudadanía ha contribuido a que estas nuevas formas de articulación y organización se generen en espacios sociales con menor nivel de agregación, con mayor particularidad e identidad local, lo que ha llevado a reimpulsar el proceso de descentralización, ya no como una simple forma de organización administrativa del Estado, sino como una estrategia de desarrollo nacional basada en la resignificación de las identidades culturales y sociales de los espacios locales, sus potencialidades y ventajas competitivas.

Este conjunto de circunstancias y procesos hace centrar la atención en el espacio comunal ya que éste ofrece las mejores condiciones sociales y políticas para desarrollar esta nueva articulación entre el Estado, la sociedad civil y la ciudadanía. De este modo, el espacio local ha pasado a ser el ámbito más apropiado para desplegar procesos de participación y de constitución de ciudadanía.

## II. MARCO TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación es uno de los temas donde la oscuridad e imprecisión conceptual son mayores (Flisfisch, 1982), probablemente por “el carácter equívoco del concepto” (Hopenhayn, 1988) y por la vaguedad que se ha generado en torno a su significado real, sus expectativas e implicancias (Boeninger, 1984). No obstante, la reivindicación por mayor participación tiende a asumir un carácter general y en torno a ella ha surgido un discurso participacionista de contenido difuso. Crecientemente la participación se desplaza como una aspiración de todos los sectores políticos y sociales, como un fin social deseable, sin embargo, su contenido más sustantivo permanece en el espacio de la indefinición.

La participación, en un sentido genérico, tiene que ver con “la pretensión del hombre de ser autor de su propio drama, que se desenvuelve en un escenario preconstruído en el que, simultáneamente, están presentes otros actores con variados libretos” (Flisfisch, 1982). En este sentido, la participación está referida a acciones colectivas provistas de un grado relativamente importante de organización y que adquieren sentido al orientarse en una decisión colectiva. Flisfisch agrega que los mecanismos de decisión colectiva suponen dos elementos: un conjunto de reglas que determinen los criterios de membresía en el proceso de decisión; y una regla de agregación de las decisiones individuales que concurren a la formación de la voluntad colectiva.

Contribuye a esta oscuridad conceptual el hecho de que la participación sea un proceso social que se da en múltiples escalas y espacios (Hopenhayn, 1988). De acuerdo a la nomenclatura usado por Boeninger (1984) un primer ámbito corresponde al espacio propiamente político donde se adoptan decisiones que comprometen el destino de la colectividad en su conjunto, se trata del desenvolvimiento de procesos que determinan el orden público y en los que se invocan intereses de carácter general. Esta forma se denomina “macroparticipación”. En un nivel intermedio, que podría denominarse “mesoparticipación”<sup>1</sup>, se ubica la participación que tiene por objeto las políticas sociales de alcance sectorial o regional, que afectan a amplios conglomerados, pero no comprometen la esencia del régimen político. Finalmente, existen otras materias más cercanas al destino cotidiano de individuos y grupos pequeños, en donde las decisiones

---

<sup>1</sup> Este concepto no es utilizado por Boeninger pero sirve para connotar el espacio intermedio que existe entre la participación política y la participación social.

siguen siendo de algún modo políticas pero que no ejercen gravitación sobre el devenir político de la comunidad global, este nivel de participación puede conceptualizarse como "microparticipación".

En todo caso y pese a los rasgos multidimensionales que presenta el concepto de participación, es posible identificar ejes conductores de los procesos de participación. Por de pronto, resalta la estrecha relación que existe entre participación y poder, la existencia de un sujeto colectivo, aunque éste sea un punto debatible. Si se reconoce una voluntad colectiva, es preciso considerar una norma de agregación de voluntades individuales y canales para hacer efectiva esta voluntad agregada. Sin embargo, estos elementos por sí solos no tienen la virtud de dilucidar la especificidad del concepto de participación.

## **1. DIMENSIONES CONCEPTUALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Si la noción de participación es vaga, la de participación ciudadana lo es mucho más. Probablemente porque se trata de un concepto relativamente reciente que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula con valores y conceptos como el de ciudadanía, Estado y sociedad, donde sobreabundan las miradas teóricas y prácticas, muchas de las cuales se enfrentan en abierta contradicción. No obstante, la participación ciudadana se presenta aún con más fuerza que la sola noción de participación con una "alta carga valorativa" (Baño, 1997) en tal sentido, no se cuestiona su bondad o deseabilidad, sino que se discute sobre las mejores formas de impulsarla y desarrollarla.

La participación ciudadana, en términos genéricos, comprende la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales. En términos más estrictos, corresponde a intereses privados de la sociedad civil, individuales o colectivos, en donde se reconocen intereses públicos y políticos. En esta visión, el sujeto portador de la acción de participar puede ser un particular, individualmente considerando o un sujeto colectivo, ya que lo que caracteriza esta intervención social es el interés que se representa y no el sujeto que ejerce la acción.

El ejercicio participativo o de ciudadanía presupone algunas condiciones (Molina, 1997), entre ellas, la pertenencia a una comunidad política, preferentemente en forma activa. Requiere, también, del concurso de instituciones y mecanismos que tengan la virtud de regular, articular, concertar y negociar la diversidad y pluralidad de intereses presentes en la sociedad. Asimismo, precisa de la existencia de sujetos libres y conscientes de sus derechos, capaces de poner en juego sus demandas e intereses y dispuestos a ejercer influencia en las decisiones públicas que se derivan de los espacios de ejercicio de su propia ciudadanía. La participación implica, necesariamente, la constitución de sujetos que tienen rostro, identidad y proyectos colectivos (Castillo, 1997). Por último, la participación precisa de un espacio público de interacción, en donde se confrontan, negocian y validan diferentes intereses.

Sin embargo, el nuevo escenario en que se produce la participación ha llevado a que algunos autores planteen la necesidad de resignificarla. José Joaquín Brunner (1997) sostiene que es preciso “abrir” el concepto de ciudadanía y participación, generando una mirada que revela nuevas modalidades y significados de la acción participativa y del sujeto participante. Para tal efecto, Brunner introduce nuevas dimensiones y parámetros de la acción del ciudadano en el tejido social, las que pueden ser ordenadas en las siguientes categorías conceptuales:

### ***Participación política***

La participación política corresponde a la expresión más tradicional y permanente de intervención en lo público. Normativamente corresponde al ejercicio de los derechos políticos o de primera generación, en que los individuos desiguales en la sociedad civil aparecen constituidos como ciudadanos formalmente iguales ante la ley, en el ámbito público y en su relación con el Estado. Esta forma de participación se manifiesta en el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido y aunque no sólo tiene una representación electoral, ésta constituye la mayor expresión de igualdad jurídica de los miembros de la comunidad política. Dentro de esta misma dimensión se sitúa la participación política de carácter voluntaria que incluye el despliegue de acciones en la búsqueda del poder gubernamental o en la capacidad de influir en la gestión política.

### ***Participación comunitaria***

La participación comunitaria corresponde al espacio de la sociedad civil, ubicada entre los individuos privados y las instituciones públicas. Sus motivaciones son de carácter más sectorial, aunque incidan en lo colectivo. Esta forma de participación es llamada, también, social o corporativa. Como tal, se aleja de la esfera pública, aunque muchos de los intereses representados sectorialmente inciden en la adopción o modificación de políticas públicas. Supone un ejercicio voluntario de las personas, normalmente de carácter concertado y deliberante. Esta forma de participación da origen a la ciudadanía comunitaria.

### ***Participación extendida***

Se refiere a nuevas formas de acción colectiva en la sociedad civil, las que se sitúan “a caballo entre la participación política y comunitaria”. Orgánicamente está representada por las redes de organizaciones y movimientos asociativos emergentes. Constituye una alternativa frente al modelo de crecimiento sobre la base de reclamaciones éticas de dignidad e integridad de los participantes. Esta forma de participación da origen a la ciudadanía extendida y aunque se constituye en el espacio de lo privado se orienta hacia lo público, con grados variables de aproximación al Estado. Otra forma de participación extendida lo constituye la ciudadanía deliberativa. Los miembros de la sociedad actúan en este espacio como ciudadanos de opinión, como un cuerpo público que delibera acerca de cuestiones de interés general, en función de la organización política y del Estado. Este espacio, aunque emergente, busca generar una expresión frente al orden normativo que rige las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

### ***Participación de mercado***

Esta es la dimensión más controvertida en la resignificación del concepto de participación que plantea Brunner, quien sitúa dentro de esta dimensión, el espacio del ciudadano consumidor. En efecto, el consumo constituye la forma de participar en la

cultura material, que crea estamentos, grupos con estilos de vida similar, constituye representaciones simbólicas que conforman maneras de vivir y relacionarse con los demás y con el entorno, determinadas por los instrumentos, artefactos y servicios que el mercado pone al alcance del poder de compra de cada cual. Asociada a esta forma de participación se encuentra la denominada ciudadanía crediticia que representa una forma amplificada de participar en el consumo.

En esta misma dimensión Brunner sitúa la participación informativa, donde las personas asumen una ciudadanía simbólica o de masas y se hacen parte de comunidades de sentimientos, de celebraciones y de maneras de aprovechar el tiempo libre, integrándose a relatos y mundos comunes de imágenes. Se forma de esta manera un vínculo social, aunque el mismo esté mediatizado por el mercado de mensajes.

Estas nuevas dimensiones de la participación, especialmente la de mercado y la informativa, son objeto de diversos cuestionamientos. Sergio Micco (1997) al comentar el texto de Brunner indica que “participar no sólo es tomar parte” (como sería el caso del consumo y de la información) sino que “es tener parte y sentirse parte.” Añade, que los conceptos de ciudadanía y de participación están íntimamente ligados a la idea de derechos individuales y a la noción de pertenencia a la comunidad política y en su opinión, ambos elementos se encuentran ausentes en el mercado y en el mundo de la opinión pública, toda vez que en estos espacios prima “una concepción individualista de los derechos y una visión particularista de los intereses” (Micco, 1997).

