

# Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil

DARÍO I. RESTREPO

Recibido 18 Julio 2001/Enviado para Modificación 26 Septiembre 2001/Aceptado 15 Octubre 2001

## RESUMEN

La participación ciudadana se refiere a las posibilidades que los ciudadanos, comunidades y diversos grupos sociales tienen de incidir en las políticas públicas, sin pasar necesariamente por la democracia representativa, los partidos políticos, las prácticas clientelistas o la organización gremial. La participación ciudadana se invoca para asuntos económicos, administrativos y políticos. El sistema clientelista y la tecnocracia dominan el universo de la oferta estatal en participación así como las decisiones, la planeación, los presupuestos de las entidades territoriales y las empresas públicas. El control estratégico al poder público es una esperanza renovada pero todavía lejana. Para lograr una participación social eficiente y que ayude a democratizar al Estado y a la sociedad se proponen varios principios: la publicidad de todos los actos de gobierno, el incentivo a la capacidad propositiva de la sociedad sobre las políticas públicas sin perder su autonomía ante el Estado, la discriminación positiva en favor de los grupos sociales menos representados, el fortalecimiento y la construcción de actores sociales y políticos, la institucionalización del derecho y la práctica participativa para que deje de ser una circunstancia aleatoria y manipulada, la creación de redes socio-comunitarias que sistematicen las experiencias de participación y, el fortalecimiento de las capacidades de la población en cuanto a la definición de las principales variables que definen el poder político, administrativo y económico.

**Palabras Claves:** Democracia representativa y participativa, consulta, concertación, control estratégico.

## ABSTRACT

### Social Participation: The State – Civilian society relationship

Civic participation refers to the possibilities that citizens, communities and different social groups have to influence public policies, not necessarily through representative democracy, political parties, "favor-based" political

practices or unions. Civic participation may be applied to economical, administrative and political issues. The "favor-based" political system and technocracy dominate the universe of state's offer in participation as well as in decision making, planning and budget allocation in territorial entities and public companies. Strategic control to the public power is a renewed yet distant expectation. In order to achieve an effective social participation capable of helping in the democratization of the State and the society, several principles are proposed: the public nature of all governmental acts; stimulation of the propositional capacity of society on public policies without hindering their autonomy from the State; favoring underrepresented social groups; strengthening and construction of social and political actors; establishment of the participation right and practice thus changing its randomized and manipulated nature; creation of social and communitarian networks systematizing participation experiences and; strengthening people's capacity to determine the main defining variables of the political, administrative and economical power.

**Key Words:** Representative and participative democracy, consultation, concentration, strategic control.

La participación social se refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre el Estado y la sociedad. Las formas tradicionales y legales de esta mediación han sido los instrumentos de la democracia representativa y de la democracia corporativa. Es decir, el régimen electoral como mecanismo de acceso a las jurisdicciones representativas y las organizaciones gremiales del capital y del trabajo. Al lado de estas y con no menos tradición han existido otras mecanismos de mediación entre la sociedad y el Estado. Las relaciones patrimonialistas y clientelistas, las vías de hecho (paros, tomas, asonadas, marchas) y el levantamiento armado. En América Latina y particularmente en Colombia, las mediaciones legales se combinan de múltiples maneras con las prácticas para-legales o francamente ilegales, incluyendo relaciones entre el levantamiento armado y la democracia representativa y corporativa.

En la actualidad, el debate sobre la promoción de la participación social refiere a otro universo de mediación entre la sociedad y el Estado. La democracia participativa. Qué es la democracia participativa? Lo nuevo suele definirse ante e incluso contra lo tradicional. Es decir, respecto a lo que no es. La democracia participativa es el conjunto de mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las comunidades para incidir en las estructuras es-

tatales y las políticas públicas sin requerir necesariamente de la representación partidista, gremial, clientelista o de las vías de hecho cívicas o armadas. Se diferencia de la democracia representativa en cuanto al procedimiento en que la primera está regularizada al punto de ser un ritual periódico, mientras que la segunda es más aleatoria, pero también más oportuna pues invoca la intervención social según la necesidad. También, en que la democracia representativa se materializa en un acto (el acto electivo) y la democracia participativa invoca un proceso en el cual las personas están llamadas a intervenir varias veces. En cuanto al contenido, la democracia representativa se limita a la elección de personas que a su vez cuentan con gran autonomía para la toma de decisiones públicas. La democracia participativa en sentido estricto no es el acto de elegir, sino el de pronunciarse sobre temas de interés colectivo mediante referendos, plebiscitos, consultas, procesos de concertación y pactos sociales. En cuanto al contenido también se diferencian en cuanto los que acceden a la democracia representativa poseen la facultad de pronunciarse sobre todos los asuntos del Estado correspondientes a las prerrogativas de su jurisdicción, mientras que los que acceden a la democracia participativa se pronuncian generalmente sobre asuntos específicos predefinidos. En cuanto a los sujetos involucrados, la democracia representativa conduce a las decisiones a individuos representantes de partidos y movimientos políticos, mientras que la democracia participativa, es el proceso de involucrar individuos y grupos sociales en la co-administración de políticas públicas.

Las causas históricas del surgimiento de la democracia participativa son de muy variada índole e incluso, las versiones son contradictorias entre sí atendiendo escuelas de pensamiento y el apego a explicaciones derivadas del surgimiento de la democracia participativa en cada país.

Desde una lectura proveniente de la sociología dos grandes fenómenos causales recogen un amplio consenso explicativo aunque su valoración sea diferenciada.

La crisis del régimen representativo y por lo tanto, la incapacidad de los partidos políticos para mediar en todos los asuntos de interés colectivo entre el Estado y la sociedad. La complejidad creciente de la sociedad adquiere múltiples formas de representación de intereses ante el Estado alternas a la democracia representativa y la democracia corporativa. Suele además mencionarse la creciente fragmentación y especialización del Estado por tareas que desbordan los programas partidistas como criterio suficiente para la administración de las múltiples, complejas y plurales actividades del Estado.

