



PROGRAMA DE DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA **BASES CONCEPTUALES**

SERVICIO EVANGÉLICO PARA EL DESARROLLO

Introducción

Los procesos de concentración de poder generan en la población una sensación de lejanía respecto del espacio público. Frente a esta situación, la discusión sobre la participación ciudadana cobra creciente importancia en la reflexión y en las intervenciones sociales. Sin embargo, la reflexión adolece muchas veces de imprecisión, lo que conduce a importantes niveles de confusión y ambigüedad en el diseño de tales intervenciones.

La participación ciudadana es vista con frecuencia como una vía para revertir procesos de concentración en campos distintos al político, entre otros, la distribución del ingreso, los derechos del consumidor, el mejoramiento de la calidad de la acción del Estado. Quienes promueven la participación ciudadana, la conciben como un aspecto crítico en la evaluación de la calidad de la democracia, y como una promesa de superación de la desconfianza que parte importante de la población tiene frente al sistema político democrático.

Inversamente, la participación ciudadana es vista como una amenaza por quienes consideran que los problemas propios del dominio público presentan altos niveles de complejidad, de tal manera que siempre exigen la intervención de expertos. Desde esta perspectiva, si la decisión sobre qué problemas deben ser reconocidos como públicos, y la selección de las mejores opciones para enfrentarlos, se deja al grueso de la población, se pone en riesgo la corrección o la coherencia técnica del diseño de las políticas públicas.

Hace ya varios siglos que Aristóteles universalizó los principios que sustentan la democracia, al afirmar que la política constituye un dominio en el que todos tenemos algo que decir. Su afirmación contradecía con fuerza los planteamientos de Platón, para quien existía un conjunto de técnicas o áreas de conocimiento que marcaban la calidad de las decisiones públicas. Tal conocimiento no se encontraba distribuido en el conjunto de la población, y en eso se fundaba su propuesta aristocrática de gobierno. Esta vieja postura encuentra nuevos seguidores en los "expertos" que, en el ámbito de las políticas públicas, buscan sustituir la "voluntad pública" por algún artilugio racional del que se declaran poseedores únicos y excluyentes.

En su Plan Estratégico 2007-2011, SEPADE ha definido el problema principal que se propone abordar de la siguiente manera: *En la sociedad chilena persisten graves desigualdades, tanto en las oportunidades para acceder a una formación de calidad y participar en el desarrollo, como en las posibilidades efectivas de incidir en los procesos de toma de decisiones públicas. Estas desigualdades afectan negativamente tanto a sectores en situación de pobreza, como a grupos que manifiestan diferencias significativas respecto de la representación*

dominante de la identidad nacional ("minorías" discriminadas). De esta formulación, se desprende que SEPADE, con más cercanía a la tradición aristotélica, se inscribe entre quienes ven en la participación ciudadana un índice de calidad del sistema democrático. El presente documento se propone fundamentar esta apuesta por la ciudadanía, que obliga a diferenciarse de los nuevos aristócratas que pretenden perpetuar la concentración del poder a través de la reducción sistemática y continua del espacio público.

Ciudadanía y democracia

Para precisar el significado de la participación ciudadana, es necesario comenzar contextualizando algunos conceptos centrales para la reflexión, en el ámbito de la teoría democrática. La democracia, como régimen político, encuentra sus antecedentes en el mundo griego, en particular en Atenas, durante un período específico de su historia. Estos antecedentes se conocen a través de la tradición aristotélica que distingue tres formas de gobierno: la *monarquía*, o gobierno de uno solo, cuya forma desviada es la *tiranía*; la *aristocracia*, o gobierno de unos pocos, cuya forma desviada es la *oligarquía*; y la *democracia* (aunque el término utilizado por el propio Aristóteles es *politeía*), o gobierno de la mayoría, cuya forma desviada es la *demagogia*¹.

Quizá la definición más concentrada y vívida de democracia la encontramos en el discurso de Abraham Lincoln en Gettysburg, en 1863, en homenaje a los muertos en una de las batallas más sangrientas de la guerra norteamericana de secesión. En este discurso, una de las piezas más breves y expresivas de la retórica mundial, Lincoln enuncia el significado de la democracia: "Somos más bien nosotros, los vivos, los que debemos consagrarnos aquí a la tarea inconclusa que aquellos que aquí lucharon hicieron avanzar tanto y tan noblemente. Somos más bien nosotros los que debemos consagrarnos aquí a la gran tarea que aún resta ante nosotros: que de estos muertos a los que honramos tomemos una devoción incrementada a la causa por la que ellos dieron hasta la última medida colmada de la devoción; que resolvamos aquí firmemente que estos muertos no habrán muerto en vano; que esta nación, Dios mediante, tendrá un nuevo nacimiento de la libertad; y que *el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo*, no perecerá en la Tierra"².

La democracia, como forma de gobierno, se funda en el traslado de la soberanía al pueblo y en el reconocimiento de la igualdad de todos los seres humanos, por la mera condición de existir. Ninguna diferencia social, económica, de raza, sexo, o ninguna otra, puede ser considerada como justificación de la ruptura de la condición básica de identidad y pertenencia a una sociedad y, por ende, de igualdad de derechos entre todos sus miembros.

¹ Agustín Olivero, "Pensamientos filosóficos de Platón y Aristóteles", en <http://www.monografias.com/trabajos11/platon/platon.shtml>.