Autores como el historiador Gabriel Salazar (1998) van aún más lejos en relación a este punto y alertan sobre el proceso de copamiento neoliberal del discurso participacionista<sup>2</sup>, donde la participación se asume como una “práctica de empresariedad” que se traduce en una forma económica de incorporar los pobres al Mercado, y no al Estado. De este modo, la participación sólo es vista como una forma de movilizar el potencial de los pobres para reducir su pobreza y vulnerabilidad.

Para efectos de este trabajo, se puede concluir que en Chile este es un tema emergente, ya que si bien la construcción histórica de los procesos de participación y

---

<sup>2</sup> Especialmente por parte de los Organismos Financieros Internacionales como el Banco Mundial y el BID.

de asociativismo se han desarrollado preferentemente en el espacio público, ha ido surgiendo en forma paulatina una sociedad civil crecientemente autónoma e interpelante que busca desarrollar su acción más allá del espacio político, generando opinión y construyendo alternativas en torno a los procesos sociales y más recientemente, incluso respecto de los procesos económicos.

Las dimensiones espaciales de la participación constituyen un tema abierto donde no es posible trazar una línea inamovible ya que esto significaría rigidizar un proceso que se caracteriza por su dinamismo y espontaneidad. Sin embargo, la participación es ante todo una expresión histórica y social del ejercicio de la ciudadanía. El ciudadano, por su parte, se reconoce en lo común, en la unidad, en lo que es de todos (Campero, 1999). Esta noción conecta al ciudadano con lo público y más genuinamente con lo político, que es la máxima expresión de lo público.

## **2. NOCIONES GENERALES SOBRE CONSTITUCIÓN DE CIUDADANÍA**

El concepto de ciudadanía es parte de una construcción histórica, fuertemente enraizada en las revoluciones liberales y en los procesos de formación de los Estados Nacionales. Lo anterior ha llevado a que la noción de ciudadanía y de derechos ciudadanos siempre aparezca vinculada a la idea de lo público y al Estado. Así, la ciudadanía se refiere a la estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política. Por ello, la evolución o involución de los derechos ciudadanos representa, en gran medida, la dinámica histórica de la relación entre el Estado y la sociedad (Serrano, 1998).

El concepto de ciudadanía ha estado íntimamente ligado al reconocimiento y ejercicio de derechos, especialmente los derechos de primera generación. Desde una perspectiva histórica, según Marshall (citado por Micco, 1997), la ciudadanía supone tres clases de derechos: "el siglo XVIII trajo los derechos civiles (o ciudadanía civil): igualdad ante la ley, libertad de la persona, libertad de la palabra, pensamiento y culto, el derecho de propiedad y de concluir contratos. El siglo XIX vio el desarrollo de los derechos políticos

(o ciudadanía política): el derecho a participar en elecciones, el derecho a servir en los órganos investidos de autoridad política, ya fueran asambleas legislativas o gabinetes. Finalmente, el ejercicio de los derechos políticos en el siglo XX produjo derechos sociales (ciudadanía social): el derecho a un cierto nivel de bienestar económico y social”.

La ciudadanía presupone, en opinión de Castillo (1997), que los miembros de la sociedad están premunidos de ciertos derechos que les permiten incidir en las instituciones del Estado, en la toma de decisiones o en la realización de determinadas políticas. En consecuencia, una organización autoritaria del poder es contradictoria con la idea de ciudadanía, no sólo por la probable limitación del derecho al sufragio, sino por la escasa capacidad de integración social y política que promueven este tipo de regímenes.

De este modo se observa que la relación entre Estado y ciudadano no ha sido neutra. Por el contrario, ha estado permanentemente connotada con las diferentes concepciones valóricas que han inspirado la relación entre el hombre, la sociedad y la estructura del poder político. En este continuo histórico se ha reforzado o debilitado el rol ciudadano y se han consagrado, respetado o violentados sus derechos. La mayor o menor construcción de ciudadanía siempre ha estado vinculada a la forma institucional y social de organización y distribución del poder. Dentro de estas formas se encuentra la democracia, que ha sido y es el régimen político que favorece más ampliamente la construcción de ciudadanía, ya que es “la forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número, que protege y reconoce la mayor diversidad posible.” (Touraine, 1995).

Por último, el proceso de constitución de ciudadanía ha ido aún más lejos sobrepasando las fronteras de los países. En efecto, con posterioridad al enjuiciamiento histórico de los crímenes de la II Guerra Mundial y en el contexto de la Guerra Fría, la humanidad adquirió conciencia del potencial destructor de las naciones involucradas en la escalada armamentista y del valor universal de los derechos de la persona humana y de la necesidad irrestricta de promover su reconocimiento, defensa y protección. Así va surgiendo una corriente internacional de carácter humanitario que termina por incorporar un nuevo actor: el ciudadano internacional (Zalaquett, 1999). De este modo, ya no resulta suficiente regular o delimitar la relación del ciudadano con su Estado nacional, sino que va surgiendo un estatuto jurídico internacional destinado a normar la nueva relación

del ciudadano con el conjunto de la comunidad internacional. Procesos como la globalización, la velocidad e intensidad del intercambio comunicacional y el propio metabolismo de la sociedad de fin de siglo han propiciado el desencadenamiento creciente de la constitución de esta nueva ciudadanía internacional que presiona por la defensa de los derechos humanos de todos los habitantes del planeta.

### 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESCENTRALIZACIÓN

“La comuna existe desde que hay hombres” indican G. Salazar y J. Pinto (1999) citando a Tocqueville y agregan, “la comuna existe desde que los hombres se agruparon y aprendieron, vecinalmente a vivir en comunidad. En este sentido, la Comuna es una agrupación cuasinatural anterior al Estado y a las Leyes Constituyentes”. De lo anterior se concluye que la soberanía fue originariamente un atributo de la comunidad local, aún antes de que fuera adscrita a la nación o al Estado. De este modo, la vecindad se constituye en un lazo social integrador que reúne los caracteres de “legitimidad” y “poder soberano”. “Históricamente, ningún otro vínculo ha comportado la socialidad en tal grado de profundidad e integralidad; ni, tan directamente, la fuente del poder.”

Desde los orígenes de la República, el Cabildo constituyó la base de expresión política más genuina de los ciudadanos llegando a constituirse en un detonador de los procesos independentistas y por lo mismo, constitutivo de la identidad político-social del país. Sin embargo, la evolución republicana llevó a una organización político-administrativa de carácter centralista, en la cual se rompía el lazo de unidad vecinal el que era reemplazado por las bases jurídicas de una nueva organización del poder político.

Esta tendencia centralizadora obedeció, principalmente, a razones económicas como la indivisibilidad de escala en ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones central y la concentración de la actividad económica (Bosier, citado por Franco, 1996). Pero también influyó la concentración de la población en grandes ciudades, el régimen unitario adoptado por la mayoría de los países de la región y la debilidad institucional de los gobiernos o administraciones locales. “Paulatinamente, las élites

urbanas fueron imponiendo el centralismo de los nuevos Estados-nación .... Las instituciones locales asumieron el simple rol de administradoras sin ninguna capacidad de decisión política" (Arocena, 1995). Así, se consolidó el Estado central como protagonista de la construcción nacional, garante de la unidad política e impulsor del proceso de desarrollo.

A partir de la crisis del modelo de desarrollo, la crisis de la deuda y del Estado benefactor, surgen las condiciones sociales y políticas que hacen necesario replantear una nueva estrategia de desarrollo, una nueva forma de ver y entender el rol del Estado en la escena social y un creciente consenso en torno a la necesidad de resignificar los procesos de articulación entre el Estado y la sociedad. Esto trajo una demanda creciente por impulsar y profundizar, según el caso, los procesos de descentralización, entendidos como una forma de distribuir más equitativamente el poder y alcanzar de este modo, un desarrollo espacial más armónico e integrador.

El impulso al proceso de descentralización y el reconocimiento del espacio local como el ámbito más propicio para el desarrollo de una acción pública más conectada con las preferencias e intereses de la ciudadanía, genera oportunidades insustituibles para impulsar procesos efectivos de participación. En este sentido, la descentralización y esquemas amplios e incluyentes de participación están fuertemente correlacionados, constituyéndose, además, en un instrumento de recuperación de la eficiencia amenazada o simplemente pérdida, por los costos crecientes de la centralización política, administrativa y económica. "Desde este punto de vista, participación y descentralización van de la mano e implican transferencia de atribuciones, responsabilidades y recursos a los niveles en que tienen lugar los procesos amplificados de interacción social." (Boeninger, 1984).

La descentralización y la participación ciudadana son procesos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, sin que por ello impliquen lo mismo, ya que la descentralización es una reforma del Estado y la participación, por su parte, es una aproximación a los temas del Estado desde la sociedad civil (Finot, 1998). De lo anterior fluye que la descentralización, más allá de tratarse de una reforma política, institucional, administrativa y económica, representa la "búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil" (Arocena, 1995).

En esta misma línea conceptual, aunque extremando el argumento a límites que pueden resultar inaceptables, el Banco Mundial (1998) ha planteado que en un sentido profundo, la democratización y la descentralización, pueden ser percibidas como una estrategia para mantener la estabilidad política, ya que ambas sirven como mecanismo institucional de contención, destinadas a incluir grupos de oposición en un proceso de negociación formal y ritualizado. Si bien este planteamiento ofrece una visión utilitarista de los procesos de democratización y de descentralización, lo que resulta altamente cuestionable, tiene la virtud de relevar el tema y de ponerlo como un elemento central de la estabilidad política e institucional.