## UNIVERSO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

En Colombia el antecedente de la participación social se remonta al año de 1958 con la creación de las Juntas de Acción Comunal. Se trata de integrar las asociaciones vecinales existentes como correas de transmisión de los partidos tradicionales (liberal y conservador). Las Juntas sirven para canalizar 'auxilios parlamentarios', que no son otra cosa que partidas del presupuesto nacional, manejadas a discreción de los representantes políticos nacionales para ser ejecutadas en los barrios populares en la realización de obras de interés comunitario. Esta medida de participación social sirve para organizar las comunidades como demandantes de favores de los políticos a cambio de la fidelidad electoral. Posteriormente surgen programas para poblaciones rurales pobres y en zonas de violencia social y política. El programa de Desarrollo Rural Integrado -DRI- (década del setenta) y el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR- (década de ochenta). Aún hoy subsisten los programas, así como el fuerte énfasis en el uso de la participación social para trabajos con comunidades pobres y comunidades víctimas de la violencia.

En 1986 se reformó la constitución nacional introduciendo la descentralización política (elección de alcaldes), administrativa (transferencia de funciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios y los servicios sociales) a los municipios y la descentralización fiscal (cesión del 50% del Impuesto al Valor Agregado -IVA-) para cubrir las funciones descentralizadas. Es dentro de este paquete que surgen las primeras iniciativas constitucionales de promoción de la participación social entendida como participación ciudadana y comunitaria en asuntos públicos. La consulta Popular Local; el derecho de los usuarios de servicios públicos a constituirse en Ligas de Usuarios con representación en las Juntas Administradoras de las Empresas de servicios; las Juntas Administradoras Locales como subdivisiones administrativas de los municipios; el impulso a la contratación entre la administración y las entidades locales con comunidades, organizaciones populares y organizaciones no gubernamentales - ONG.

En una evaluación realizada tres años después, con cobertura de la mitad de los municipios del país, arrojó un resultado muy mediocre de estas iniciativas de participación social. En todo el país no se realizaron más de tres consultas populares; no se dio la participación de usuarios en las empresas; sólo en una decena de municipios sobre un total de más de mil pusieron a funcionar las Juntas Administradoras Locales; en cambio la contratación entre el Estado con las comunidades y grupos socio-comunitarios reveló ser un mecanismo de ejecución de políticas públicas muy extendido (1).



Sin embargo, este resultado no significaba un desinterés social ante una extraña oferta pública. Desde la década del setenta una profunda ola de fondo tendía a replantear las relaciones entre el Estado y el movimiento social. Los 'Nuevos Movimientos Sociales' caracterizados por sus formas de organización no partidista ni gremial, asociaban sus reclamos al Estado con una exigencia de participación social en las políticas públicas, particularmente en las políticas sociales (servicios públicos domiciliarios y servicios sociales). Los pliegos de las marchas, tomas y paros exigían participación social en la decisión de programas y proyectos, la administración de empresas y funciones públicas, la concertación de planes de desarrollo locales y de los diferentes sectores de política pública e, ingerencia en la orientación sobre la asignación y manejo de los recursos. La recomposición del movimiento social superaba entonces la reivindicación de beneficios al Estado para exigir la concertación y cogestión de políticas de interés colectivo. Importa señalar que la nueva disposición del movimiento popular ante el Estado concentraba sus estrategias en una demanda de gestión territorial. Es decir, tanto el ámbito de organización de los nuevos movimientos sociales como sus demandas se hacen a nivel local. La descentralización en Colombia y la oferta de participación social en los asuntos locales iniciada en 1986 son una respuesta a esta recomposición política del movimiento social.

Por otra parte, en la década del ochenta se fue fraguando dentro de los partidos tradicionales (liberal y conservador) una reforma política del Estado cuya estrategia tendía a separarse del clientelismo y la represión como instrumentos fundamentales de la relación con el movimiento social. Desde esta frontera se leyó la recomposición del movimiento popular empezando a formular propuestas de reforma administrativa y política que le dieran cabida a la participación y la concertación entre el Estado y la sociedad. No estaba ausente de esta 'apertura política' un novedoso mecanismo de lucha contra la insurgencia armada y la insubordinación social. Trabajar directamente con las poblaciones pobres y las comunidades en zonas de violencia en la satisfacción de los principales reclamos al Estado. Además, la participación social permite la organización política de estas comunidades dentro de los programas e instituciones públicas.

La tercera onda de fondo que converge en el apoyo a la participación social proviene de las teorías contemporáneas de la administración y la asignación de recursos públicos. Aquellas reclaman la incorporación de las reglas del mercado en la construcción de las estructuras públicas y la asignación de recursos. Desde esta frontera, la participación social es un mecanismo imprescindible para permitir la 'revelación de preferencias' de los consumidores-contribuyentes-votantes (2). Debe contribuir a abaratar los costos estatales en la provisión

de servicios, aumentando a su vez las coberturas. Convertirse en una presión sobre los funcionarios y los mandatarios políticos hacia la moralización y el uso eficiente de los recursos.

No debe concluirse que cada una de las vertientes convergentes en la defensa de la participación social es unívoca en su exigencia. Menos aún que existe unanimidad estratégica entre los nuevos movimientos sociales, los reformadores políticos y la tecnocracia neoliberal. Son transformaciones más globales en las relaciones entre el Estado y la sociedad que generan el entorno de la convergencia de estrategias múltiples y contradictorias que precisamente tienden a instrumentalizar de manera particular la potencialidad de la participación social.

Los primeros intentos de promoción constitucional de la participación social fueron saboteados por la clase política tradicional y la burocracia. Temprana reacción contra las nuevas mediaciones entre la sociedad civil y el Estado. Lógico comportamiento porque efectivamente la participación social busca superar las relaciones patrimonialistas y el comportamiento burocrático de la administración pública. De todas maneras, con el tiempo, políticos y burócratas tradicionales también han ido articulando propuestas de participación social.

Es por ello que la introducción constitucional de la participación social en 1986 y su mediocre resultado tres años después no desalentaron el reclamo y la extensión creciente de la demanda social y política en la participación social. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue exigida por sus promotores a nombre de la democracia participativa. Es decir, como reclamo de un amplio movimiento social deseoso de participar en la reforma estructural del Estado y en sus tareas cotidianas mediante una intervención directa del constituyente primario que posibilitara la intervención en asuntos públicos a ciudadanos y comunidades sin mediación de partidos, sindicatos y guerrillas.