² http://es.wikipedia.org/wiki/Discurso_de_Gettysburg.

A más de doscientos años de su instauración, cabe reconocer que *la democracia ha perdurado como el proceso de igualación más significativo. No ha habido otro fundamento para su desarrollo sino la igualación de derechos.* La ciudadanía - en su carácter de fuente única de la autoridad del Estado democrático - no puede ser discutida, sin riesgo de poner en entredicho la democracia misma. Si nacemos iguales en derechos, la condición de ciudadanos se adquiere en el acto mismo de nacer. Por lo tanto, basta dicho reconocimiento para contar con una democracia.

Es importante, por tanto, reflexionar sobre el significado político de dicho reconocimiento. Aunque la democracia presupone los derechos políticos, se trata de un proceso de igualación que opera en un contexto de múltiples tendencias a la concentración de poder. Cada ciudadano es un voto en la decisión sobre qué autoridades regirán sus destinos. Pero tal decisión no conlleva necesariamente una precisión respecto de los dominios sobre los cuáles las autoridades electas tendrán capacidad de decisión.

Puede resultar obvio que las decisiones relativas a nuestros hábitos de consumo tienen un carácter privado, pero no pasa lo mismo con las decisiones respecto a cómo tratar a nuestros hijos. Aunque contamos con la libertad para elegir qué tipo de pan vamos a comprar, no todas las drogas nos están permitidas. Nuestras libertades se encuentran limitadas, no solamente por los límites que nos pone el respeto a los derechos de otras personas, sino por normas legales que regulan nuestro espacio de elección y de acción. Estas regulaciones suponen la existencia de un espacio público, dentro del cual el interés colectivo puede fijar reglas y establecer sanciones para prevenir o castigar su trasgresión.

Diversos autores han intentado precisar alguna regla de oro que ayude a delimitar aquello que debe ser objeto de regulación. Sin embargo, es preciso tener presente que las herramientas de la racionalidad son limitadas. La racionalidad puede facilitar la elección de los medios más adecuados para la satisfacción de nuestros deseos, pero no puede incidir en la generación de tales deseos. Como lo saben muy bien los publicistas, los deseos se forman de modos distintos al proceso racional. Así, el proceso democrático, junto a la generación de un proceso de *igualación* de derechos políticos, se acompaña de un proceso de *desigualación*, mediante el cual el Estado adquiere la capacidad de fijar reglas que, independiente de la valoración individual de las mismas, adquieren un carácter compulsivo u obligatorio.

De tal capacidad se desprende la necesidad de diferenciar entre quienes están en posición de establecer leyes, quienes deben cautelar su aplicación, y quienes deben juzgar su incumplimiento. El principio de diferenciación de poderes busca cautelar que se cumpla la igualación de todos los ciudadanos y ciudadanas ante la ley. Se trata de cautelar que no existan leyes diferentes para grupos distintos, basadas en diferencias arbitrarias que permitan la tiranía de un grupo respecto de otros. Por eso, el mandato que reciben quienes integran el poder legislativo

no debe transgredir la "voluntad pública", ni los preceptos que ordenan los derechos y las formas de organización de la vida pública, consagrados en la *Constitución*.

Según Jon Elster³, la *Constitución* es el instrumento que los regímenes constitucionales tienen para neutralizar tentaciones transitorias que pudieran afectar el orden social. De aquí proviene la distinción entre leyes simples y leyes constitucionales. Mientras para aprobar las primeras basta una mayoría simple (cincuenta más uno de los parlamentarios en ejercicio), para las segundas se exige un quórum calificado.

El mandato fundado en la "voluntad pública" constituye la expresión del derecho de la ciudadanía - es decir, de todos y todas - a incidir en las decisiones que se adoptan en el dominio público. Qué ha de considerarse público, y la forma de enfrentarlo, debe de ser el resultado de una deliberación pública, es decir del intercambio razonado entre los ciudadanos para definir el *qué* y el *cómo* de la acción pública. Esto conlleva también el derecho de controlar que la acción pública se ajuste a dichas definiciones.

Para adoptar tales definiciones, los atenienses celebraban asambleas con la participación de todos los ciudadanos (aquella parte de la población con derechos políticos reconocidos), con largas sesiones en las que se exponían argumentos para finalmente adoptar una decisión colectiva. Es evidente que tal modalidad no es viable en las sociedades contemporáneas, dado el volumen de su población. Entonces, la dinámica de la *representación* constituye un mecanismo que facilita la deliberación, pero que al mismo tiempo - como anticipaba Rousseau - arriesga la participación.

No existe constitución de voluntad pública cuando quienes asumen la representación concentran el poder sobre sí mismos, y deciden a espaldas de quienes les otorgaron tal representación. Ningún mandato a representantes puede ser exhaustivo, por lo que, una vez otorgada la autoridad, siempre quedará un conjunto de campos en los cuales la voluntad pública no es explícita. No se espera que los representantes sean una mera correa de transmisión de la voluntad de los ciudadanos. Pero no por eso puede suponerse que el mandato constituye un derecho especial a transgredir la voluntad ciudadana.

Así como la participación puede ser usurpada por los representantes, también puede serlo por el sistema de partidos políticos. La justificación de los partidos políticos está dada por la existencia de problemas que admiten más de una interpretación, y cuya solución no puede reducirse a una regla técnica de decisión. Es cierto que los partidos políticos han sido tradicionalmente concebidos como los canales a través de los cuales es posible acceder al sistema político, para controlar así la expresión de la ciudadanía. Pero en el marco del

³ *Psicología política*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1995, pp. 33 ss.

presente análisis, los partidos se justifican fundamentalmente como vías a través de las cuales es posible expresar la diversidad.