De cualquier forma y aún bajo una orientación teórica en extremo liberal, resulta claro que la descentralización con participación ciudadana hace posible alcanzar una sociedad autorregulada, que necesita, a su vez, de una sociedad civil fuerte que asuma su responsabilidad en la utilización de los espacios institucionales de participación. En opinión de Brunner "El ideal democrático, combinado con el de una economía de mercado, apuntan en la dirección de un creciente autogobierno de la sociedad. En efecto lo que se busca es desatar las energías de la gente para abordar sus propios problemas, comunicarse libremente y coordinar sus actividades en un medio organizado por el derecho. Aquí la participación es clave, llegando a constituirse en el motor del desarrollo social" (citado por Sáez, 1997).

Si bien el autogobierno social puede aparecer como un fin deseable, éste no puede construirse sobre la base de la privatización de los roles del Estado, pues como ha quedado dicho anteriormente, si la sociedad monopoliza la regulación social y más aún, si el mercado pasa a cumplir funciones de agregación social, se autoproducirán estructuras que perpetúan las desigualdades a que dan origen la sociedad y el mercado. Sólo el Estado es capaz de garantizar una estructura de participación que propicie la integración social y la igualdad de los participantes.

En definitiva, la descentralización ha traído una revalorización de los espacios locales, en los que se privilegia "la construcción social cotidiana, el hombre concreto y su entorno inmediato", donde los individuos y los grupos muestran una "manera de ser" determina que los distingue de otros individuos y grupos, que "los hace reconocerse como parte de un conjunto determinado que puede identificarse con una ciudad, con un

barrio, con una región” y que encuentra su “máxima expresión colectiva cuando se plasma en un proyecto común” (Arocena, 1995). En este sentido, el fortalecimiento de los espacios locales exige contar con actores afectados con el proceso de construcción y desarrollo del territorio, los que en conjunto deben articular una visión de futuro compartida y aceptada. En esta visión se deben plasmar las percepciones, miradas, sueños y expectativas de los distintos actores locales, especialmente de la ciudadanía. Se busca avanzar, en el fondo, en la constitución de una ciudadanía local portadora de iniciativas e intereses, que promueva y haga realidad una efectiva estrategia de desarrollo anclada en el territorio.

### III. MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las decisiones de política pública no se adoptan en el vacío, sino al interior de un entorno de restricciones el que se encuentra íntimamente vinculado al derecho, entendido éste como decisiones que se adoptan por anticipado para clases de acciones posibles, donde subyace una determinada definición o concepción valórica de política pública (Peña, 1999). El derecho tradicionalmente ha sido visto como un conjunto de restricciones, constituyéndose de este modo en un obstáculo para la decisión. Sin embargo, la norma jurídica es, al mismo tiempo, un conjunto de oportunidades para la decisión. Será precisamente desde esta última perspectiva donde se examinará el marco normativo que regula la participación ciudadana, entendiendo que el sistema normativo ofrece un conjunto de oportunidades para el desarrollo de procesos efectivos e innovadores en materia de participación de los ciudadanos en el espacio público.

#### 1. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN

La Constitución Política de la República no sólo determina las reglas que organizan el poder político y su ejercicio en el Estado, sino que en ella se han fijado las bases en que se funda la convivencia pública y privada en los aspectos social, económico y político (Cea, 1988). Pese a los innumerables cuestionamientos respecto de su legitimidad de origen y las abiertas debilidades de parte importante de sus normas orgánicas, con el paso del tiempo y las reformas introducidas a partir de 1989, la Constitución ha adquirido un sentido más democrático y una relativa mayor adhesión política y social.

Esta Carta Fundamental consagra un Estado de Derecho basado en la democracia constitucional y que supone la soberanía popular; la formulación del Derecho por intervención o representación de los gobernados; el predominio del consenso sobre la coerción en las decisiones políticas; la separación de poderes independientes, limitados y controlados con responsabilidad de los gobernantes; el reconocimiento de derechos y garantías individuales y sociales; la diversidad de grupos e ideas y la posibilidad asegurada de alternancia pacífica en el acceso y ejercicio del poder (Cea, 1999).

Desde un punto de vista normativo, la Constitución Política en su capítulo I (Bases de la Institucionalidad) establece los principios inspiradores del orden político y social, elevando a rango constitucional el principio de la dignidad de la persona, el carácter servicial del Estado en relación a la persona humana, la autonomía de las estructuras intermedias, la participación con igualdad de oportunidades y la soberanía popular.

En efecto, el artículo 1º de la Carta Fundamental señala que: «El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos». Este mismo artículo, en su inciso final, destaca los deberes del Estado, entre los que se incluyen “promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. Seguidamente, el artículo 5 previene que la soberanía reside esencialmente en la Nación y su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que la Constitución establece. Agrega esta norma que la soberanía nacional reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

Ambas disposiciones constitucionales permiten sostener que la base de la organización política y social del Estado se sustenta en la capacidad del ciudadano de participar en el proceso de desenvolvimiento social, por la vía del ejercicio de derechos políticos o bien, por su pertenencia a agregados sociales intermedios. De este modo, es posible identificar una estrecha asociación entre derechos ciudadanos y participación ciudadana.

Cabe hacer presente que el término ciudadano, en la Constitución, está reservado para los nacionales que hayan cumplido 18 años y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. El reconocimiento de esta calidad jurídica confiere a la persona el derecho de sufragio y de optar a cargos de elección popular (art. 13 de la Constitución Política de la República).

Por otra parte, la Constitución asegura a todas las personas el derecho de asociación sin permiso previo. El derecho de asociación, expresado en tanto libertad para asociarse, constituye una de las bases del pluralismo, que presupone una cierta separación entre

la sociedad y el Estado, de este modo no es el poder el que impone una determinada estructura o forma de organización, sino que es la propia sociedad la que se da un orden legítimo que el Estado debe garantizar, así el Estado no se limita, sino que nace limitado por la idea de Derecho predominante en la sociedad que lo fundó y mantiene (Burdeau, citado por Cea, 1988).

El pluralismo social supone el reconocimiento de los grupos intermedios y su actuación libre en la defensa y difusión de las concepciones variadas que aspiran a infundir. Esta diversidad de interpretaciones posibles del orden social deseable, generan y estimulan el diálogo social, la participación y el debate. Junto al derecho de asociación, la Constitución consagra la libertad de emitir opinión, el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y el de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado<sup>3</sup>. Este “elenco de derechos ciudadanos”, unidos al reconocimiento de su acción privada y a su capacidad de influir en lo público, buscan asegurar una participación efectiva de la ciudadanía en la construcción del proceso social y político.

## **2. ESTATUTO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN LOCAL**

Al adentrarse en el entramado institucional del Estado se reconocen formas de organización pública más identificadas con el ejercicio de la ciudadanía. En efecto, la organización política y administrativa del país se estructura sobre la base de trece regiones. A su turno, la región fue organizada territorialmente en provincias y éstas, a su vez, en comunas.

La administración local de la comuna<sup>4</sup> está radicada en la municipalidad constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad y a quien le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento, y por el Concejo Municipal, órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.

---

<sup>3</sup> Artículo 19 N° 12, 13 y 14 de la Constitución Política de la República.

<sup>4</sup> Artículo 107 de la Constitución Política.

Las municipalidades son 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. La organización de la administración local, sus funciones, atribuciones y competencias, se encuentran reguladas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley 18.695.

El actual texto del artículo 107 de la Constitución fue introducido por la Ley 19.526, Reforma Constitucional sobre Administración Comunal, de 1997. El principal objetivo de esta reforma fue reimpulsar el proceso de descentralización, a través de la instalación a nivel local de una institucionalidad más flexible y dotada con mayores competencias para asumir el desafío del desarrollo comunal y relevar la participación de la comunidad en la gestión y actividades de la municipalidad.

La iniciativa de esta reforma constitucional tuvo su origen en el Ejecutivo, ya que para el gobierno era primordial profundizar el proceso de descentralización territorial del país, con miras a hacer más eficiente y participativa la gestión de los intereses públicos que inciden de modo más directo en la vida cotidiana de los ciudadanos<sup>5</sup>, lo que demanda un mayor involucramiento de las instancias regionales y locales en el ejercicio de las funciones y en la estimación de los recursos que apuntan a satisfacer este tipo de necesidades.

En los aspectos más sustantivos de esta reforma, se estableció que la ley orgánica determinaría las modalidades y formas que asumiría la participación de la comunidad local. De esta forma, se buscó definir en el ámbito local, el espacio institucional, territorial y de gobierno más propicio para generar procesos efectivos de participación de la ciudadanía, tanto en el progreso económico, social y cultural, como en la gestión misma del órgano municipal.

Con el objeto de operacionalizar algunos de los aspectos más sustantivos de esta reforma constitucional, en Marzo de 1999 se publicó la Ley 19.602, que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en materia de gestión municipal. Esta modificación pretendió contribuir a generar condiciones institucionales más dúctiles y

<sup>5</sup> *Mensaje Presidencial con el que se inicia la tramitación legislativa del proyecto de reforma constitucional sobre administración comunal.*

óptimas para perfeccionar y fortalecer la gestión municipal (SUBDERE, 1999). En este sentido, se abordan aspectos relevantes para la administración, como es la flexibilidad orgánica, instrumentos de publicidad y transparencia, cooperación intermunicipal, control ciudadano y participación. Este cuerpo normativo, entre otras materias, derogó el anterior Título IV de la ley orgánica que trataba sobre el Consejo Económico y Social Comunal y lo reemplazó por un nuevo Título denominado: “De la Participación Ciudadana”.

De este modo, el texto definitivo reconoció al municipio la potestad de promover el establecimiento de instituciones, instrumentos y mecanismos destinados a hacer efectiva la participación ciudadana, considerando especialmente las características particulares de cada comuna. Determinó la continuidad del Consejo Económico y Social Comunal, otorgando facultades a cada municipalidad para establecer las normas sobre su integración, competencias y funcionamiento y estableció algunos instrumentos específicos sobre participación como los plebiscitos comunales, las audiencias públicas y la oficina de reclamos. A continuación se analizan, genéricamente, las instituciones e instrumentos destinados a desarrollar los procesos e iniciativas de participación ciudadana en el espacio local.