La constitución derivada de la Asamblea Constituyente proclamó la participación como principio definitorio del Estado mismo. Por lo tanto, es deber de este la promoción, defensa y garantía de la participación social en los asuntos públicos. Setenta y dos veces menciona la constitución la participación ciudadana y comunitaria en prácticamente casi todos los asuntos públicos.

1. En el área económica: en la planeación nacional, departamental y municipal; en el control fiscal; en la contratación con la administración pública; en los fondos nacionales de cofinanciación de políticas sociales; y, en el uso de regalías a través de la presentación de proyectos comunitarios.

2. En el área administrativa: Participación en las empresas descentralizadas y en las estructuras administrativas del gobierno departamental y municipal.

3. En el área política: la revocatoria del mandato; los cabildos abiertos; el referendo; el plebiscito; la consulta popular; la iniciativa legislativa popular en el orden nacional, departamental y municipal.

4. En los programas sectoriales: educación, salud, vivienda, alcantarillado, acueducto, transporte, medio ambiente, seguridad, cultura, recreación y deporte.

5. En los programas nacionales: Para la mujer, la juventud, la niñez, la tercera edad, los indígenas y las zonas de rehabilitación.

### OBJETIVOS EXPLÍCITOS DE LA PARTICIPACIÓN

Organizados desde las diferentes áreas los objetivos atribuidos a la participación social son los siguientes:

- En el área económica: El principal objetivo es la revelación de preferencias ciudadanas para dar dirección el gasto público, controlar la calidad de la inversión y la eficiencia del uso. También, lograr la disminución de los costos estatales de los programas mediante la cofinanciación de estos por parte de los usuarios o beneficiarios de las acciones estatales. Además, lograr el aumento en la cobertura de los servicios gracias al trabajo social.

- En el área administrativa: La transparencia y publicidad en los procesos de decisión. La moralización de la administración pública vía el control y la veeduría social. La oportuna y ágil aplicación de las decisiones.

- En el área política: En principal objetivo es la democratización del sistema político. Se entiende por ello, la ampliación de sujetos políticos al conjunto de ciudadanos, comunidades y asociaciones sociales de diferente tipo. También, la apertura de cuantiosas instancias institucionales para la participación directa de los nuevos sujetos políticos en los asuntos públicos. En tercer lugar, la conversión en asuntos políticos de un sin número de materias antes consideradas solo bajo un tratamiento administrativo o partidista. Por ejemplo, los programas de género, étnicos y para grupos desvalidos. Además, la conversión de los problemas ambientales en asunto político de primera importancia y la invocación a la participación social en los programas, el control y la veeduría social al medio ambiente.

La participación social en los asuntos económicos, administrativos y políticos debe crear una nueva cultura, cual es el compromiso directo de los ciudadanos y comunidades con la administración del Estado y las políticas de interés colectivo. En este sentido la participación social es una estrategia política de re institucionalización y relegitimación del sistema político.

En tres grandes variables se puede resumir el conjunto de modificaciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad a través de la participación social.

- La socialización del Estado. Refiere a la apertura de la administración pública a la participación directa de ciudadanos, comunidades y representantes de organizaciones socio-comunitarias.
- La estatización de la sociedad. Refiere al traspaso de funciones antes de exclusiva potestad del Estado hacia la sociedad. Esta tendencia evoca la privatización de las funciones antes de carácter estatal y ahora de dominio privado. También, a las múltiples iniciativas de cofinanciación, cogestión y coadministración de políticas de interés colectivo.
- El control social del Estado y el autocontrol social. Más allá de la participación social dentro de las estructuras y programas estatales y del traspaso de funciones estatales al sector privado se encuentra el control social. Refiere al creciente debilitamiento de la separación entre el Estado y la sociedad por la vía de la auditoria de la sociedad a los funcionarios, mandatarios, presupuestos y programas públicos. A su vez, esta nueva fuerza de la sociedad ante el Estado se transforma en un autocontrol social ante las demandas sobre el Estado, puesto que la sociedad tiende a ser subsumida dentro de la responsabilidad de las políticas públicas.

### EVALUACION OPERATIVA

La extensión de objetivos, áreas, sujetos e instrumentos de la participación social no facilitan la claridad y simplicidad del universo normativo que la regula. Tampoco favorece la construcción de programas públicos o privados de promoción que atiendan la consecución de varios objetivos estratégicos. Muy por el contrario, existe una gigantesca dispersión de la oferta normativa. Además, dispersos y débiles son los programas de capacitación frente a la profundidad de las transformaciones que supone la instauración de la democracia participativa. En consecuencia, en este período de emergencia tiene mayor peso el universo normativo y discursivo que la implementación práctica de la participación social. No por ello el enfrentamiento entre estrategias diferentes en torno a la definición de la participación se reduce a lo ideológico. Claras tendencias

generales resultan de la evaluación operativa de diez años de participación ciudadana y comunitaria (3).

¿Cómo se convoca?

1. La participación social se presenta como prolongación de los aparatos públicos en la sociedad. Esta última es organizada operativamente dentro de estructuras públicas o cuasipúblicas para su adiestramiento en la consecución de objetivos de política. Por ejemplo, los Comités de Participación Comunitaria en Salud son una instancia del sector salud, convocada además a discreción de las autoridades municipales.

2. Existe una gigantesca dispersión de la oferta pública en participación, en donde prácticamente, cada sector de política pública ofrece por su lado diversos mecanismos e instancias de participación social. De tal manera, se crea una capa de profesionales de la representación social en los comités.

3. Poca es la continuidad institucional y programática de la participación social. Al depender su validación de una convocatoria pública y al ser esta dispersa, los continuos cambios en la administración pública, en los funcionarios y en los programas provocan la inestabilidad institucional de la participación.

4. Cada oferta de participación social tiende a un objetivo institucional definido. La coordinación con otras ofertas es casi inexistente. Cuando esta se plantea, cada sector e instancia de participación se ofrece como el lugar central mismo de la coordinación de iniciativas. Este 'imperialismo conceptual' caracteriza el comportamiento de conjunto de la administración pública organizada por sectores institucionales estancos.