En su acepción de *partes* de un todo, los partidos expresan diferencias que permiten el desarrollo del espacio público, proponiendo a la ciudadanía qué problemas deben ser reconocidos como problemas públicos, y ofreciendo opciones de solución. Mientras los partidos juegan este rol, logran importantes niveles de adhesión, fundada en el peso propio de las opciones que levantan, con su impacto específico en la distribución de cargas (obligaciones) y beneficios. Sin embargo, si tienden a concentrar la incidencia en la toma de decisiones, alejándose de los procesos de construcción de voluntad pública, los partidos pierden legitimidad y, al mismo tiempo, afectan la legitimidad del propio sistema democrático. La tendencia de parte de la población a declararse *apolítica* es un indicador de la pérdida de legitimidad del sistema político.

Debido a tales tendencias a la concentración del poder, el funcionamiento adecuado del sistema político democrático requiere de una ciudadanía informada, que cuente con oportunidades efectivas para intervenir en las deliberaciones que condicionarán la acción pública, y para controlar que tal acción no transgreda el mandato establecido.

¿Cuáles son las condiciones que deben darse para que la ciudadanía se exprese? No basta que el ordenamiento político reconozca la existencia de derechos. Es necesario que los ciudadanos los conozcan, y se reconozcan como sujetos de tales derechos. Sin embargo, nuestra historia se caracteriza por una adscripción tardía a regímenes democráticos, y una también tardía ampliación de derechos. El derecho a voto extendido al conjunto de los hombres mayores de edad data de 1925, y para el conjunto de las mujeres mayores de edad, recién de 1959. Además, el país ha sufrido interrupciones traumáticas de la democracia en variados períodos posteriores a 1925, particularmente entre 1973 y 1990.

Como consecuencia de esta historia, la población chilena se encuentra con variadas restricciones que le impiden asumir plenamente su condición de sujeto de derechos, por ejemplo:

- La información sobre el desempeño de las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, a sus distintos niveles, es escasa y dispersa.
- La mayor parte de la ciudadanía no conoce sus derechos en tanto consumidores, usuarios de servicios, pacientes del sistema de salud, etc.
- El mecanismo por el cual se determinan las tarifas de servicios básicos es desconocido por la mayoría de la población.
- El grueso de la ciudadanía no comprende las funciones específicas de un senador, un diputado, un ministro, un alcalde, un intendente, etc.

- Resulta difícil y engorroso acceder a información acerca de procesos legislativos y regulatorios.
- Existen importantes espacios en los cuales el ejercicio de ciudadanía se hace difícil, por ejemplo en las escuelas, donde las normas son fijadas sin ningún nivel de participación de los afectados por las mismas.
- La confusión entre participación, en sentido genérico, y participación ciudadana en sentido estricto, esto es, en condiciones de igualdad, permite que se generen espacios de deliberación entre Estado y actores privados (por ejemplo, empresas o asociaciones empresariales), llegando a decisiones que no son sometidas a los mecanismos democráticos de participación.
- Algo similar ocurre cuando los funcionarios públicos demandan participación democrática en las decisiones de sus reparticiones, como si tuvieran atribuciones para alterar el sentido de las decisiones públicas o sustituir la deliberación pública.

Estas y otras restricciones constituyen verdaderas barreras para la participación ciudadana⁴. Esto muestra que la democracia no puede operar si se dan por sentados los niveles de formación e información de la ciudadanía. Un desafío de la democracia lo constituye la generación de ciudadanos con capacidad de ejercer derechos, esto es, una ciudadanía formada e informada.

Para asumir este desafío, es preciso diferenciar los distintos niveles por los que fluye la vida social. Como ya se ha enunciado, no todo el espacio de la vida social puede ser concebido como espacio público. Cornelius Castoriadis, filósofo greco-francés, nos ayuda con tres distinciones que deriva de la experiencia política de los griegos⁵:

- El *oikos* (casa) es el espacio de lo *privado-doméstico*, donde cada sujeto porta el derecho de decidir, y se respeta el siguiente principio: está permitido todo aquello que no se encuentra expresamente prohibido. Es el espacio de la familia y la amistad, de lo cotidiano, donde las relaciones se fundan en el afecto. En este espacio es posible establecer reglas propias que no afectan el orden público.

⁴ Un análisis más exhaustivo de estas restricciones o barreras para la participación ciudadana en el Chile actual, se encuentra en el "Flujograma explicativo del problema principal", desarrollado en el contexto de la Planificación Estratégica de SEPADE para el periodo 2007-2011.

⁵ "La democracia como procedimiento y como régimen", en <http://www.inisoc.org/Castor.htm>.

- El *agora* es el espacio de lo *privado-público*, caracterizado por relaciones contractuales, donde es obligatorio aquello que las partes convienen. En este espacio confluyen las relaciones de mercado, y las relaciones asociativas para abordar problemas públicos de alcance limitado. Aunque a este espacio se entra voluntariamente, al ingresar se contraen obligaciones. Pero tales obligaciones son válidas solamente para las partes, y no para el conjunto de la sociedad.
- La *ecclesia* es el espacio *público-público*, en el que existe igualdad y compulsividad. Es decir, es el ámbito donde se adoptan las decisiones públicas, a través de mecanismos democráticos que respetan el principio de igualdad. Una vez adoptadas, tales decisiones adquieren un carácter obligatorio para el conjunto de la sociedad.