### ***Ordenanza de Participación Ciudadana***

Cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza<sup>6</sup> las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes en el quehacer comunal, la conformación etárea de la población y, en general, cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben hacer regir a la administración comunal.

---

<sup>6</sup> *Las ordenanzas son instrumentos normativos que emanan de la potestad reglamentaria del Alcalde, contienen normas de carácter general y obligatorias aplicables a toda la comunidad.*

La exigencia impuesta por el legislador de que cada municipalidad dicte una ordenanza de participación ciudadana buscó evitar que algunas autoridades comunales omitieran el establecimiento de este instrumento, acotando en cierto modo la discrecionalidad del Alcalde. Sin embargo, la característica más esencial de este instrumento normativo no es su obligatoriedad, sino su flexibilidad, ya que ofrece la oportunidad de que cada municipalidad determine en forma autónoma los instrumentos y modalidades de participación más adecuados a su realidad. En tal sentido, existe un reconocimiento explícito por parte del legislador de la capacidad de los gobiernos comunales de generar sus propios instrumentos, de otra forma, se habría acentuado una suerte de incapacidad relativa de los municipios para normar su propio ejercicio de ciudadanía.

La ordenanza de participación debe buscar establecer los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se expresen los intereses de la ciudadanía local en la gestión del gobierno comunal, especialmente en las orientaciones programáticas de la gestión, políticas de servicios y en la ejecución de planes y programas relevantes en el quehacer municipal. Los instrumentos y mecanismos que se definan al efecto deben buscar que la participación de los ciudadanos contribuya a hacer más eficiente y transparente la gestión local, ello supone el involucramiento de los ciudadanos y de sus organizaciones en el diagnóstico y solución concreta de sus demandas y problemas y muy especialmente, en la materialización de sus expectativas de desarrollo personal y colectivo. Supone, además, el traspaso efectivo de una determinada cuota de competencias desde el nivel institucional, las que van desde la mera información, hasta la decisión sobre materias de transcendencia en el espacio local.

### ***Consejo Económico y Social Comunal, Cesco***

El Consejo Económico y Social Comunal es un órgano asesor de la municipalidad compuesto por representantes de la comunidad local organizada, cuyo objeto es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Este consejo integra a las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, organizaciones que son la expresión más tradicional de la participación social. Las organizaciones de carácter territorial corresponden a las juntas de vecinos, que constituyen instancias de representación de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses, velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. Por su parte, las organizaciones comunitarias de carácter funcional tienen por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna.

Bajo esta configuración general se aspira a que este consejo se constituya en una expresión eficaz y representativa de los intereses de la comunidad local organizada. Dependerá en el fondo de cada municipalidad diseñar los dispositivos instrumentales más adecuados a su realidad para impulsar una representación corporativa que se involucre activamente en el proceso de desarrollo comunal.

### ***Plebiscitos y consultas***

Los plebiscitos comunales son mecanismos de ejercicio de la soberanía popular, tienen un carácter vinculante y persiguen la expresión individual del ciudadano respecto de una materia fundamental que es preciso dirimir o resolver, a través de opciones claramente preestablecidas y determinadas. Las consultas<sup>7</sup>, por su parte, también son mecanismos de ejercicio de la soberanía popular, pero carecen de vinculación obligatoria, pueden referirse a materias amplias de interés comunal y dirigirse a toda la población mayor de 18 años de la comuna o bien, a un sector específico, sin que se puedan establecer discriminaciones arbitrarias entre las personas pertenecientes al mismo segmento.

---

<sup>7</sup> *En el texto actual de la Ley 18.695 no se contemplan las consultas, no obstante las mismas habían sido aprobadas por el Congreso Nacional. Esto se debe a que las consultas, tal como habían sido normadas en la ley, fueron declaradas inconstitucionales en la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional al conocer de la constitucionalidad de la modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, contenida en la Ley 19.602. Esta declaración de inconstitucionalidad se fundó, entre otras razones, en que la norma aprobada por el Congreso Nacional no exigía que para participar en las consultas era requisito estar inscrito en los registros electorales.*

Los plebiscitos comunales, pese a ser instrumentos eficaces para auscultar la opinión de los ciudadanos y transferir potestades efectivas de decisión sobre temas relevantes, por sus características, resultan difíciles de implementar, toda vez que llevan asociado un alto costo de organización, el que la mayoría de los municipios no está en condiciones de asumir. En este sentido, constituye un mecanismo más apto para estos propósitos la incorporación de las consultas comunales, tanto por sector territorial, como por grupo de interés, de ahí que resulte indispensable reponer esta iniciativa para que las municipalidades y los propios ciudadanos puedan contar con un instrumento más dúctil para expresar sus intereses relevantes.

## IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INTERMEDIACIÓN POLÍTICA

“La mejor manera de resolver los problemas comunes es, sin duda, en comunidad. Si la ‘política’ consiste en resolver los problemas de un colectivo social (articulando sus necesidades, recursos, saberes y pareceres, en la perspectiva de realizar una acción conjunta), entonces el único modo coherente de hacer política es involucrando a toda la comunidad, tanto en la fase de diagnóstico (asamblea), toma de decisión (acuerdo), como en la de ejecución (acción). La ‘acción de totalidad’, que es propia de lo político, implica la participación de toda la comunidad en todas las fases del proceso de resolución de los problemas. En este sentido, el aspecto ‘sustantivo’ de la política (resolver de modo satisfactorio un problema común) forma una sola unidad dinámica con el aspecto ‘procedimental’ (interacción de toda la comunidad involucrada)” (Salazar y Pinto, 1999).

### 1. INTERMEDIACION Y REPRESENTACION POLITICA

La complejidad de la sociedad actual tanto por el número de actores, la diversidad de sus intereses y sus múltiples interrelaciones, como por las dinámicas institucionales y procesuales que se originan en su interior, obstan a que las decisiones sociales sean adoptadas en el seno de la sociedad real. Por tanto, deben generarse mecanismos institucionales que permitan agregar y representar intereses grupales para que dichas pretensiones se presenten en niveles más operativos de decisión.

Esta limitación en el mecanismo decisonal constituye una expresión de realidad, ya que no es posible implementar con viabilidad práctica un proceso que en forma sistemática, continua y creciente incorpore las voluntades, intereses y opiniones de todos los involucrados en una acción o decisión de amplio alcance. Esta restricción impone la necesidad de concebir e implementar mecanismos de representación e intermediación entre los personalmente afectados por una acción o decisión y el órgano o agente decisor. Sin embargo, no basta el diseño e implementación del instrumental que operacionalice la decisión. Es preciso que el decisor y los mecanismos de intermediación y de construcción de la voluntad conjunta estén legitimados por los personalmente afectados; legitimidad que nace del arreglo institucional que han consensuado los integrantes de esta formación social.

Múltiples son los agregados sociales que se sujetan a esta forma de construcción de la voluntad colectiva, diversas son también las formas que asume la regla decisional, como diversos son los contenidos que se expresan y materializan en la acción conjunta. A medida que crece la escala de integración de los afectados se complejiza más el proceso de generación del marco institucional que garantice una adecuada representación de los intereses puestos en común y sobre los cuales ha de afectar la decisión o voluntad surgida en el colectivo.

La escala mayor de agregación social la constituye la organización de la sociedad política, que en la época moderna toma el nombre de Estado (Silva Bascuñán, 1984). El proceso de constitución de los Estados Nacionales emerge de un pacto social en el que los individuos renuncian a parte de su soberanía personal la que es depositada en la organización política. El poder delegado por los individuos es recuperado en un orden social y jurídico que les garantiza derechos y deberes, y especialmente, les reconoce la capacidad de influir en las decisiones adoptadas por el órgano depositario de la soberanía original, adquiriendo de esta forma la condición de ciudadanos. El Estado, así constituido, es fruto de un arreglo institucional, de un constructo social en cuya base de legitimidad se encuentra la cesión voluntaria de soberanía individual.

La organización del Estado requiere de instituciones que administren y gestionen esta voluntad colectiva, de esta forma surgen los poderes del Estado y el conjunto de mecanismos institucionales y normativos que regulan el balance en el ejercicio de la autoridad de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional. Este sistema de balances y contrapesos se articulan en lo que Touraine denomina, a propósito de la democracia, "unidad por la ley".

No obstante la existencia del sistema de delegación de soberanía y de autoridades acotadas por el orden normativo y por el sistema de contrapesos institucionales, los ciudadanos aspiran a ser parte de la construcción y actualización del pacto societal. Por ello, reclaman por la definición de espacios de comunicación y vinculación que permitan incorporarlos en la gestión de lo público, en la definición de una visión de sociedad, de un modo de entender la historia pasada, el presente y el futuro que aspiran construir.

De este modo, la fuerza de las ideas aparece como una aspiración que se busca materializar en la gestión del Estado. Se busca incorporar una determinada forma de entender y razonar el proceso de desenvolvimiento de lo político, lo social y lo económico. Sin embargo, la permanencia del Estado y su construcción histórica superior a ideas o visiones particulares llevó a buscara otros espacios de intermediación entre los ciudadanos y el Estado, espacios que recogieran la vocación política del ciudadano, su capacidad de entender la sociedad, sus proyectos de futuro y que organizadamente procurarán representar e influir en el gobierno y administración del Estado, llegando incluso a detentar la autoridad de los Poderes del Estado. Así surge el sistema de representación política<sup>8</sup>.