5. Cada oferta de participación social crea al sujeto participante, indicando quién puede participar y la manera en que la sociedad debe organizarse para acceder a la instancia o al proceso de participación.

6. La participación es normalizada, dosificada y conductista. Indica el lugar o instancia de acceso, la periodicidad, los temas y la frontera de su incidencia.

7. La reglamentación pública para la participación en asuntos políticos, administrativos, sociales y económicos parece una carrera de obstáculos. Existe mayor precisión sobre los requerimientos, muchas veces excesivos para la participación social, que interés en fomentarla y garantizarla como derecho inalienable.

8. La democracia participativa perpetúa la dependencia de la sociedad respecto de los actores y las instancias de la democracia representativa y de la racionalidad y actores burocráticos. La dependencia se concreta en cuanto a la toma de las decisiones estratégicas, el destino y uso de los recursos y los procedimientos administrativos.

9. Por todo lo anterior, hasta ahora, la participación social contribuye a generar grados crecientes de fragmentación social y a impedir la organización autónoma de la sociedad respecto del Estado.

¿Quiénes son los sujetos participantes?

Cuatro son los grupos de población privilegiados por la oferta de participación social:

1. Para la participación social los sujetos activos son los ciudadanos y comunidades en tanto usuarios y consumidores. La población compradora y vendedora de servicios tiene la prelación para participar en la administración de programas, el control a los funcionarios y presupuestos, la contratación de políticas de interés colectivo y la auditoría social.

2. La población más pobre sujeto de las campañas para la satisfacción de las Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI. Los programas y proyectos organizan a los pobres para la recepción de los beneficios, la ejecución de ciertas acciones y eventualmente para la administración de partes de los proyectos.

3. La intervención del Estado en zonas de violencia, ofrece la participación a los actores y a las víctimas de la violencia en los programas de pacificación y rehabilitación.

4. Los principales mecanismos políticos de la participación ciudadana y comunitaria en Colombia son: La consulta popular directa; el plebiscito; el referendo derogatorio o aprobatorio; la revocatoria del mandato; y el cabildo abierto. Los resultados de todos los mecanismos obligan el acatamiento del poder político, a excepción del cabildo abierto. El sujeto participante en todos los mecanismos requiere estar inscrito en el censo electoral. Es decir, solo quien participa de la democracia representativa puede acceder a la democracia participativa en sus ofertas políticas.

¿En qué se participa?

1. La participación es para asuntos políticos, administrativos y económicos.

2. Existen tres puertas de acceso a la participación: el sistema político; la descentralización de las políticas sociales; el régimen de contratación de la administración pública.

3. En el sistema político la democracia participativa es un apoyo a la democracia representativa. Es decir, el conjunto de iniciativas de participación social en asuntos políticos está subordinado a los mecanismos y a las instancias de la democracia representativa. Además, la participación en asuntos políticos solo reconoce sujetos individuales (ciudadanos) y no colectivos (comunidades). Por ejemplo, la iniciativa legislativa popular mediante la cual una iniciativa social busca las firmas de respaldo individual (de aquellos inscritos en el censo electoral) para llevarla al congreso de la República. Este último debe recibir la iniciativa y discutirla con total autonomía. Si la iniciativa fuere rechazada, los promotores de la iniciativa pueden pedir un referendo aprobatorio reuniendo aún más firmas adherentes y un gran respaldo electoral.

4. En la descentralización de políticas sociales la función básica de la participación social es la de ser agente de la ejecución, financiación, contratación y administración de servicios. La participación social encuentra en la descentralización el área más grande de concreción, puesto que es la política social descentralizada el ámbito público por excelencia ofrecido a la participación social.

5. El estatuto de contratación regula la intervención de la sociedad en la descentralización de servicios, en la privatización de las funciones del Estado y en los programas de apoyo a los proyectos de desarrollo socio-comunitarios.

6. A excepción de los asuntos políticos, la participación social está prioritariamente ligada a programas de reproducción social. Es decir, al acceso a los servicios sociales básicos y a la economía solidaria como estrategia de auto reproducción y sustentabilidad económica de los pobres.

7. La participación social está ausente de las políticas macroeconómicas, del universo de las políticas productivas y de la regulación de la propiedad.

### ¿Para qué se participa?

A continuación se enumera, según grados de intensidad, la validación de la participación social. De conjunto, es decir, de mayor a menor grado se diseña el perfil de una copa de vino.

1. Lo más común de las prácticas de participación es la información. Los funcionarios del Estado, con la ayuda de las Organizaciones No Gubernamen-



tales - ONG -, se han convertido en expertos promotores de los autodiagnósticos socio-comunitarios. Mapas de pobreza, de NBI, de las necesidades sentidas son realizados con participación directa de las comunidades sujetos de la atención de los programas públicos, mixtos y / o privados. Esta información es básica para orientar a la administración pública en sus decisiones de ejecución ya que mediante ella se logra la 'revelación de preferencias sociales'.

2. Con un poco menos de intensidad se practica la participación social en la consulta de políticas y programas. Principalmente, la consulta demanda la opinión comunitaria sobre los requerimientos de ejecución de acciones y en menor medida sobre las acciones a emprender. Algunas veces, el autodiagnóstico social organiza un ejercicio de prelación de necesidades sentidas que en si mismo es una consulta sobre un orden de prioridades para la acción de las políticas públicas.

3. En tercer lugar de intensidad, la participación se arriesga a desarrollar la concertación de políticas. Poco usual, pero esporádicamente se realiza. La concertación puede o no suponer un ejercicio previo de información y prelación de necesidades por parte de las comunidades. Concertar es discutir sobre las acciones a emprender, las prioridades y las maneras de realizar las ejecuciones.

4. Se llega así a la parte más delgada de la copa que sirve de soporte. El soporte de nuestra copa no es impermeable pues deja filtrar algo de sustancia. Casi nunca la participación social realiza la co-decisión de las políticas públicas entre representantes del Estado y las comunidades receptoras de los programas. Incluso la concertación no implica necesariamente someterse a un proceso de co-decisión.