Esta distinción es una herramienta útil para analizar los procesos contemporáneos de desigualación económica, que se manifiestan en una tendencia a la continua reducción del espacio *público-público*. Esta tendencia se ilustra en las palabras de un alto dirigente empresarial chileno, quien en una entrevista afirmó que “es mejor el peor acuerdo privado que la mejor decisión pública”. Este supuesto, que recuerda la tradición aristocrática de Platón, plantea la necesidad de diferenciar entre los poderes legitimados democráticamente, y aquellos cuya fuente es la concentración de la riqueza, o cualquier forma de poder no fundado en la adhesión ciudadana ni regulado democráticamente.

Una comprensión estrecha del sistema político, lo reduce a aquellas instituciones reconocidas por la ley. Así, el sistema político estaría constituido, en su base, por los ciudadanos; por los partidos políticos, como canales de expresión de la ciudadanía; por los procesos de elección de autoridades; por los espacios de deliberación pública; y por las instituciones del aparato estatal, diferenciadas en sus tres poderes. Sin embargo, la evidencia muestra que en la definición del espacio público inciden tanto los actores con reconocimiento legal, como aquellos cuya capacidad de incidencia se funda en los recursos de distinto tipo que controlan, y no en la legitimidad democrática.

Con frecuencia, estos actores no estatales se clasifican bajo el concepto de *sociedad civil*, un término amplio que integra entidades tan diversas como las asociaciones empresariales y las organizaciones poblacionales. Según Norberto Bobbio⁶, la ambigüedad del concepto de sociedad civil no permite precisar acaso se está hablando de ámbitos para-estatales, pre-estatales o post-estatales. Sin abundar en esta discusión, es evidente que si el concepto de sociedad civil se refiere al conjunto de los actores no estatales, constituye un espacio en disputa y no expresa de ningún modo una realidad homogénea.

⁶ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*. México: FCE, 1998 (sexta edición).

De lo anterior se desprende una relevante pregunta: ¿Cómo se relaciona la sociedad civil con el sistema político? Lo que interesa aquí es abordar esta pregunta desde la perspectiva de la participación democrática, es decir, que se funda en los derechos que se adquieren por la simple condición de miembro de una sociedad o, dicho en otros términos, aquella en que se verifican procesos de igualación.

El derecho de la ciudadanía, es decir, de cualquier miembro de la sociedad, a organizarse para incidir en la forma en la que se resuelven los problemas en el ámbito privado-público (el *agora*), es inobjetable. Pero la distribución de las cargas y beneficios que se derivan de las decisiones tomadas en este ámbito, tiene validez solamente para sus integrantes, quienes las aceptan voluntariamente.

Pero qué pasa cuando este tipo de asociaciones del espacio privado-público, en las que generalmente se participa en función de alguna condición particular, o de la aceptación de algunas reglas especiales, busca incidir en las decisiones públicas, es decir, en el espacio público-público (la *ecclesia*). Se trata ciertamente de un propósito o un deseo legítimo, pero su evaluación desde la perspectiva de la participación democrática, dependerá de los medios que apliquen o pretendan aplicar para lograrlo. El respeto por la condición de igualación, sustantivo al carácter democrático de las decisiones públicas, implica que cualquier organización tiene el derecho a formular propuestas que ayuden al proceso de determinación acerca de cuáles problemas harán parte del espacio público, y a la generación de opciones para enfrentarlos.

Uno de los desafíos del sistema político es capturar la diversidad de información y de opciones que la ciudadanía está en condiciones de proveer. Jon Elster, junto a otros autores, sostiene que la deliberación pública contribuye a transformar la información privada que portan los ciudadanos o sus representantes, en información pública⁷. Mediante procesos públicos de deliberación, que convocan a la ciudadanía organizada en distintos niveles, "todo ciudadano influye sobre otros y se expone a la influencia de los otros". En consecuencia, todo proceso de deliberación mediante el cual grupos de ciudadanos intentan afectar el proceso de construcción de voluntad pública, es legítimo y necesario.

Sin embargo, en todas las sociedades democráticas modernas la participación democrática tiende a reducirse a los procesos de elección de autoridades. Entre una elección y otra, las autoridades concentran capacidad de decisión, tendiendo a adoptar decisiones que van más allá del mandato directo y explícito de la ciudadanía. En estos periodos, organizaciones de diverso carácter y orientación pretenden afectar, ya no el proceso de constitución de voluntad pública, sino directamente la opinión de las autoridades responsables de las decisiones

⁷ Jon Elster (Compilador). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2001.

públicas. Es en este contexto que muchas veces se transgrede el carácter democrático de la decisión, es decir, su fundamento en la igualdad de derechos. Para lograr su propósito, tales organizaciones cuentan con la desinformación de la ciudadanía en general y, en particular, de los grupos directamente afectados por las decisiones. Pero todo esto es posible porque la propia ciudadanía raramente reconoce su derecho a participar en la toma de tales decisiones públicas.