Estas construcciones sociales adquieren la denominación genérica de partidos políticos y constituyen el instrumento de intermediación entre la autoridad del Estado, originada en un arreglo institucional concertado, la sociedad civil y la ciudadanía, incluyendo sus diversas cosmovisiones sobre el orden social y político y sus aspiraciones de continuidad y cambio social. El espacio de relación entre el Estado y la sociedad civil lo constituye el sistema político, entendido éste no sólo como el conjunto de instituciones, reglas e instrumentos que organizan el ejercicio del poder público, sino que también, como el conjunto de interrelaciones y articulaciones que se producen en la generación del interés colectivo y en la construcción de una visión conjunta, aceptada y que otorga legitimidad al orden social regulado.

---

<sup>8</sup> *El sistema de representación política es uno de los elementos constitutivos del Sistema Político y más específicamente, de la democracia, ya sea que se adhiera a una tradición liberal respecto del origen de la sociedad política (teorías contractualistas) o bien, se adscriba a la tradición aristotélico-tomista sobre la comunidad política (iusnaturalismo). Sin embargo, dentro de las vertientes del pensamiento liberal se han desarrollado corrientes de pensamiento que se caracterizan por su sospecha de la democracia, por su oposición a todo ideal socializante y justifican la menor intervención externa posible o la menor regulación estatal posible sobre las decisiones de los actores económicos para dejar espacio a la expresión y evolución de un "orden espontáneo" representado por el mercado. Este liberalismo se desarrolla a partir del pensamiento de David Hume, Adam Smith y Edmund Burke, y es el que conduce al neoliberalismo contemporáneo de Von Mises, Hayek y Friedman. El neoliberalismo concede un rol secundario a la política, ya que junto con no reconocerle su capacidad de cambiar la realidad, postula que la misma, en tanto representa el orden espontáneo, debe ser mantenida y el Sistema Político debe limitarse a fomentar el respeto por las reglas del juego sin postular la obtención de objetivos compartidos (Larraín, 1999). De esta forma los mecanismos de intermediación política constituyen un obstáculo al mantenimiento del orden social espontáneo, toda vez que estas instancias se atribuyen el logro de ciertos objetivos sociales que terminan por desconocer o violentar las esferas autónomas de cada individuo.*

El diálogo entre la sociedad civil y el Estado precisa de la existencia de estos mecanismos de representación y mediación. Para ello, la sociedad debe ser capaz de agregar las demandas individuales y colectivas de sus integrantes, representarlas y negociarlas, para que a su turno el Estado las acoja y las devuelva a la sociedad civil convertidas en políticas públicas. Este proceso de concertación social, de articulación de actores y de negociación de intereses es intermediado por los partidos políticos.

De esta forma, no es posible concebir la acción pública (al menos dentro de un sistema democrático) sin la existencia de instituciones que representen los intereses de los ciudadanos. El Estado asume la organización política de la nación y en él, más allá del signo político específico de las autoridades en un momento determinado del tiempo, se encuentra representada la unidad nacional, concepto que se superpone al interés particular del grupo gobernante. De esta manera, el campo de representación de las ideas descansa en estas instituciones intermedias entre el Estado, la sociedad civil y los ciudadanos.

Los partidos políticos, según G. Burdeau (citado por Silva Bascuñán, 1984) son grupos de individuos que profesan los mismos puntos de vista políticos y se esfuerzan por hacerlos prevalecer, afiliando a ellos el mayor número de ciudadanos y buscando conquistar el poder o, por lo menos, influenciar sus decisiones. Así, un partido político se reconoce y diferencia de otras formas de asociación por la existencia de los siguientes elementos o características: agregación de un número amplio de ciudadanos; agrupación voluntaria, es decir, libre; cierta unidad o coincidencia de puntos de vista y de opinión en relación al bien general, esto es, una comunidad de ideas; reconocer como propósito que sus ideas (las del partido) prevalezcan en la dirección de la sociedad política; procurar que el mayor número de personas participen de sus ideas y colaboren en la prosecución de las actividades encaminadas a concretarlas; proponerse conquistar el poder del Estado como instrumento eficaz para la realización de las aspiraciones proclamadas; y en tanto se prepara para obtener el poder político, formular la oposición o crítica al gobierno existente y buscar intensificar su influencia y representación ante la opinión pública.

En el desarrollo de los procesos electorales los partidos políticos cumplen múltiples funciones asociadas a su rol de intermediación y a su objetivo de obtención del poder político, entre ellas: la declaración y presentación de candidaturas para cargos de representación popular; la generación y explicitación de las alternativas programáticas que se juegan en el acto electoral; la difusión y posicionamiento público de los candidatos; la vigilancia de la transparencia y rectitud del proceso cívico y la defensa del resultado efectivo obtenido en la elección. Sin los partidos políticos, las consultas al electorado no podrían organizarse y de hacerse, no alcanzarían sentido ni propósitos reales.

En la función legislativa, los conglomerados políticos promueven la materialización de las demandas articuladas de la sociedad civil, representan sus ideas y entendimientos sobre el bien común y participan de la creación de la norma jurídica, a través de sus representantes, y desarrollan la función de fiscalización y control social del ejercicio de las atribuciones y de los actos de poder de la autoridad que detenta la conducción política y ejecutiva del país. Por otra parte, en la función gubernamental los partidos políticos generan alianzas que garantizan estabilidad política y social. Proveen el personal político, que al contar con el respaldo ciudadano, ejercen las atribuciones constitucionales correspondientes a la autoridad gubernamental. Colaboran en la generación de los equipos profesionales que coadyuvan a la función ejecutiva y actúan como enganche entre la sociedad civil y el gobierno.

Un sistema político abierto, plural y democrático no es imaginable sin un sistema fuerte y organizado de partidos políticos, aunque en la actualidad existan opiniones disonantes a este respecto, las que no necesariamente emanan del discurso neoliberal.<sup>9</sup> Sin embargo, aún existiendo esta crisis de representatividad, no han surgido expresiones institucionales u orgánicas que, emergiendo de la ciudadanía, logren cumplir esta función de agregación y representación por lo que los partidos permanecen como los espacios

<sup>9</sup> *En efecto, algunos intelectuales han representado múltiples aprehensiones en torno a la legitimidad y sostenibilidad de los partidos políticos. Señalan: "Los políticos de todos los tiempos.... siempre han creído que "no hay nada que reemplace al sistema de partidos", como no sea la anarquía total. De modo que cuando aquéllos entran en crisis, la crisis sólo puede ser resuelta por los propios partidos. Como si éstos fueran insumergibles. Como si debajo de ellos no hubiera nada capaz de naufragarlos para siempre o de remodelarlos de tal modo que no floten sino que naveguen -cual submarinos- como partes orgánicas del mismo océano del que están hechos. Como si la masa ciudadana fuera un medio de flotación, o una borrasca de oportunidad útil para "acomodar" los puertos de desembarque." (Salazar y Pinto, 1999).*

más propicios para asumir el rol de intermediación, siendo urgente fortalecer el sistema y corregir sus imperfecciones, ya que bajo el pretexto de que estas estructuras no dan cuenta de los reales intereses de la comunidad, se esconden o acechan posiciones autoritarias o alternativas populistas.

En definitiva, la salud o enfermedad de un régimen político se evalúa, entre otros indicadores, por la fortaleza o debilidad de sus partidos políticos, por la capacidad de éstos de articular visiones de futuro, miradas de la realidad y por la disposición de sus integrantes y seguidores de involucrarse en el juego político. La democracia y su fortalecimiento exigen contar con partidos que estén fuertemente comprometidos con el sistema político, más allá del signo temporal que detente la autoridad gubernamental, porque en el juego de las probabilidades del poder existe la alternativa de reemplazar a la autoridad gobernante y por lo tanto, la fortaleza del sistema asegura la continuidad y la alternancia. De esta forma, la inversión en la legitimidad del sistema genera dividendos compartidos para todos los sectores políticos, tanto para aquellos que se encuentran en el poder como para quienes aspiran a alcanzarlo.

La debilidad del sistema de representación está en que, más allá de los grupos políticos, de los procedimientos y las reglas, los ciudadanos quedan excluidos de la gestión más cotidiana del poder. A la ciudadanía se le invita a participar en los procesos electorales, se le llama a construir proyectos y utopías, pero al momento de concretar la acción en el espacio público, los ciudadanos quedan excluidos o en el mejor de los casos, postergados. De aquí deriva la necesidad de reorientar la acción política y privilegiar la incorporación de la ciudadanía en la gestión pública, más allá de la coyuntura electoral. Y es precisamente en este punto de inflexión, donde se revela el sentido y la necesidad de la participación ciudadana.

## 2. CRISIS Y DESAFÍOS DE LA REPRESENTACION POLITICA EN CHILE

Actualmente en Chile, y luego de diez años de gobierno democrático, ha surgido con mucha fuerza y presencia pública el debate en torno a la escasa motivación de la ciudadanía respecto de la política<sup>10</sup>. Se vive una suerte de desencanto con la cosa pública y una creciente salida de las personas de la escena social (Maturana, 1999). Esta desmotivación se ha traducido en un abandono de la militancia en las agrupaciones políticas, un anquilosamiento de las estructuras partidarias, una importante dosis de apatía y desinterés ciudadano por ejercer activamente los derechos ciudadanos, una común desconfianza hacia los dirigentes políticos y lo que es más complejo aún, respecto de su sustentabilidad, una pérdida de adhesión al sistema político.

Este proceso de desafección ciudadana muchas veces aparece explicado por el divorcio que se ha generado entre la clase política y los ciudadanos. Se sostiene que los políticos no han sido capaces de representar los intereses más genuinos de las personas, encapsulándose en discusiones y tareas alejadas de lo que se denominan “los problemas reales de la gente”<sup>11</sup>. En consecuencia, al centrar la mirada y el foco de atención en los problemas y situaciones que aquejan cotidianamente a las personas, se estaría recuperando la legitimidad de la función política y se satisfaría más adecuadamente la misión de servicio público que inspira la actuación en el campo político.