5. En la parte delgada de la copa se encuentra también el control a todos los pasos del proceso de una política pública. Decidir que se va hacer, quién lo hace, cómo se hace, ejecutar la acción, controlarla y evaluarla.

6. La planeación participativa, paradigma de la participación social, es poco usual. En su versión teórica más pura esta supone el enfrentamiento, concertación y negociación entre tres racionalidades. La social, la institucional y la política. La planeación participativa suele introducir el componente social a consideración de la racionalidad técnico-burocrática y política partidista. Verdadera rareza constituye, en Colombia, una planeación participativa según el paradigma teórico y que además el ejercicio logre plenamente afectar el presupuesto, los planes de desarrollo locales o sectoriales y consolidarse en el tiempo.

7. Antes de llegar a la base de la copa en donde esta se ensancha de nuevo, se dibuja una pequeña protuberancia. La que cual tumor tiende a ensancharse. El control a la ejecución de programas y proyectos. Con efectividad creciente las políticas públicas invocan la participación social en el control a las decisiones tomadas independientemente del grado de participación previo (información, consulta, concertación, decisión, control al proceso, planeación).

8. La participación se ensancha resueltamente en intensidad con las prácticas de co-administración de algunas de las instancias o acciones que componen la operatividad de un programa o política pública.

9. La plenitud de ensanchamiento de la base de la copa, es decir, la efectividad mayor de la participación social se encuentra en la ejecución de parte de las acciones de los programas por los beneficiarios de estos.

#### Dos posturas complementarias y / o contradictorias

Paradójicamente, las opciones tecnocráticas y clientelistas se conforman con este diseño de la intensidad de la participación social. Hacen énfasis en la obtención de información sobre las necesidades sentidas de la población y en asociarla a la ejecución de los proyectos.

En un contexto político totalmente diferente, en Cuba socialista, también las instancias de participación ciudadana y comunitaria son más eficaces para transmitir información desde la administración a la población y para que esta última manifieste sus demandas. El logro de la fiscalización y de la concertación de la sociedad con el Estado es muy precario incluso en este contexto socialista (4).

Con ello, la búsqueda de la eficiencia técnica encuentra un mecanismo de acercamiento a la definición misma de lo que debe ser el objetivo de la política, es decir a la 'revelación de preferencias' del cliente. También, el logro de la eficacia mejoraría mediante el asocio del beneficiario a la realización de las obras y, la reducción de los costos netos del Estado obtenidos por los aportes del socio participante. La ideología neo-conservadora de la autoayuda y de la superación del asistencialismo estatal se une aquí entrañablemente con las propuestas tecnocráticas neoliberales.

Nada más adecuado al populismo clientelista que saber lo que su clientela desea y poder organizarla dentro de las estructuras y la ejecución de los proyectos públicos por el controlados. Es decir, en las tendencias actuales de operatividad de la participación social las racionalidades neoconservadoras y el

antiguo patrimonialismo son las fuerzas predominantes.

Sin embargo, el tema de la participación social surge por el agotamiento tanto de las mediaciones patrimonialistas, como de los proyectos y estructuras burocráticas. Pero en su implementación, el uso tecnocrático y clientelista continua de manera renovada. No por ello existe una unidad sin conflicto entre tecnocracia y clientelismo tradicional. Por el contrario, cada una de estas prácticas se presenta a si misma como antagónica de la otra. Desde el discurso tecnocrático, la participación garantiza una mediación des-politizada, des-ideologizada e inmediata con el usuario de las políticas. La participación debiera entonces saltarse la mediación de los políticos clientelistas tradicionales. Desde el discurso clientelista, la participación es la recuperación de la prelación de los clientes contra los burócratas y tecnócratas insensibles a las necesidades sociales. En los representantes de la unidad del Estado y de la nación se funden estas dos tendencias bajo los gobiernos populistas neoliberales como el Fujimori (Perú), Gaviria (Colombia) y Salinas de Gortari (México).

Las divergencias entre el clientelismo neoliberal y el clientelismo patrimonialista se saldan en cuanto a una determinada instrumentalización de la participación social. Es por ello que ambos privilegian la información y la organización del cliente por los programas y en torno a los recursos controladas por el Estado.

Otros actores y discursos intervienen en la realidad operativa de la participación social. Los grupos religiosos, las fuerzas socialdemócratas, las corrientes anarquistas, los nuevos movimientos sociales, los funcionarios reformadores. No poseen, sin embargo, suficiente fuerza para determinar las tendencias operativas predominantes, aun cuando sus valores y sus partidarios nutran los discursos dominantes y sean los pedagogos que implementan las acciones estatales. Pero, volvamos sobre nuestra copa pues ella contiene la información sobre la articulación de los discursos y las prácticas alternativas.

El trazo de una línea vertical en frente a la copa de la intensidad de los grados de la participación social descubre un posible paradigma de la participación social. Es decir, la parte más delgada de la copa, la decisión, el control a todos los pasos de una política pública y la planeación participativa se convierten en las áreas más grandes. En el discurso alternativo son estas acciones los objetivos estratégicos a lograr. Ante estos, la información, la consulta, la concertación, el control de ejecución, la ejecución de los programas y la coadministración se convierten en componentes subordinados de la estrategia. En el fondo esta estrategia se fundamenta en la defensa de la primacía de la sociedad popu-

lar sobre el Estado. En su versión más radical rechaza la participación social que no implemente inmediatamente la hegemonía de la voluntad popular sobre los agentes estatales.

Una opción alternativa o complementaria comparte el interés por debilitar al Estado impositivo y aumentar el poder de influencia de los sectores populares. No rechaza *per se* las acciones 'no estratégicas' de participación social, siempre y cuando sean usadas como escalones hacia la atención de objetivos estratégicos.