Para que la democracia sea lo que proclama, se requiere que la ciudadanía, o al menos la mayoría de sus integrantes, no entienda la delegación de poder en las autoridades que elige como un proceso irreversible. El poder de una autoridad democrática no es una prerrogativa propia dada por la naturaleza, sino una transferencia transitoria de quienes la han elegido. El significado de tal transferencia de poder debe estar a la vista: La ciudadanía tiene derecho no solamente a conocer las leyes que aprueban las autoridades que ha elegido, sino también de comprender el significado de las mismas, esto es, de qué manera responden a la voluntad pública, qué aspectos del bien común cautelan, etc.

Dimensiones del derecho a la participación ciudadana

Ningún régimen político democrático puede sustentarse si la ciudadanía no se identifica con su sistema de decisiones públicas, es decir, si no se siente reconocida como parte de ese sistema. Si esto no ocurre, el régimen político deberá extremar mecanismos de control y represión propios de formas no democráticas de gobierno, debido a lo cual enfrentará permanentemente el riesgo de una rebelión.

La identidad es un elemento central de la cohesión necesaria para que operen las reglas de legitimidad. Nadie está dispuesto a sacrificar a corto plazo parte de su bienestar, si no está seguro de que a la larga será parte de quienes recibirán, al menos indirectamente, los beneficios de semejante sacrificio. No es sostenible una sociedad donde las cargas se concentren siempre en un sector de la sociedad, mientras son otros los sectores que reciben los beneficios.

Con la tendencia actual a la reducción de la democracia a sus aspectos formales, es difícil que se produzca tal identificación mayoritaria con el sistema de decisiones públicas. Para contrarrestar esta tendencia, es necesaria una ciudadanía que esté en condiciones de ejercer derechos, de participar, de controlar y sancionar. El derecho a la participación ciudadana propiamente dicha, está compuesto de cuatro dimensiones que todo sistema democrático debe cautelar para toda la ciudadanía:

- ✓ El derecho a participar en la elección de autoridades

- ✓ El derecho a participar en la deliberación pública (tanto en su génesis como en su desarrollo)
- ✓ El derecho al control de la acción de las autoridades (del ajuste de su gestión al mandato ciudadano, y al marco jurídico que la regula).
- ✓ El derecho a la asociación, esto es, a generar entidades de carácter privado-público, con el propósito de intervenir sobre dimensiones parciales de determinados problemas públicos, sin pretender un impacto global o establecer normas obligatorias para el conjunto de la sociedad.

La cuarta dimensión, como las anteriores, se funda en un derecho universal de toda la ciudadanía. Pero su ejercicio genera espacios diferenciados basados en preocupaciones, identidades o reglas específicas. De allí que estos espacios pertenezcan al *agora*, según las distinciones de Castoriadis, el ámbito de lo privado-público. A este ámbito pertenecen diversas entidades que pueden calificarse como organizaciones o instituciones "privadas de interés público". El valor de esta distinción radica, precisamente, en que permite reconocer o visibilizar el hecho de que no solamente el Estado, o el sistema político, contribuye a la resolución de los problemas públicos. Decir que algo es "público", no significa necesariamente que sea "estatal", puesto que existen también entidades privadas que prestan servicios públicos o contribuyen al bien común.

Pueden reconocerse como pertenecientes al espacio "privado-público" entidades tan diversas como, por ejemplo, una asociación de grandes empresarios y una organización funcional de personas de la tercera edad (en una comuna con altos índices de pobreza). En este sentido, puede decirse que el concepto de "espacio privado-público" es tan amplio y porta tanta ambigüedad como el concepto de "sociedad civil". La elección de este marco conceptual se justifica, sin embargo, por su contribución a la comprensión adecuada de las formas legítimas en que las entidades privado-públicas pueden contribuir a la construcción del espacio público.

Es perfectamente legítimo que cualquier grupo de ciudadanos y ciudadanas generen este tipo de entidades para abordar problemas específicos en ámbitos determinados. Pero es ilegítimo que tales entidades pretendan imponer sus decisiones o reglas internas al conjunto de la sociedad. Es perfectamente legítimo que, a partir de sus preocupaciones, experiencias y experticia, entidades de este tipo deseen contribuir a la deliberación pública, y de esta manera, incidir en el *qué* y el *cómo* de la acción pública. Pero es ilegítimo que pretendan influir directamente en la decisión de las autoridades, sobrepasando los mecanismos de participación propiamente democráticos, es decir, aquellos que operan con el principio de igualdad que caracteriza al espacio público-público.

De hecho, la identidad y el trabajo de SEPADE mismo se fundan en este derecho, respondiendo al propósito de quienes lo integran de: *Ampliar las oportunidades de acceso a una formación de calidad, de participación en el desarrollo, y de incidencia en la toma de decisiones públicas, para los sectores que viven en situación de pobreza y los grupos afectados por diversas formas de discriminación, en los territorios de intervención institucional* (Objetivo general de SEPADE para el periodo 2007-2011).

Condiciones específicas de SEPADE para el desarrollo de un Programa de Desarrollo y Participación Ciudadana (PDPC)⁸

El PDPC puede considerarse heredero del tipo de intervención social que dio identidad a SEPADE desde sus primeros años de existencia. Tal experiencia, sumada a la actual presencia institucional distribuida en tres regiones, permite a SEPADE plantearse desafíos importantes. Complementariamente, su Programa de Desarrollo e Innovación Educativa (PDIE), responsable de la gestión de cuatro establecimientos de educación técnico-profesional, atiende un número significativo de estudiantes en la etapa media de formación, provenientes de sectores sociales vulnerables.

Las barreras para la participación ciudadana, analizadas más arriba, afectan principalmente a la población adulta, especialmente a aquellos sectores que, en su etapa de formación regular, no tuvieron acceso a una educación de calidad. Para superar tales barreras, estos sectores requieren de un tipo de intervención que les ayude a compensar las debilidades de su formación regular. Esta es la misión del PDPC en las zonas de intervención precisadas en la Planificación Estratégica de SEPADE. A través del PDIE, SEPADE tiene la oportunidad de ofrecer a su población escolar una propuesta de formación regular que le permita adquirir tempranamente las competencias necesarias para ejercer ciudadanía⁹.

El PDPC requiere diseñar respuestas pertinentes, que le permitan incidir en procesos de constitución de ciudadanía en las localidades en las donde interviene. Esto implica establecer niveles de planificación de su acción, que le permitan asumir el desafío de trabajar con las comunidades en la declaración de problemas relevantes, sentidos por la ciudadanía, acordes con la escala territorial de las organizaciones y redes sociales con la que se trabaja.

⁸ Para una consideración de las condiciones generales en el país para el desarrollo de un Programa de Desarrollo y Participación Ciudadana, remitimos a dos secciones de la *Planificación Estratégica SEPADE 2007-2011*: "Resumen de las causas del problema principal" y "El contexto del Plan Estratégico de SEPADE".

⁹ Algo similar a lo que se afirma en este párrafo puede decirse respecto del Programa de Desarrollo y Fomento Productivo (PDFP) de SEPADE. La intervención del PDFP apunta a compensar las debilidades de la formación regular que tuvieron sectores de la población adulta, en lo que se refiere a las competencias para el trabajo. El mismo tipo de aporte hacia la población que actualmente se encuentra en la etapa de formación regular, es la misión del PDIE.

El desarrollo de procesos de construcción de ciudadanía adquiere significado en el diseño de estrategias locales de intervención. En la explicación de un problema, adecuadamente seleccionado, se podrán identificar algunas causas cuya posibilidad de intervención estará dentro del nivel de gobernabilidad de las propias organizaciones o redes sociales (por ejemplo, cuando lo que se requiere es el desarrollo de cambios de hábitos o la aplicación de recursos de control directo de las propias organizaciones). La posibilidad de abordar otras causas, en cambio, dependerá del acceso a recursos que pueden ser provistos o movilizadas con el apoyo de SEPADE.

Sin embargo, con frecuencia podrán identificarse causas cuyo enfrentamiento demanda recursos (en un sentido amplio) solamente disponibles desde las autoridades comunales, provinciales, regionales o nacionales. Es para abordar este tipo de problemas o causas que se necesita desarrollar capacidades estratégicas y de constitución de ciudadanía. Para ello, es preciso que las organizaciones y redes sociales, o al menos sus líderes y dirigentes, adquieran competencias que les permitan elevar el nivel de responsabilidad en que operan y su capacidad de convocatoria. Un adecuado proceso de intervención en las capacidades de gobierno de las organizaciones y redes sociales, supone intervenir en varias dimensiones:

- Incremento de competencias de líderes y dirigentes de las organizaciones, en dominios de: planificación; organización; monitoreo; negociación; deliberación; control de cumplimiento de compromisos, tanto dentro de las propias organizaciones, como de parte de otros actores (públicos o privados); manejo de recursos económicos; habilidades estratégicas; comprensión del dominio público y sus dinámicas; etc.
- Generación de dispositivos que permitan mejorar el acceso a información relevante por parte de las organizaciones y la ciudadanía local: información sobre la situación de contexto inmediato y mediato; información que provea antecedentes conducentes a reconocer la dimensión pública de los problemas, las dinámicas micro/políticas en curso, las oportunidades y amenazas en curso respecto de la situación de las organizaciones; información sobre posibles fuentes e instrumentos de financiamiento de iniciativas sociales. En síntesis, se trata de información relevante para el procesamiento de problemas públicos y de las opciones para enfrentarlos.
- Asesoría especializada para el enfrentamiento de problemas en su dimensión técnica, y asesoría estratégica para la interacción con actores públicos y privados.

El rol de SEPADE se orienta a fortalecer las capacidades de las organizaciones para intervenir en problemas públicos, y no a sustituirlas. Para ello es preciso

que los resultados de las intervenciones sean verificables y evaluables por la propia comunidad. Desarrollar capacidades para que las organizaciones puedan controlar la acción pública, exige una simetría entre lo que se demanda que hagan frente a otros actores públicos, y la manera en que SEPADE se relaciona con ellas. La práctica de precisar compromisos, y de responder por su cumplimiento, debe ser parte de la rendición de cuentas (*accountability*) de SEPADE, y constituir un proceso de entrenamiento de lo que se espera que hagan las organizaciones frente a los actores públicos y privados con los cuales se relacionan.

Las capacidades propias de SEPADE deben encontrar, por tanto una triple vía de expresión:

- El desarrollo de competencias por parte de las organizaciones para incidir en el dominio público local, regional y potencialmente nacional.
- La capacidad de proveer, subsidiaria y transitoriamente, recursos a las organizaciones para el enfrentamiento de problemas públicos.
- El uso de sus capacidades, y del reconocimiento que recibe de parte de distintos actores, para influir en el diseño de los instrumentos de política pública que permitan una mejor expresión ciudadana a escala local, provincial, regional y nacional. Este tipo de "representación" no debe suplantar de los mecanismos apropiados de representación democrática, basados en el principio de igualdad. Por ello, para lograr los cambios deseados, SEPADE debe promover el encuentro entre instituciones que comparten tales propuestas, y apelar a la articulación de la ciudadanía local para llevar adelante tales propuestas.

La intervención de SEPADE en el dominio formativo regular (PDIE)

Un rasgo contenido en la definición de competencias sello de SEPADE en el ámbito educativo, está dado por la generación de competencias para el ejercicio de ciudadanía. Como está visto, este dominio es transversal a los programas de SEPADE y exige el desarrollo de diseños que, en su nivel mínimo, deben alcanzar la complementariedad, y en su nivel máximo, deben operar integradamente.

La formación para el ejercicio de la ciudadanía que ofrecen los centros educativos, debiera ordenarse en torno a los mismos objetivos institucionales contenidos en la planificación institucional. Para ello, es preciso considerar un rol técnico-asesor desde el PDPC hacia los esfuerzos educativos regulares, lo que obliga a elevar el nivel de reflexión sistemática sobre la dimensión sociopolítica de la acción de SEPADE en ambos programas.

A su vez, la especialización en el dominio educativo debiera conducir a mejorar tanto la planificación como la ejecución de formación en el dominio del PDPC, a través de una asesoría sistemática y la concurrencia de capacidades y competencias técnicas desde el PDIE. Un aspecto relevante lo constituye la necesidad de hacer converger acciones en torno a propósitos comunes, en todas aquellas intervenciones en las cuales concurren ambos programas.

De acuerdo a esta definición, ninguno de los objetivos o nudos críticos planteados por SEPADE se resuelve completamente en los límites estrechos de un programa particular. Por lo tanto, la introducción de niveles de planificación territorial integrada constituye una vía para provocar intencionalmente este tipo de sinergia.

GLOSARIO DE CONCEPTOS CLAVES

A continuación se ofrece una definición breve de algunos de los conceptos más relevantes para la intervención del PDPC. Tales definiciones recogen la significación que tales términos adquieren en el contexto del marco conceptual precedente, con el propósito operacional de orientar la intervención. No pretenden, por lo tanto, ser definiciones definitivas ni exhaustivas. Los conceptos no se presentan en orden alfabético, sino en una secuencia que facilite la comprensión de las relaciones entre ellos.

Dominio público: pertenecen al dominio público aquellos problemas reconocidos como comunes para todas las personas que integran una sociedad (ciudadanía), y cuya solución requiere de decisiones comunes que tienen un carácter obligatorio para toda ciudadanía, salvo las excepciones que sean explícitas en el contenido mismo de la decisión. No existe una definición estable en el tiempo (ni en el espacio) acerca de qué es lo que pertenece al dominio público e, inversamente, lo que debe permanecer en el dominio privado. Tal definición está sujeta a los cambios históricos, puesto que es fruto de las propias decisiones públicas. La "organización" del dominio público se refiere a la forma en que una sociedad dada se organiza, precisamente para determinar **qué** problemas pertenecen al dominio público (problemas públicos), y **cómo** deben ser abordados.

Forma de gobierno: es la forma en que una sociedad dada organiza su dominio público. El carácter permanente de tal forma es lo que da origen al **Estado**, es decir, el conjunto de las instituciones en las que se organiza el dominio público. El **Gobierno**, en cambio, se refiere a las autoridades que, en un periodo determinado de tiempo, tienen la responsabilidad sobre la administración del Estado.

Democracia: es el nombre que recibe la única forma histórica de gobierno que se basa en el principio de igualdad de todas las personas que integran una

sociedad dada, es decir, que reconoce que todas las personas, por el solo hecho de nacer, tienen igual derecho a ser parte de la organización del dominio público (derecho a ciudadanía).

Representación: dada la imposibilidad física de que toda la ciudadanía se reúna en asamblea para tomar las decisiones públicas, elige a sus "representantes", a quienes transfiere autoridad (poder) para tomar decisiones en su representación.

Estado democrático: se refiere a la forma democrática de organización del dominio público, según la cuál la ciudadanía transfiere el poder para decidir qué forma parte del dominio público y cómo debe abordarse (poder legislativo), el poder para ejecutar las decisiones públicas y para administrar las instituciones públicas (poder ejecutivo), y el poder para juzgar y sancionar a quienes transgreden las decisiones públicas (poder judicial), a autoridades distintas e independientes entre sí (separación de poderes).

Constitución: es el conjunto de leyes que norman la organización del dominio público, es decir, del Estado. Se entiende que tales leyes deben otorgar estabilidad al sistema político, razón por la cuál la modificación de las leyes constitucionales requiere de un quórum calificado, esto es, de una votación mayor a la mayoría simple (mitad más uno de los parlamentarios en ejercicio) que requieren las leyes simples (no constitucionales).

Acción pública: se refiere al desempeño, es decir, lo que deciden, comunican, hacen o dejan de hacer en el ejercicio de su cargo, y a la forma (procedimientos) en que lo hacen, las autoridades integrantes de los distintos poderes del Estado, en sus diversos niveles de organización (nacional, regional, provincial o comunal). El mismo sentido tiene el concepto de **gestión pública**.

Deliberación pública: se refiere intercambio de opiniones entre los ciudadanos para definir el *qué* y el *cómo* de la acción pública. Para que las decisiones que toman los "representantes", fruto de su propia deliberación, sea expresión efectiva de la "voluntad pública", es necesario generar espacios lo más amplios posibles de deliberación pública. Mediante la deliberación pública, cualquier información privada que sea relevante para tomar una decisión pública, puede transformarse en información pública.

Voluntad pública: para que una decisión pública sea efectivamente expresión de la "voluntad pública", es necesario que el proceso de toma de la decisión fluya por los mecanismos de representación basados en el principio de igualdad, y que esta exprese la opinión de la mayoría.

Política pública: se refiere al plan de aplicación del resultado o el contenido de una decisión pública, con su respectiva distribución de cargas y beneficios.

Cargas: se refiere a las obligaciones que las decisiones públicas conllevan para toda la ciudadanía, o para sectores específicos explicitados expresamente en la decisión. Un ejemplo típico de carga es el pago de impuestos y contribuciones, pero en concepto incluye todas las obligaciones derivadas de las decisiones públicas.

Beneficios: se refiere a los beneficios que las decisiones públicas conllevan para toda la ciudadanía, o para sectores específicos explicitados expresamente en la decisión. Los beneficios derivados de una decisión pública, se constituyen en derechos exigibles por los beneficiarios determinados por la misma.

Control de la acción pública: se refiere al control por parte de la ciudadanía del desempeño de las autoridades, con el objeto de verificar que su acción se ajusta al mandato ciudadano (del que se deriva su autoridad) y al marco jurídico que la regula. El mismo sentido tiene el concepto de **control de la gestión pública**.

Espacio privado-doméstico: se refiere al ámbito donde cada sujeto porta el derecho de decidir, y se respeta el siguiente principio: está permitido todo aquello que no se encuentra expresamente prohibido. Es el espacio de la familia y la amistad, de lo cotidiano, donde las relaciones se fundan en el afecto. En este espacio es posible establecer reglas propias que no afectan el orden público.

Espacio privado-público: es el ámbito que se caracteriza por relaciones contractuales, donde es obligatorio aquello que las partes convienen. En este espacio confluyen las relaciones de mercado, y las relaciones asociativas para abordar problemas públicos de alcance limitado. Aunque a este espacio se entra voluntariamente, al ingresar se contraen obligaciones. Pero tales obligaciones son válidas solamente para las partes, y no para el conjunto de la sociedad.

Espacio público-público: es el ámbito donde se adoptan las decisiones públicas, a través de mecanismos democráticos que respetan el principio de la igualdad. Una vez adoptadas, tales decisiones adquieren un carácter obligatorio para el conjunto de la sociedad.

Participación ciudadana: ejercicio del derecho de la ciudadanía a elegir a las autoridades públicas, a participar en la deliberación pública, a controlar la acción pública (el desempeño de las autoridades), y a contribuir al bien común (solución de los problemas públicos) desde el espacio privado-público.

Organización ciudadana: se refiere, en términos generales, a organizaciones generadas por la propia ciudadanía, con el objeto de promover o facilitar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, en al menos una de las cuatro dimensiones señaladas en la definición precedente.

Mecanismo de participación ciudadana: se refiere, en sentido estricto, a un mecanismo que permita canalizar, sobre la base del principio de igualdad, el

ejercicio de al menos una de las tres primeras dimensiones del derecho a la participación ciudadana (elección de autoridades, participación en la deliberación pública, control de la acción pública), a distintos niveles (nacional, regional, provincial, comunal, vecinal). En un sentido amplio, pueden reconocerse también como mecanismos de participación ciudadana, aquellos mecanismos de participación que convoquen a grupos específicos (y que por no basarse en el principio de igualación, tienen un carácter privado-público), siempre y cuando sus propuestas y contribuciones a la construcción del dominio público, sean posteriormente sometidas a mecanismos de participación ciudadana en sentido estricto.

Entidad (organización o institución) privada de interés público: se refiere a cualquier organización o asociación formal perteneciente al espacio privado-público, es decir, que reúne voluntariamente a un grupo de personas de características, ideas o intereses distintivos, con el propósito de abordar, con un nivel limitado de gobernabilidad, uno o más problemas públicos.

Capacidades de gobierno: corresponden a las capacidades requeridas para el ejercicio organizado del derecho a la participación ciudadana. El siguiente es un listado no exhaustivo de tales capacidades: de planificación; de organización; de monitoreo; de negociación; de deliberación; de control del cumplimiento de compromisos, tanto dentro de las propias organizaciones, como de parte de otros actores (públicos o privados); de manejo de recursos económicos; de habilidades estratégicas; de comprensión del dominio público y sus dinámicas; etc.

Líder: se refiere a la persona que tiene capacidades propias que le permiten influir sobre otras personas, movilizándolas en función de determinados fines. Aunque el liderazgo conlleva necesariamente un alto componente de iniciativa personal, se ejerce siempre en un contexto grupal o comunitario.

Dirigente: se refiere a la persona que ocupa un cargo directivo en una organización, y por lo tanto, ejerce funciones de liderazgo por delegación formal de los integrantes de la organización, por un periodo determinado de tiempo.

Agente comunitario: se refiere a la persona que, teniendo habilidades para el liderazgo, se capacita para cumplir tareas específicas al servicio de la comunidad, ya sea como ejercicio personal de voluntariado, o en el marco de alguna intervención social pública o privada.