<sup>10</sup> El proceso de desafección ciudadana con la política se conoce como “crisis de los sistemas de representación” y surge en el debate intelectual y político a fines de la década de los ochenta, adquiriendo mayor relevancia en la década de los noventa. La irrupción de este fenómeno se produce en un momento histórico en el que las ideologías pierden su capacidad interpretativa, por lo que dejan de operar sus efectos constitutivos de sentido, lo que hace que la realidad se presente como un conjunto informe de acontecimientos, donde resulta difícil arribar a diagnósticos compartidos y participar de una acción común (Brunner, 1994). Por tanto, existe una fuerte correlación entre la apatía política y el quiebre ideológico o la ausencia de la capacidad explicativa de los metarrelatos.

<sup>11</sup> Esta fue una de las “ideas fuerza” puesta en la campaña presidencial de Chile de 1999 por el candidato de la centro derecha Sr. Joaquín Lavín Infante, quien buscó recrear un nuevo estilo de relación con la gente a partir del reconocimiento y respuesta a sus problemas concretos, administrado la mejor solución disponible, al margen del signo político o ideológico de ésta. Parte importante de esta estrategia electoral se basó en descalificar la acción política, especialmente de los partidos, en tanto estos son conceptuados como meras instancias de juegos de poder desvinculados de las preocupaciones cotidianas e inmediatas de las personas.

Ciertamente una de las causas de la desafección política de los ciudadanos es la enorme brecha que se ha generado entre las preocupaciones de las personas y las respuestas que es capaz de entregar el sistema político y el personal político. Sin embargo, resulta una simplificación inaceptable reducir el debate a este único punto ya que el proceso de distanciamiento observado obedece, como todo proceso social, a múltiples causas.

En efecto, una de las causas centrales de la apatía política, se encuentran en que la ciudadanía percibe que las opciones políticas que se le presentan no constituyen opciones reales, es decir, que no se contrastan o enfrentan visiones de la realidad efectivamente diversas y que sean posibles de materializar. Muchas veces en pro del consenso se ha abandonado la confrontación ideológica, incluso se ha declarado la muerte de las utopías, lo que ha llevado a que crecientemente se impongan consensos basados en la técnica, especialmente en el ámbito de la economía.

Otra causa que permite explicar el abandono o el desinterés ciudadano por las cuestiones públicas se expresa en la debilidad del arreglo institucional, principalmente cuando éste no es reconocido por toda la sociedad. Esta debilidad puede traducirse en la exclusión de personas o grupos sociales o bien, en una inestabilidad de las instituciones. El sistema político constituye la máxima expresión del arreglo institucional y éste debe garantizar que los distintos actores sociales y políticos puedan formar parte de la acción y de la competencia política, pudiendo expresar sus opciones culturales, valóricas e ideológicas sin que existan barreras que obstaculicen la entrada al sistema. En tal sentido, quien no participa del sistema político lo hace por una decisión voluntaria y no como fruto de una exclusión institucional.

Desde otra perspectiva, el proceso de desafección política también puede ser visto como una consecuencia necesaria del modelo cultural que ha hegemonizado las construcciones societales en el último tiempo. En efecto, una sociedad basada en el éxito personal, la competencia económica y el consumo genera insatisfacción e individualismo. El individualismo se manifiesta en un menosprecio por la comunidad, en la desconfianza de interactuar con los demás y en una afirmación exclusiva de las propias capacidades y méritos individuales (Aylwin, 1999). Por su parte, la insatisfacción se genera en quienes no participan de los logros y ventajas del sistema, sin embargo esta

insatisfacción no logra ser procesada y agregada socialmente, por lo que quienes no participan del sistema son excluidos o se autoexcluyen de éste.

También contribuye a explicar este fenómeno la creciente incapacidad de los partidos políticos de recoger, procesar, agregar y postular las demandas, preocupaciones, intereses e iniciativas de los ciudadanos, lo que en parte puede explicarse por las debilidades del sistema político, pero también se relaciona con las inhabilidades del personal político, con la desactualización de las estructuras partidarias, con la escasa valoración pública de la actividad de los partidos, pero principalmente, se vincula con la falta de convocatoria de los partidos a construir futuros posibles que sean distinto del presente.

No obstante, la desafección política y la crisis de legitimidad del sistema político y de representación no pueden ser entendidas plenamente sin hacer alusión al debate postmoderno, ya que éste aporta una serie de claves e implicaciones políticas y culturales que permiten interpretar y significar procesos y fenómenos como la aceleración del cambio tecnológico, la recomposición ocupacional, la transnacionalización de la cultura, la globalización de los mercados y la rearticulación y desarticulación social. En torno a la postmodernidad se ha relevado la diversidad y la heterogeneidad social, se ha criticado la función transformadora de la política y se ha revalorizado, entre otros procesos, la construcción de sociedad civil en contraste con los partidos políticos (Hopenhayn, 1994).

La mayor parte de las condicionantes y causas que explican el proceso de desafección ciudadana con la política y la pérdida o al menos la minusvalía de los partidos políticos para articular las sensibilidades de las personas en relación con la construcción de lo colectivo, están presentes en Chile. Para los historiadores Salazar y Pinto (1999) la sociedad chilena está entrando a un estadio “en el que el poder del sistema y de sus partidos deviene cada vez más formal y externo, al paso que el poder de la mayoría ciudadana tiende a ser más sustantivo, autónomo, explícito y creciente”.

En relación a las condicionantes que develan esta dicotomía entre política y ciudadanos se encuentra el hecho que el sistema político chileno formalmente garantiza la competencia plural entre opciones políticas, pero esta competencia constituye más una aspiración que una realidad. El sistema electoral binominal impuesto en las

postrimerías de la dictadura militar ha terminado por desconocer la diversidad política e ideológica del país, generando la exclusión del sistema a sectores sociales y políticos que, aunque minoritarios, representan una larga tradición cultural e histórica. Además, ha generado en la oposición política un poder de veto que no se condice con su efectiva fuerza electoral, frenando las oportunidades de cambio lo que deviene en una creciente sensación de frustración.

Por otra parte, el arreglo institucional que da origen al sistema político carece de la legitimidad suficiente, lo que se expresa en un orden jurídico que no es reconocido ni aceptado por todos. La Constitución Política de 1980 que estatuye las bases esenciales de la organización política, social y económica del país está lejos de concitar una unidad de propósitos, ya que para amplios sectores políticos del país, junto con haber sido obtenido de una manera no democrática, consagra en su interior un estatuto jurídico institucional que cooptar la soberanía popular y que se expresa en instituciones como los senadores designados, el Consejo de Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas como garantes de la institucionalidad, entre otras formas de interdicción de la voluntad soberana.

Esta debilidad institucional también se ha expresado en el estatuto jurídico que rige la actuación de los partidos políticos, lo que unido a su bajo perfil ciudadano, a la pérdida de la capacidad explicativa de sus proyectos ideológicos, a los resabios de un discurso oficial que por más de una década y media denostó la acción política y a la pérdida de confianza generalizada en el personal político han contribuido a desdibujar el rol de intermediación política de los partidos, generándose de este modo un distanciamiento creciente entre estas agrupaciones y los ciudadanos, lo que ha trasuntado en una crisis del sistema de representación.

Una de las expresiones más visibles de la crisis del sistema de representación y de intermediación política ha sido, al menos en el caso chileno, el escaso interés de los jóvenes por inscribirse en los registros electorales y participar en las elecciones populares de autoridades políticas. Diversas explicaciones se han ensayado respecto de este fenómeno que concita la atención de políticos, intelectuales y de personas vinculadas a los ámbitos académicos, de opinión e investigación social, no existiendo un consenso respecto de sus causas y posibles soluciones. En opinión del entonces candidato presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia, Sr. Ricardo Lagos "la

participación de los jóvenes en política sólo puede darse a partir de una idea. Un joven no participa si no es por la construcción de un futuro distinto al presente. El joven, por definición, es cambio y, por lo tanto, es muy difícil involucrarlo en la actividad pública cuando siente que el cambio no es posible.” (Politzer, 1998).

Pese a lo sombrío que puede parecer el panorama descrito, tanto por las tendencias globales como por las restricciones internas, recientemente se han ido produciendo algunos hechos que apuntan en un sentido contrario, es decir, que se dirigen a recuperar el interés ciudadano por participar en los espacios públicos y más precisamente, en acciones políticas. Además, la fortaleza de estos hechos, al menos respecto de uno en particular, radica en la circunstancia de que los agentes impulsores de esta iniciativa fueron los propios partidos políticos.

En efecto, la actual coalición gobernante en el país, la Concertación de Partidos por la Democracia, determinó que el candidato único de este pacto político para las elecciones presidenciales que se realizaron el 12 de Diciembre de 1999, sería electo por la ciudadanía a través de un sistema de primarias voluntarias, directas, abiertas y vinculantes. Se trataba de la primera vez, en la historia política del país, que un conglomerado político entregaba a la ciudadanía la determinación de su candidato presidencial, estableciendo para este efecto un mecanismo de elecciones primarias en el que podrían participar todos los ciudadanos inscritos en los registros electorales, con la sola exclusión de los militantes de partidos políticos distintos de los pertenecientes a la Concertación.

Más allá de los resultados electorales propiamente tales, que concluyeron con la victoria del Sr. Ricardo Lagos Escobar, este proceso inédito en la política chilena tuvo la virtud de resignificar el rol de los partidos políticos ya que estos fueron capaces de consensuar y poner en marcha un procedimiento que transfirió a los ciudadanos la capacidad efectiva de dilucidar la elección del candidato presidencial, por encima de los acuerdos partidarios, lo que generó un nuevo clima de confianza en sus adherentes y en la opinión pública general. Además, demostró que un porcentaje importante de la ciudadanía estaba dispuesta a participar en forma voluntaria en un proceso de esta naturaleza, probablemente debido a que percibía que estaba frente a opciones reales en donde su capacidad de decisión tenía un sentido efectivo de propuesta de futuro.