Supongamos que los objetivos estratégicos de la participación social sean los siguientes:

1. Fortalecer la organización social autónoma.
2. Fortalecer la capacidad de las comunidades en formular propuestas viables de superación social.
3. Fortalecer la interlocución social ante el Estado (mundo político y burocrático).
4. Afectar las decisiones, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas de interés colectivo por parte de los implicados por dichas políticas.
5. Modificar una de las características entrañables del Estado cual es la de su separación de la sociedad. El Estado permeable, sensible a las necesidades sociales, que ajuste sus estructuras y acciones de manera flexible para hacerlas aprehensibles por los grupos sociales. Más allá, la disolución de las fronteras infranqueables entre aparatos estatales y las demandas sociales. En dicho caso, cada uno de los pasos de la participación social constituyen activos en esta búsqueda que no deben desecharse a nombre de un paradigma puro. Es decir, por ejemplo, la información y la ejecución de políticas, siendo las prácticas de participación social más extendidas, pueden potenciar todos los objetivos de la participación social arriba propuestos.

Es necesario señalar que esta discusión es meramente formal, es decir, gira en torno al cómo de la participación, subordinada e instrumental o autónoma y estratégica. Lo verdaderamente alternativo reboza estos términos para plantear los contenidos de política sobre los que debiera aportar la participación, el para qué. Hasta ahora la participación es fundamentalmente invocada para las políticas de reproducción social, más comúnmente llamadas políticas sociales. Estas son la prestación de servicios domiciliarios (alcantarillado, acueducto, aseo,

teléfono, energía), los servicios sociales (salud, educación, vivienda), la infraestructura física, comercial y cultural local y la generación de ingresos en las poblaciones más pobres. El régimen de propiedad, la asignación de los principales recursos en la sociedad o meramente del Estado (ingresos y gastos), la orientación del desarrollo, la política de empleo, comercial, productiva y monetaria, es decir, el conjunto de asuntos ligados a lo productivo no son invocados para la participación social, como la estamos aquí entendiendo. Estos son los terrenos de la potestad del Estado. Y, este los somete a un creciente proceso de privatización y de transnacionalización.

### ESPACIO PÚBLICO ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

Considerar las actuales relaciones entre el Estado y la sociedad en el campo social supone claridad en cuanto a la profunda modificación en el paradigma del desarrollo y de la democracia.

El paradigma que se desmonta es el siguiente: cada problema sensible para el interés público tiene que convertirse en asunto estatal; amerita una institución o empresa especializada; presupuesto fijo y creciente; programas permanentes y un arsenal de funcionarios especializados en atender la responsabilidad del Estado ante la sociedad. El Estado es plenamente responsabilizado del desarrollo y de la democracia. La sociedad se organiza para influenciar al Estado en la toma de decisiones. La democracia representativa y corporativa construye la mediación fundamental entre el Estado y la sociedad. Este paradigma de organización consagra la separación entre Estado y sociedad, en cuanto a responsabilidades públicas y esfera privada. En la actualidad, este paradigma se modifica, separándose la esfera de lo público del monopolio estatal. Ahora se distingue entre lo estatal, lo público y lo privado. Siendo lo público un ámbito de concurrencia financiera, política y administrativa entre el Estado y la sociedad. La democracia participativa o, en otras palabras la participación social, se convierte en el mecanismo esencial de la construcción de lo público entre el Estado y la sociedad.

El desprendimiento de lo público respecto de lo estatal pasa por el proceso de privatización de empresas, la desregulación de actividades, la flexibilización de los diferentes mercados y el retorno a manos privadas de cuantiosas sumas de ahorro social acumuladas durante décadas y, en ocasiones, siglos. Pocos defienden ya que el Estado posea 'monopolios naturales' diferentes al manejo de la moneda, de las relaciones internacionales, de la justicia y de las armas. En el ámbito social el Estado debe limitar su intervención voluntaria a programas para los más desvalidos. Se critica al Estado en tanto poseedor de empresas y ejecutor de obras. Las posiciones más radicales (anarco-capitalistas) niegan in-

cluso la potestad del Estado en regular las actividades privadas, limitándose a consignar y racionalizar los acuerdos entre particulares y haciéndolos respetar. Más allá del debate ideológico, se da una clara tendencia en la que el Estado dirige, financia, regula, evalúa y controla las actividades del sector privado y de los asuntos públicos posterior al proceso de privatización.

En este contexto se modifican las políticas sociales (5). Las políticas de reproducción social se habían caracterizado por ser un complemento a los ingresos de los asalariados; el salario indirecto. Como tales hicieron parte del paquete de políticas de sostenimiento a la demanda de inspiración keynesiana. Con la crisis del Estado Intervencionista se ha debilitado la centralidad de los asalariados en el proceso productivo y administrativo. En consecuencia, también han perdido la centralidad que poseían en las políticas sociales. De manera creciente las políticas sociales hacia los asalariados devienen asunto del mercado a través de los sistemas privados de aseguramiento en salud y pensiones y la privatización en la prestación de servicios sociales. Las empresas estatales que subsisten en estos campos, como en otros, son sometidas a la competencia con las empresas privadas.

El nuevo sujeto y objetivo de la política social del Estado pos-intervencionista son los pobres y los índices de necesidades básicas. El objetivo es lograr el acceso de la población pobre a un mínimo de servicios e ingresos. Para algunos se trata del resurgimiento de la asistencia pública que había sido superada por las instituciones de la seguridad social y de prestación de servicios sociales. Sin duda el interés por los pobres se acompaña del renacer del asistencialismo, pero no el del siglo pasado y comienzos de este. Sino de un asistencialismo neoliberal. El carácter neoliberal proviene de la voluntad de no realizar una transferencia incondicional a los pobres. Por el contrario, se exige de estos una responsabilidad empresarial y política. Las nuevas políticas sociales pretenden crear un sujeto para-mercantil y para-público (5). Para-mercantil porque los programas para pobres exigen de estos la coparticipación en los costos de diversas maneras y con diferente intensidad. También, porque el carácter reivindicativo del movimiento social precedente pretende ser transformado en una relación contractual mediante la cual, las comunidades necesitadas formulen proyectos de desarrollo para aspirar a la contratación con el Estado. Para-público porque mediante los diversos mecanismos e instancias de participación social las comunidades adquieren de diversa manera y con diferente intensidad responsabilidades públicas.

La época, y en ella las políticas sociales, se caracteriza entonces por una invocación a la participación de los particulares en los asuntos de interés colectivo. Los particulares invocados por la participación social cabrían en dos gran-

des grupos.

1. El sector privado. Se trata de los particulares en tanto compradores y vendedores de bienes y servicios. Lo define su relación respecto de la propiedad. Sin duda alguna, en Colombia, es el sector más solicitado por la participación social, que tiene por objetivo la extensión de las relaciones mercantiles. El sujeto social considerado es prioritariamente el empresario, el ciudadano y las comunidades en tanto productora, consumidora y contribuyente.

2. El sector comunitario. Se trata de los ciudadanos y comunidades respecto de asuntos de interés colectivo que no son necesariamente traducibles en valores de cambio. La seguridad ciudadana, el medio ambiente, los derechos humanos y fundamentales, la democracia, la administración pública, la planeación urbana y regional y la cultura son algunos de los temas de interés individual y colectivo de estos particulares. En los discursos gubernamentales y los preceptos constitucionales la participación social de estos particulares tiene mucho peso. La evaluación empírica de la participación social en Colombia no arroja grandes realizaciones en este campo.

#### Criterios para una participación social eficiente y democrática

A continuación formulamos algunos criterios para la promoción de la participación social asumiendo plenamente las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad en el campo social.

*Fortalecimiento de la sociedad civil.* Es el primer objetivo que debe guiar el conjunto de recomendaciones sobre la participación social por una razón histórica. El modelo de desarrollo precedente fomentó el fortalecimiento del Estado ante el cual la sociedad era relativamente pasiva en los asuntos públicos. La construcción de las nuevas relaciones Estado sociedad para la construcción del espacio público supone el fortalecimiento del interlocutor social. Claro que también el Estado merece la mayor atención porque no está dispuesto ni normativa, política e institucionalmente para fomentar la interlocución con la sociedad. El interés por el fortalecimiento del interlocutor social debe asumirse también respecto de la transformación del Estado.

La segunda razón histórica proviene de la gigantesca dispersión y fragmentación social. Poca es la cultura organizacional, la cultura ciudadana y de derechos sociales. Existe mayormente una mentalidad gremialista, rentista y mendicante ante el Estado y los asuntos públicos. Por lo tanto, urge incentivar una nueva disposición de la sociedad ante el Estado y los asuntos públicos que haga énfasis en los compromisos y responsabilidades de los particulares ante los



asuntos de interés colectivo.

Todas las recomendaciones atienden a satisfacer la necesidad del fortalecimiento de la sociedad. Este objetivo es a la vez el medio para fortalecer el tejido socio territorial de las comunidades fragmentado por las relaciones mercantiles y las relaciones de centro-periferia que se reproducen al interior de cada conglomerado territorial y al nivel de la nación. El fortalecimiento de la sociedad también invoca el tránsito de las comunidades en sujetos políticos, que en el caso de la participación social en asuntos ligados con la descentralización plantea la apropiación territorial de la democracia.

Hacia el objetivo general de fortalecer la sociedad señalamos en este acápite varios principios a tener en cuenta.

*El principio de publicidad.* El primer requisito de la democracia es la información. Sin ella el llamado a la participación no es más que un mecanismo para plebiscitar decisiones, sometido a la manipulación sobre las variables que conducen a la toma de decisiones y de sus consecuencias. La democratización de la información, su libre acceso, la formación social sobre los asuntos públicos forman la opinión pública. Ella basta para generar un control moral que 'impide atreverse a todo' y también 'suponer todo posible'. Una ciudadanía informada es el primer derecho que empieza a hacer posible la construcción social del interés colectivo.

*El principio propositivo.* El fomento de la participación social sin incentivar la capacidad propositiva de la sociedad sobre las políticas públicas no es más que la instrumentalización de la sociedad por el Estado. No se contribuye así a la obtención del principio de publicidad, ni tampoco al de la moralización de la administración pública. Con seguridad, por el contrario, se perpetúa la dependencia de la sociedad respecto del Estado con el mantenimiento de los vicios clientelistas, patrimonialistas y elitistas que han caracterizado la relación entre el Estado y la sociedad.

*El principio de la primacía de la sociedad.* Exigir de la sociedad responsabilidades para-públicas y para-mercantiles supone cuestionar la primacía de lo tecnocrático. A nombre de la especialización técnica en los procesos de toma e implementación de decisiones se ha construido una barrera que inhibe el acceso al debate público respecto de las grandes y pequeñas orientaciones de la administración pública y de la asignación de recursos. La decisión sobre la direccionalidad del desarrollo afecta a toda la sociedad. La participación social es la vía más adecuada para socializar las decisiones sobre el desarrollo. El saber técnico ayuda a la toma de conciencia sobre lo que es posible, viable y realizable (el

cómo), pero no puede abogar una superioridad ética que suplante el debate político y social (el qué).

*Principio de autonomía.* La concurrencia de la sociedad con el Estado para la asunción de los asuntos públicos acarrea la amenaza de la absorción de la sociedad por el Estado. La dependencia de decisiones técnicas, la competencia de los grupos sociales por los contratos con el Estado y la subordinación de las propuestas sociales a las instancias representativas son los maneras más usuales de negar la autonomía social. Una vez más, llegamos a la negación del interlocutor social convertido en un simple instrumento dependiente de intereses enquistadas dentro del Estado. El principio de autonomía es de doble vía. También refiere al mantenimiento irrenunciable de las responsabilidades del Estado que no puede excusarse y menos delegar sus funciones a la sociedad. La construcción de lo público mantiene la responsabilidad absoluta del Estado en proveer el ambiente normativo, los recursos, programas e instituciones especializadas en el logro del bien público.

*Principio de solidaridad.* La privatización de las funciones estatales acarrea la amenaza de proclamar como primer principio de la acción pública la competencia entre particulares. En todo lugar, la competencia niega la equidad y la justicia social. El involucramiento de los particulares en los asuntos públicos debe enmarcarse dentro de una regulación que se construya bajo los principios de la solidaridad con los grupos sociales, las regiones y las etnias puestas en posición de desventaja ante la competencia. Además, debe velarse por un estatuto antimonopolio en la contratación del sector público con los particulares.