Experiencias como la descrita llevan a pensar que uno de los mayores desafíos que enfrenta el sistema político y los partidos políticos es precisamente diseñar e implementar nuevos canales y mecanismos que propicien el involucramiento de la ciudadanía en el espacio público y en la acción política. Se trata en cierto modo de reinventar y reencantar la política. Ya no basta sólo con el ejercicio de derechos políticos, sino que es preciso imaginar nuevas instancias de expresión y participación de los ciudadanos.

## V. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos buscado reflexionar en torno a la participación y la constitución de ciudadanía, principalmente porque creemos que el despliegue de procesos efectivos de participación ciudadana contribuye a fortalecer y asegurar la sustentabilidad del sistema democrático, única forma de distribución y organización del poder que asegura el respeto y protección de los derechos humanos. Creemos, también, que la acción ciudadana en el espacio público favorece la legitimidad política y social del Estado, en tanto éste representa la máxima expresión del acuerdo social. Una acción del Estado conectada con los sentidos de la comunidad social y política se traduce en una gestión pública más innovadora, eficiente y transparente que se orienta, de un modo más cercano, al logro de su misión de servicio público y de mayor equidad social.

A partir de esta reflexión inicial, que a la vez permite develar la intencionalidad que recorre parte importante de los tópicos abordados en estas páginas, queremos establecer un conjunto de proposiciones que surgen de este proceso de producción y autoproducción de conocimiento, ellas constituyen nuestro balance teórico y práctico, a saber:

La participación, en tanto fenómeno social, alude a un conjunto de acciones sustantivas y procedimentales connotadas de un modo difuso o elusivo, cuya vaguedad e imprecisión conceptual están fuertemente correlacionadas con las diversas miradas y aproximaciones teóricas que tenga el observador. Frente a ella se develan las diferentes concepciones sociales y políticas surgidas para entender y explicar la vinculación, la autonomía y la preeminencia en la relación entre Estado, sociedad civil y ciudadanos.

La constitución de ciudadanía corresponde a un proceso social e histórico en el que el hombre y la mujer se hacen parte de la comunidad política y social, ya sea como resultado de una decisión individual o simplemente como expresión de su sociabilidad natural. El hombre y la mujer presentes en la comunidad adquieren o se les reconoce su condición de ciudadanos y a partir de ella, producen no sólo su vida, sino también el pasado, presente y futuro de la sociedad.

Las capacidades, derechos y potestades asociadas al ejercicio de la ciudadanía son consecuencia de una construcción social e histórica que refleja los puntos de inflexión surgidos en el proceso de articulación e interrelación del Estado, la sociedad y los ciudadanos. Esta construcción colectiva iniciada a partir del proceso de producción del orden social se inaugura con el reconocimiento de los derechos civiles y políticos del ciudadano, posteriormente se acrecienta con el reconocimiento de sus derechos sociales, culturales y económicos, para finalmente reconocer, en un período más reciente, su calidad de sujeto de derecho internacional.

La participación ciudadana, por su parte, representa la forma en que el ciudadano, individual o colectivamente, se transforma en actor del proceso de construcción de sentidos de lo que es común, es decir, de lo que es propiedad y responsabilidad de todos. El espacio de todos no es, ni puede serlo, el ámbito de lo privado, menos aún el mercado, ya que en él concurren e interactúan los individuos desde sus propias habilidades, capacidades y posiciones sociales. En el espacio privado algunos tienen más y otros tienen menos, unos son débiles y otros poderosos, unos son ricos (los menos) y otros son pobres (los más). Ahí los hombres y mujeres no son iguales. El espacio público, en cambio, ofrece la oportunidad de construir igualdades, donde todos puedan acceder a la posibilidad de crear y recrear sus propios planes de vida y a partir de ellos, aportar a la construcción societal.

Desde una perspectiva de política pública, la ausencia de consensos conceptuales respecto de lo que implica el desarrollo de procesos efectivos de participación produce importantes consecuencias prácticas, ya que se dificulta la generación de los acuerdos políticos necesarios para crear los mecanismos e instancias que propicien el desenvolvimiento de procesos masivos de participación. Otra expresión práctica de la falta de acuerdos políticos en esta materia, se manifiesta en la ausencia de consensos respecto del rol que debe asumir el Estado en la promoción de la participación ciudadana. Para algunos sectores sociales y políticos del país, la libre iniciativa de los individuos y de los agregados sociales que voluntariamente se otorguen, conducirá a un autogobierno social, sin que

las estructuras del Estado deban intervenir en la ordenación de estas redes y agregaciones sociales. En este sentido, al poder público sólo le compete garantizar el libre asociativismo de los individuos. No obstante, si la regulación social queda entregada a las fuerzas espontáneas de la sociedad o incluso, del mercado, estas estructuras terminarán por reproducir en el sistema político las desigualdades que se generan en los sistemas sociales y económicos, estableciendo una diferenciación entre ciudadanos habilitados y no habilitados. En nuestra opinión, sólo el Estado es capaz de garantizar el establecimiento de las estructuras jurídicas y políticas de participación que propicien la integración social de los participantes y la igualdad de los ciudadanos.

Pese a la indefinición o más bien, la falta de una regla común que permita identificar los contenidos sustantivos y ciertos aspectos instrumentales de lo que implica un efectivo proceso de participación, crecientemente ha ido surgiendo un discurso social y político de carácter “oficial” que habla de sus ventajas y de su deseabilidad. Sin embargo, esta nueva narrativa surgida en torno a las bondades de la participación la más de las veces no ha sobrepasado el nivel discursivo. Tal vez porque para algunos, al abrirse espacios reales de participación se puedan generar condiciones que amenacen con desestabilizar el actual orden social, económico y político, el que por cierto, buscan mantener. Para otros, en cambio, el desarrollo de procesos efectivos de participación puede inducir explosiones sociales, especialmente de los sectores que han quedado al margen de los privilegios del sistema, las que pueden contribuir a alterar el actual equilibrio institucional, el que si bien se reconoce como precario, asegura las bases para avanzar en el perfeccionamiento del sistema y en la corrección de las profundas desigualdades que genera. De esta forma, “cuando todo se juega bajo el signo de la gobernabilidad, es casi inevitable derivar en situaciones de estancamiento” (de Laire, 1999) y en esta materia, como en otras, la gobernabilidad ha jugado en contra de los sentidos y aspiraciones de los ciudadanos.

Si bien nuestro sistema normativo formalmente reconoce la legitimidad de los ciudadanos como fuente originaria del poder político y de la organización social

y jurídica de la nación, en la práctica, nuestra estructura normativa impone severas restricciones a la articulación de procesos reales de participación, limitando el ensanchamiento efectivo de los derechos ciudadanos. La mayor parte de estas restricciones provienen de la debilidad de la estructura institucional y del sistema político contenidos en la Constitución Política de la República. Sin embargo, y pese a la existencia de estas limitaciones, sostenidamente se han venido desarrollado esfuerzos gubernamentales y legislativos destinados a relevar el tema de la participación y recoger la necesidad de articular las condiciones que propicien el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, más allá del mero ejercicio de los derechos políticos.

El espacio público que más genuinamente representa la construcción de sentidos compartidos es el espacio local, ya que en él se desarrollan de un modo natural y espontáneo las relaciones de familia y de vecindad, se generan las formas más básicas y permanentes de organización formal e informal y se desenvuelven los procesos autoconstructivos de identidad social y cultural. Y es, precisamente, en la profundidad cotidiana de la historia social desplegada en el espacio local donde resulta posible descubrir el sentido real de la ciudadanía (Salazar y Pinto, 1999) y a partir de él crear y recrear las nuevas formas de participación. De este modo, crecientemente se ha ido reconociendo el espacio local como el domicilio social del ciudadano. Así va surgiendo, también, la necesidad de recrear nuevas formas de organización de la ciudadanía que permitan su involucramiento activo en la definición de las políticas públicas y en el control de su efectivo cumplimiento. Además, en los mismos espacios subnacionales han ido surgiendo nuevas formas orgánicas, valóricas y procedimentales de participación. Ellas constituyen, junto a las iniciativas gubernamentales del nivel central y local y las acciones desarrolladas por las asociaciones políticas, el nuevo espacio donde se construye la ciudadanía del siglo veintiuno.

Hemos dejado para el final esta proposición, aunque quizás debió haber sido la primera: la participación, más allá de ser una capacidad del individuo, un derecho del ciudadano, una carga pública, un proceso social o un atributo de la comunidad, es ante todo, "una necesidad humana fundamental - y en realidad es

también una necesidad fundamental de los animales - porque tiene que ver con su realización individual" (Maturana, 1999). Esta profunda necesidad de participar y coparticipar con otros nos permite "ser" y a partir de este ser, contribuir a la construcción de la comunidad social a la que pertenecemos. La participación sólo se da en el momento en que las acciones que realizamos hacen sentido a la comunidad a la que pertenecemos.

Al comenzar este trabajo destacamos algunos procesos sociales y políticos que se desarrollan actualmente en nuestra sociedad y que nos hablan de la necesidad de articular un nuevo pacto social, construido a partir del establecimiento de tres consensos básicos: la revalorización del sistema democrático, en tanto éste representa el único sistema político que garantiza el pleno respeto de los derechos humanos; el fortalecimiento del rol del Estado como representación colectiva del bien común, y la resignificación de la acción del ciudadano en la vida pública y social.

En este estadio societal de carácter constitutivo subsisten matices y diferencias, desconfianzas e impaciencias. Subsisten, además, diferentes y a veces irreconciliables interpretaciones de nuestra historia pasada. Este proceso marca nuestra construcción social, nuestra identidad personal y colectiva. Este camino está plagado de incertidumbres, de esperanzas y desesperanzas. Su final abierto es la mejor oportunidad - aunque también representa un riesgo - para que el ciudadano crezca como sujeto social y emerja como actor histórico.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, JOSÉ (1995). *El desarrollo local un desafío contemporáneo*. CLAEH. Caracas: Ediciones Nueva Sociedad.
- AYLWIN, PATRICIO (1999). "Recuperar la confianza: un desafío para la participación", en *Para soñar y construir ... conversemos sobre participación*. Fosis, Santiago de Chile.
- BANCO MUNDIAL (1997). "Acercar el Estado a la sociedad", capítulo 7, en *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1998). "Más allá del centro: descentralización del Estado". Washington D.C.
- BAÑO, RODRIGO (1997). "Consideraciones acerca de la participación ciudadana", en *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. Flacso, Santiago de Chile.
- BOENINGER, EDGARDO (1984). "Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo". Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Santiago.
- BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN (1994). *Bienvenidos a la Modernidad*. Editorial Planeta, Santiago.
- BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN (1997). "Ciudadanía y Participación: notas para la discusión", en *Revista Avances de Actualidad*. Nº 28. Santiago.
- CAMPERO, GUILLERMO (1999). Apuntes de clases Curso: *Análisis Político y Gobernabilidad*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- CASTILLO, FERNANDO (1997). "Participación y Exclusión: Una aproximación al tema desde la experiencia de las comunidades de base", en *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. Flacso, Santiago de Chile.
- CEA, JOSÉ LUIS (1988). *Tratado de la Constitución de 1980*. Editorial Jurídica de Chile.
- CEA, JOSÉ LUIS (1999). *El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis Crítica*. Editorial Jurídica de Chile.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE.
- CORREA, ENRIQUE (1997). "Participación ciudadana y gobernabilidad", en *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. Flacso, Santiago de Chile.

- DE LAIRE, FERNANDO (1999). "¿Equidad para el siglo XXI en Chile? Una aporía socio-política". Taller sobre las políticas sociales ¿vector de justicia y equidad?. Un examen desde las diversas concepciones del desarrollo nacional. Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- EXTRACTO DEL TRÁMITE LEGISLATIVO Y DEBATE PARLAMENTARIO. Ley N° 19.526, Reforma Constitucional sobre Administración Comunal (1999). Biblioteca del Congreso Nacional.
- FINOT, IVÁN (1998). "Descentralización del Estado y Participación Ciudadana en América Latina: un enfoque crítico". Ilpes-Cepal, Santiago de Chile.
- FLISFISCH, ANGEL (1982). "Problemas conceptuales en el análisis de la participación". En *Participación Social*. Conade, Ilpes, Cepal, Quito.
- FRANCO, ROLANDO (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina". Cepal.
- GYARMATI, GABRIEL (1992). "Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación", en *Revista de Estudios Sociales* N° 73, trimestre 3/1992. Santiago.
- GYARMATI, GABRIEL (1993). "Notas para una estrategia de participación", en *Revista de Estudios Sociales* N° 78, trimestre 4/1993. Santiago.
- HISTORIA DE LA LEY, EXTRACTO OFICIAL DEL DEBATE PARLAMENTARIO. Ley N° 19.602, modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en materia de Gestión Municipal (1998), Biblioteca del Congreso Nacional.
- HOPENHAYN, MARTÍN (1988). "La participación y sus motivos". Ilpes-Cepal, Santiago.
- HOPENHAYN, MARTÍN (1994). *Ni Apocalípticos Ni Integrados: Aventuras de la Modernidad en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.
- INOSTROZA, LUIS. (1998). "Lineamientos metodológicos para la formulación de planes comunales o municipales". Ilpes-Cepal, Santiago.
- KLIKSBERG, BERNARDO (1998). "Seis tesis no convencionales sobre participación". INDES, BID Washington D.C.
- LAHERA, EUGENIO (1998). "Introducción a las políticas públicas". Apuntes de clases Curso: *Gestión Pública*. Santiago. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.

- LARRAÍN, JORGE (1999). "Ubicando al neoliberalismo en su contexto". Documento de trabajo. Seminario de Neoliberalismo. Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- LEY N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- LEY N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.
- LEY N° 19.526, Reforma Constitucional sobre Administración Comunal.
- LEY N° 19.602, modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en materia de gestión municipal.
- MATURANA, HUMBERTO (1999). "Participación: una necesidad humana fundamental", en *Para soñar y construir ... conversemos sobre participación*. Fosis, Santiago.
- MICCO, SERGIO (1997). "Comentarios al texto: "Ciudadanía y participación: notas para la discusión" de José Joaquín Brunner", en *Revista Avances de Actualidad*. N° 28, Santiago.
- MIDGLEY, JAMES (1997). "La política social, el Estado y la participación de la comunidad". En Bernardo Kliksberg (Comp.) *Pobreza: un tema impostergable*. Fondo de Cultura Económica, México.
- MOLINA, NATACHA (1997). "Participación ciudadana, género y participación de la mujer", en *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. Flacso, Santiago.
- PEÑA, CARLOS (1999). "El análisis económico de las instituciones legales". Seminario de Políticas Públicas. Santiago, Universidad de Chile.
- POLITZER, PATRICIA (1998). *El Libro de Lagos*. Ediciones B Chile, Santiago.
- SÁEZ, VLADIMIRO (1997). "Gestión pública y participación ciudadana", en *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. Flacso, Santiago.
- SALAZAR, GABRIEL (1998). "De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable. (Explorando senderos trans-liberales)". En *Proposiciones: sociedad civil, participación y ciudadanía emergente*, N° 28. Sur Profesionales, Santiago.
- SALAZAR, GABRIEL y JULIO PINTO (1999). *Historia Contemporánea de Chile. Volumen I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. LOM Ediciones, Santiago.

- SCHILLING, MARCELO (1999). "Las cuentas de la descentralización", en *Revista Democracia Regional y Local*, N° 27. Subdere, Santiago.
- SERRANO, CLAUDIA (1998). "Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile Contemporáneo", Santiago.
- SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO (1984). *Derecho Político. Ensayo de una Síntesis*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- TOURAINÉ, ALAIN (1995). *¿Qué es la Democracia?*. Fondo de Cultura Económica, México.
- WALKER, IGNACIO (1999). "Neoliberalismo sociopolítico en América Latina: balance crítico". Documento de trabajo. Seminario de Neoliberalismo. U. Alberto Hurtado, Santiago.
- ZALAUQUETT, JOSÉ (1999). Apuntes de clases Curso: *Ética y Gobierno*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.

## VII. ESTUDIOS DE CASO

### PUBLICADOS EN 1996

**Estudio de Caso N° 1**

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.  
*César Pastore Britos.*

**Estudio de Caso N° 2**

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).  
*Fernando Correa Alsina.*

**Estudio de Caso N° 3**

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.  
*Walter Orellana Rocha.*

**Estudio de Caso N° 4**

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.  
*Ramón Borges Méndez.*

**Estudio de Caso N° 5**

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.  
*Patricia Noda Videá.*

**Estudio de Caso N° 6**

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.  
*María Lila Iwasaki.*

**Estudio de Caso N° 7**

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?  
*Cristián Saieh Mena.*

**Estudio de Caso N° 8**

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.  
*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

**Estudio de Caso N° 9**

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.  
*Soledad Ubilla.*

**Estudio de Caso N° 10**

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.  
*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

**Estudio de Caso N° 11**

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.  
*Claudio Orrego Larraín.*

### PUBLICADOS EN 1997

**Estudio de Caso N° 12**

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.  
*Fernando Díaz Mujica.*

**Estudio de Caso N° 13**

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.  
*Liliana Cannobbio Flores.*

**Estudio de Caso N° 14**

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.  
*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

**Estudio de Caso N° 15**

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.  
*Alejandra Faúndez Meléndez.*

**Estudio de Caso N° 16**

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.  
*Julio Waldo López Aparicio.*

**Estudio de Caso N° 17**

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUTORIANO.  
*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

**Estudio de Caso N° 18**

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.  
*Marvin Francisco Discua Singh.*

## PUBLICADOS EN 1998

### Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

### Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

### Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

### Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

*Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

### Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

### Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

### Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

### Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

### Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

### Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

### Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

### Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Gúemez Perera.*

### Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

## PUBLICADOS EN 1999

### Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

*Nelson Shack Yalta.*

### Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

### Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

*Cecilia Má Cárdenas.*

### Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

*Ricardo Cordero Vargas.*

**PUBLICADOS EN 2000****Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

*Luzmari Martínez Reyes.*

**Estudio de Caso N° 37**

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

*Pablo Franky Méndez.*

**Estudio de Caso N° 38**

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA ( 1990 - 1997 )

*Urby Pantoja Vásquez.*

**Estudio de Caso N° 39**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

*Irma Miryam Monasterolo.*

**Estudio de Caso N° 40**

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

*César Chanamé Zapata.*

**Estudio de Caso N° 41**

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

*Teresa Reinaga Joffré.*

**Estudio de Caso N° 42**

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE ( 1983 - 1989 )

*Justo Tovar Mendoza.*

**Estudio de Caso N° 43**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

*Julio Castro Sepúlveda.*

**Estudio de Caso N° 44**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACION UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACION CHILENO

*Danae de los Ríos Escobar.*

**Estudio de Caso N° 45**

POLITICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

*Jorge Menéndez Gallegos.*

**Estudio de Caso N° 46**

ANALISIS DE LAS SEÑALES ECONOMICAS EN LA INDUSTRIA ELECTRICA EN BOLIVIA

*Jorge Ríos Cueto.*

**Estudio de Caso N° 47**

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN VENEZUELA

*Edgar Rojas Calderón.*

**Estudio de Caso N° 48**

ANALISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

**Estudio de Caso N° 49**

EVALUACION DE LA POLITICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

*Tatiana Genuzio Patzi.*