*Fortalecimiento de las organizaciones sociales.* Principio de interlocución. No hay sociedad civil sin organización social. La participación social debe tener como propósito fundamental el fortalecimiento de la organización permanente de la sociedad, el mejoramiento de la capacidad de formular políticas y el adiestramiento gerencial de los grupos socio-comunitarios. Los programas y proyectos a los cuales el Estado convoca a la sociedad no pueden agotarse en la consecución de los objetivos instrumentales. De lo contrario, el interlocutor social estaría siempre por construir, generando una dinámica de dispersión social y perpetuando la dependencia organizacional de la sociedad respecto de las propuestas de participación del Estado.

*Principio de permanencia o de institucionalización.* Las convocatorias ocasionales a la participación social no contribuyen resueltamente a fortalecer el interlocutor social. La participación debe ser un ejercicio permanente. Esta es una de las característica que distingue la democracia participativa de la participación ofrecida por la democracia representativa. Este principio supone insertar

los costos de la participación en los presupuestos de los diversos niveles territoriales y del conjunto de empresas e instituciones públicas. También, hacer de ella un derecho consagrado y no sometido al capricho del funcionario o del gobierno de turno. La permanencia es también requisito para fortalecer las capacidades de formulación de políticas públicas por la sociedad.

*Principio de integralidad.* Es más conveniente que existan pocas instancias de participación que muchas. Es mejor que la participación social sea elevada a la planeación de las políticas sectoriales y de las diversas entidades territoriales que ser un ejercicio validado en la ejecución puntual de proyectos específicos. De tal manera, se supera la atomización y dispersión social provocada actualmente por la implementación de la participación social. El tercer aspecto de la integralidad refiere al la superación de la frontera de la oferta pública de participación social. El límite de ésta es el universo de las políticas reproductivas y la auto-sostenibilidad de los pobres. La integralidad reclamada es aquella que plantea la relación entre la participación en asuntos reproductivos (sectoriales y territoriales) con las relaciones productivas.

#### Adecuación social para la participación

Se desprende de los anteriores principios una serie de recomendaciones prácticas.

1. La participación social no debe estimular la fragmentación de los sectores sociales sujetos de los programas sociales. Para evitarlo, una de las iniciativas a llevar a cabo es la construcción de redes socio-comunitarias. Se trata de estimular el encuentro entre estructuras abiertas a la participación social, así como de los actores socio-comunitarios participantes en los programas sociales. De tal manera, no se niega la convocatoria sectorial y específica a la participación, pero esta es enriquecida por un cúmulo de experiencias y debates de la red.

2. Uno de los objetivos fundamentales de las redes de participación debe ser la sistematización de las experiencias. Se lograría así cualificar la actitud y las propuestas de la sociedad civil a los programas, las instancias y los mecanismos de participación.

3. Además, la sistematización de experiencias se convierte en la fuente de investigación socio-comunitaria necesaria para la formulación de políticas públicas por la sociedad civil. No se reclama aquí la investigación teórica general, sino aquella que se desprende directamente de la práctica social.

4. Lo más importante de lograr a través de la participación social es el for-

talecimiento de las capacidades comunitarias. El concepto de capacidad refiere a la actitud cultural, a las destrezas requeridas para convertir las necesidades en propuestas de desarrollo, al saber gerencial y técnico; en fin, también, a la mejoría en las condiciones materiales que posibiliten aspirar a mayores estados de bienestar. Todos los componentes de la capacidad se centran en una ganancia en la fortaleza (social y política) de los sujetos sociales; en la creación de relaciones de poder que ensanchen los derechos sociales y políticos; y aumenten las posibilidades de acceso a ellos.

Con lo anterior se quiere dejar claro una crítica radical al trabajo comunitario asistencialista y a aquel que persigue la instrumentalización de las organizaciones socio-comunitarias y de las iniciativas de participación social para la consecución de metas medibles, empíricas. En términos de desarrollo es más económico interesarse en el proceso de movilización de recursos sociales, en el fortalecimiento de la organización socio-comunitaria, en la mejoría en las capacidades sociales - que en el resultado empírico inmediato solicitado por las agencias internacionales y las instituciones nacionales. No negamos aquí la importancia de los resultados inmediatos y específicos. Pero estos deben estar totalmente condicionados al logro de los intangibles culturales, actitudinales y políticos.

5. No basta abrir cuantiosas instancias públicas a la participación, ni tampoco reconocer generosamente la mayor pluralidad de sujetos participantes para dinamizar la sociedad civil y su democratización. Un objetivo fundamental de la participación social es la democratización de las políticas públicas y ello implica la democratización de la sociedad llamada a definirlas. Particular celo debiera existir en la invención de requisitos y procedimientos para que la apertura de la participación social conllevara una democratización de los procedimientos delegatarios dentro de las organizaciones sociales.

6. Buena parte de lo que se pueda lograr mediante la participación social lo condiciona la manera como se genera la relación entre el Estado y la sociedad. El régimen de contratación entre el Estado y los particulares condiciona esta relación, ya que la participación social reclama la construcción de sujetos para-públicos y para-mercantiles. En general, los Estados latinoamericanos no tienen un estatuto de contratación particular con las comunidades y las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo. El régimen de contratación del Estado con los particulares es inapropiado para el logro de los principios y de las recomendaciones aquí expuestas ●

## REFERENCIAS

1. Correa NR, Rodríguez AL, Restrepo DI. Descentralización política y participación ciudadana. PARCOMUN, Santafé de Bogotá; 1989.
2. Wiesner ED. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá; 1992.
3. Ochoa D, Restrepo DI. El estado del arte de la descentralización política y la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria. En: Diez años de descentralización, resultados y perspectivas. FESCOL. Santafé de Bogotá; 1994.
4. Dilla H, Gonzalez N, Vincentelli A. Los municipios en Cuba: una experiencia más allá de los paradigmas. Revista Síntesis. 15. Madrid, España; 1991.
5. Novoa EA, Restrepo DI. Las políticas sociales de la nueva era. En: Globalización y Estado Nación. Escuela Superior de Administración Pública -ESAP. Santafé de Bogotá; 1994.

Visite el sitio Web de la Revista de Salud Pública  
en: <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistasp>