

DESARROLLO Y DEMOCRACIA, DESDE LA CIUDADANÍA

Oscar Guerra González¹

Resumen

La construcción de una ciudadanía participativa, ha sido uno de los grandes desafíos para la democracia contemporánea en el mundo. Actualmente en América Latina, no sólo se evidencia la emergencia y necesidad de nuevos espacios de participación, sino que también se mantienen latentes, problemas tan comunes para la región y su historia, como lo son los altos niveles de pobreza y desigualdad. En Latinoamérica y específicamente en el Chile de los últimos 30 años, es posible constatar un avance significativo hacia una ciudadanía social, lo cual se refleja en la ampliación de los sistemas de protección social y en el posicionamiento de la “participación ciudadana” como un elemento novedoso en la forma de concebir la formulación e implementación de las políticas sociales. Este escenario, requiere de nuevos marcos de reflexión que permitan posicionar en las políticas públicas, la “participación ciudadana” como un medio de inclusión e integración, capaz de dar forma a un modelo de desarrollo que se ha caracterizado por identificar a “beneficiarios”, “usuarios” y “consumidores”, antes que a “ciudadanos”.

Abstract

Building a participatory citizenship, it has been one of the great challenges for democracy in the contemporary world. Currently in Latin America, not only emergency and need for new spaces for participation is evidence but also remain latent, common problems for the region and its history, as are the high levels of poverty and inequality. In Latin America and specifically in Chile for the past 30 years, you may note a significant advance towards social citizenship, which is reflected in the expansion of social protection systems and the positioning of the “citizen participation” as an element new way of thinking in the formulation and implementation of social policies. This scenario requires new frameworks that allow reflection on public policy position, “citizen participation” as a means of inclusion and integration, able to shape a development model that has been characterized by identifying “beneficiaries” “users” and “consumers” rather than “citizens”.

Palabras clave: Ciudadanía, pobreza, desigualdad, política, participación.

Fecha de recepción: 04.06.2015

Fecha de aceptación: 06.08.2015

Keywords: Citizenship, poverty, inequality, policy, participation

Received: 04.06.2015

Accepted: 06.08.2015

¹ Historiador, PUCV. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Profesor de “Ciudadanía, pobreza e innovación social”, Universidad Diego Portales.

¹ Historian, PUCV. Master in Political Science, University of Chile. Professor of citizenship, poverty and social innovation. Diego Portales University

DESARROLLO, DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

Chile a nivel latinoamericano se posiciona a nivel político como un modelo distinguido a partir de sus altos niveles de institucionalización y la eficacia en los Procesos de Formulación de Políticas Públicas. A nivel social, se posiciona como un ejemplo a partir de la denominada “lucha contra la pobreza”. La reducción de la misma ha significado un aporte fundamental al régimen democrático recuperado después de 17 años de dictadura. Este proceso claramente amplió considerablemente el rol social del Estado frente a la ciudadanía, a través de políticas sociales que lograron dar sentido a un crecimiento económico exitoso, en un marco de estabilidad institucional que significó una de las características más valoradas del proceso de transición a la democracia (FSP, 2011) (CEPAL, 2010).

Junto al destacado escenario anterior, se ha consolidado en el modelo de desarrollo del país, una característica permanente que no sólo genera ciertos grados de incertidumbre a la institucionalidad actual, sino que también permite dar cuenta de una debilidad fundamental del camino al desarrollo. Esta característica se refiere a los altos niveles de desigualdad que presenta el país. Los cuales tienden a ser entendidos sólo dentro del marco socio-económico, sin embargo, su transversalidad se puede observar en la profunda elitización del régimen político, lo cual nos remite a un marcado déficit democrático (CEPAL, 2010).

La crisis de la democracia representativa, se

puede evidenciar de forma clara y sencilla en el debilitamiento de los procedimientos políticos institucionales, como lo es el progresivo descenso en el porcentaje de la población que participa en los procesos electorarios o sea, en los espacios convencionales de participación ciudadana. Esto se evidencia también, en el crecimiento de una serie de demandas por parte de la población que aun siendo respondidas a partir de la oferta estatal, no deriva necesariamente en mejores niveles de apoyo al sistema democrático, ni menos aún en un aumento progresivo de la participación convencional electoral (Sojo, 2011) (CID, 2006) (PNUD, 2004).

Estos elementos en su conjunto reflejan un desafío para el desarrollo del país, entendiendo que la gobernabilidad del mismo depende en buena manera, de la capacidad de mantener un orden y una respuesta frente a las crecientes demandas de la ciudadanía. En la actualidad es posible dar cuenta de una creciente percepción de desigualdad, la cual abre espacios una sociedad en la cual aumenta la frustración, el sentido de marginación de los individuos y sus sentimientos de injusticia (Calderón, 2012: 114). A lo anterior, podemos conciliar que la “ciudadanía” pareciera ser una deuda en todas sus dimensiones para la democracia actual, especialmente en países y regiones como la nuestra, en donde los niveles de asimetría y desigualdad parecieran obstáculos permanentes para un desarrollo sostenible que contemple el fortalecimiento de una ciudadanía en sus dimensiones civil, política, social y cultural.

El modelo tradicional de comprender el desa

rollo y el avance de la ciudadanía, ha pensado estas dimensiones de forma progresiva. Según su relato a partir de la experiencia europea, en el cual la garantía de los derechos civiles, daría pie al desarrollo de los derechos políticos y luego a los sociales, sin embargo, esta idea progresiva pareciera no aplicarse en el contexto latinoamericano, ejemplo de ello lo veremos en el sostenido avance respecto a los sistemas de protección social versus la apatía de los sectores más “beneficiados” frente al sistema político (Leonardo, 2003) (Santos, 2004)(Marshall,T) (Freijeiro, 2008). Es posible constatar, una subordinación frente a un modelo elitista de democracia que ha restringido la participación ciudadana, generando niveles de desigualdad que se traducen en fuertes déficit democráticos, los cuales terminan por afectar de forma permanente a los sectores más vulnerables (De La Maza, 2010).

Resulta relevante indicar que este artículo se une a los enfoques que buscan ampliar la comprensión del rol “social” del Estado y sus políticas públicas, apostando por una revisión del papel de “lo político”, en la edificación de una nueva agenda que tenga por guía conceptos como ciudadanía e inclusión social (Barba, 2009). A partir de lo anterior, el esfuerzo se traduce en generar una revisión de la estrecha relación entre democracia y ciudadanía, apostando por ampliar los márgenes que tradicionalmente han mantenido a la pobreza y la desigualdad como elementos cercanos a modelos de “desarrollo”, pero a la vez, alejados del desafío que requiere construir un sistema democrático que traduzca los denominados beneficios del desarrollo, en una ciudadanía más activa y participativa.

DEMOCRACIA DESDE LA CIUDADANÍA

El predominio de un modelo procedimental de la democracia, tanto en el ámbito politológico, así como en el mismo discurso político, ha ido delimitando progresivamente el marco del significado que asume la democracia a la hora de hablar o estudiar sobre ella. Según este modelo existirían al menos cinco elementos propios de una institucionalidad democrática, como lo serían: 1) Autoridades elegidas; 2) Elecciones libres, periódicas e imparciales; 3) Sufragio inclusivo o incluyente; 4) Derecho a ser elegido u ocupar cargos públicos; 5) Libertad de expresión; 6) Derecho a variedad de fuentes de información; y 7) autonomía asociativa (Dahl, 1989).

Una de las mayores críticas a esta visión de la democracia, estaría en que ha vaciado en buena parte el contenido social necesario para un real régimen democrático. Si bien, a fines del siglo XX, el debate en Occidente se inclinó a favor de lo deseable de la democracia como forma de gobierno, por otro lado, la propuesta que se convirtió en hegemónica terminó por implicar una restricción de las formas de participación y soberanía ampliadas a favor de un consenso en torno al procedimiento electoral para la formación de gobiernos, lo cual derivó en un progresivo enfoque hacia la estabilidad de los gobernantes y no hacia la ampliación política y social del sistema (Held, 2007).

Este estrecho modelo de la democracia, ha acompañado a un Estado que ha tendido a perfilarse como un facilitador de mercados y garante de un reducido haz de derechos de seguridad individual y de propiedad (PNUD, 2004). Dejan

do en un “vacío” la figura del ciudadano, el cual se ausenta cuando nos acercamos a los grupos menos favorecidos por el sistema económico. De esta forma, toma fuerza pensar que en un continuo que fuera desde la participación efectiva a la participación limitada, el modelo de democracia vigente, se sitúa en el último extremo, pues para muchos ciudadanos de la clase obrera, del sexo femenino y de minorías étnicas, las limitantes para una participación efectiva, son abundantes (Held, 1997:312).

Frente al escenario anterior, es relevante recordar que la democracia no se puede agotar en el régimen político, sino que en su sentido pleno implica la extendida existencia de otras ciudadanías además de la política, como lo sería la civil, la social y la cultural. De esta forma el régimen democrático no garantiza, como lo muestra la experiencia de América Latina, la vigencia de esos otros aspectos de la ciudadanía (PNUD, 2004). Frente al escenario anterior, el modelo de democracia participativa asoma como un referente a la hora de pensar cómo cubrir los baches del modelo representativo frente al progresivo aumento de demandas por apertura y ampliación del sistema.

Antes de proseguir, es fundamental considerar que los modelos de democracia no son excluyentes y que si bien, hemos de posicionarnos desde una democracia participativa, esta no entra en contraposición al modelo predominante como lo es el liberal representativo, sino que más bien se presenta como una forma de complementar y suplir vacíos que como se han descrito, representan los desafíos actuales de los países de la región.

DEMOCRACIA CIUDADANA

Antes de proseguir con el análisis sobre la problemática, resulta fundamental clarificar qué hemos de entender por ciudadanía. Ahora bien, definir ciudadanía, resulta una tarea compleja debido a las diversas aproximaciones que intentan clarificar su contenido político y filosófico. Es por ello, que para introducirnos en este tema, asumiremos siguiendo a Lister que ser *un ciudadano en el sentido legal y psicológico implica poder disfrutar de los derechos de ciudadanía necesarios para la agencia y la participación social y política. A partir de ello, actuar como ciudadano significa satisfacer el potencial de ese estatus (Lister, 2003).*

Para una mejor aproximación, es necesario distinguir al menos tres dimensiones de la ciudadanía. Estas serían:

- *La dimensión de los derechos: Dice relación con un status legal de igualdad entre los individuos, el cual suele estar consagrado en las cartas constitucionales.*

- *La dimensión de la participación: Dice relación con concebir a la ciudadanía como una condición política por excelencia, en la posibilidad de deliberar y poder ser parte del gobierno.*

- *La dimensión de la identidad o pertenencia: Dice relación con la pertenencia a una comunidad singular (propia), que adquiere una serie de elementos que posibilitan la cohesión y solidaridad de la comunidad (Peña, 2008).*

La relación que se da entre estas dimensiones, es fundamental para la problemática que se plantea, pues las políticas sociales se hacen cargo de problemas como la inequidad, la cual es vivida por ciudadanos que se encuentran en una relación desventajosa dentro del orden social imperante. Esta posición desventajosa, no sólo puede entenderse en el nivel socio-económico del individuo o la familia, sino que en todo el estatus de ciudadanía, atravesando las tres dimensiones antes propuestas. De esta forma, el estatus de igualdad que representa la definición clásica de la ciudadanía ha representado un desafío permanente para las democracias occidentales, especialmente en estructuras sociales históricamente ligadas a altos índices de desigualdad, en donde la ciudadanía social, persiste como una deuda y una experiencia no vedosa.

CIUDADANÍA SOCIAL

A mediados de siglo XX T.H. Marshall en su célebre conferencia “Ciudadanía y Clase Social”, proporcionó un modelo de ciudadanía en el cual la dimensión social complementaba a la ciudadanía civil y a la política. Marshall abrió así la polémica en torno a si: ¿Sigue siendo cierto que la igualdad básica entre los seres humanos, enriquecida en lo sustancial y expresada en los derechos formales de la ciudadanía es compatible con las desigualdades de clase social? (Marshall, 1998). A lo cual responderá de forma afirmativa, acusando que la sociedad actual acepta aún esa compatibilidad, hasta el punto en que la propia ciudadanía se ha terminado por convertir, en cierto punto, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada (Marshall, 1998).

La importancia de la obra de Marshall radica en haber abierto un espacio al reconocimiento por parte del liberalismo, sobre la necesidad y utilidad de los derechos sociales a partir de la ciudadanía.

Para Marshall, la ciudadanía se entiende como un status que se concede a los miembros plenos de una determinada comunidad. En ella, sus beneficiarios serían iguales en cuanto a derechos y obligaciones. Por el contrario, la clase social se presenta como un sistema de desigualdades, que al igual que la ciudadanía, puede fundamentarse en un cuerpo de ideales, creencias y valores de los grupos (Marshall, 1998). El desarrollo de la ciudadanía en una sociedad entraría en conflicto con su orden de clases. Para dar respuesta a esta problemática, Marshall no pensará como solución la redistribución de ingresos -lo que llevaría a centrarse en la sociedad de clases- sino en una equiparación de status de la ciudadanía a través de derechos garantizados por el Estado.

Una de las respuestas del liberalismo igualitario a los embates del socialismo a mediados del siglo XX, será centrarse no sólo en la libertad del individuo, sino en mejores niveles de bienestar y justicia social. Lo anterior se debe, según la visión de Marshall, a que no se puede disfrutar de una ciudadanía plena (en lo civil y político) en ausencia de condiciones previas, ligadas a los recursos materiales que permiten niveles necesarios de dignidad (Freijeiro, 2008) (Marshall, 1998).

La mayor crítica a la ciudadanía social de Marshall en Europa, vendrá de las corrientes de la “Nueva Derecha” o del “Neoliberalismo”, y la

crítica se centrará en los supuestos efectos degenerativos de las políticas sociales de los estados de bienestar europeos, acusando a la ciudadanía social de consolidar una relación paternalista entre Estado-Ciudadano. Relación que terminaría por atentar contra el desarrollo de la libertad y los derechos de los individuos propios del ideal liberal.

La crítica más dura a la ciudadanía social de Marshall, surge de la constatación de un nuevo escenario en las sociedades capitalistas, donde la lógica de racionalidad económica opera en favor de la desregulación de la actividad y en especial de las prestaciones sociales, impulsando la privatización de servicios públicos y el desmantelamiento progresivo de las políticas sociales estatales, al tiempo que estimula la iniciativa y el esfuerzo individual (García, 1998) (Peña, 2008). El desafío para la ciudadanía social en los años 80´ será afrontar el embate neoliberal que negará el valor del rol social del Estado con la ciudadanía. En la actualidad, el caso de Chile es emblemático, pues al ser un ejemplo de reformas de corte neoliberal, buena parte de las prestaciones sociales se encuentran en manos de privados. Siendo vinculada la ciudadanía social hoy en día, con el humanitarismo, cuando no al mercado. (Peña, 2008) (Kymlicka, 1997).

CIUDADANÍA Y POBREZA

“¿Qué es lo que los pobres responden cuando se les pregunta qué es lo que representaría el mayor cambio en su vida? Su respuesta es: organizaciones propias para poder negociar con el gobierno, con los comerciantes y con las organizaciones no gubernamentales. Asistencia directa median-

te programas impulsados por las comunidades, para que puedan elegir su propio destino. Propiedad local de los fondos, para que puedan poner freno a la corrupción. Quieren que las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos les den cuenta de lo que hacen...Éstas son voces sonoras, una demostración de dignidad”.

James D. Wolfensohn, Presidente del Grupo del Banco Mundial. Discurso ante las Reuniones Anuales de la Junta de Gobernadores, 28 de septiembre de 1999.

La focalización que ha caracterizado el rol social del Estado neoliberal, ha puesto en el centro de la política social a “los más pobres”, lo cual se enmarca en un Paradigma de Bienestar Residual, en el que se concibe la pobreza como un problema imputable fundamentalmente a las deficiencias de carácter individual, a partir de la falla de la familia o del mercado (Barba, 2009).

Dentro de este contexto, podemos visualizar dos elementos relevantes que terminan por condicionar la visión de la pobreza. Por una parte, existe una mirada predominante que tiende a la individualización y atomización del fenómeno, lo cual favorece un discurso que propicia con más fuerza la focalización y las políticas de Transferencias Condicionadas; y por otra, podemos ver la generación de una ciudadanía de segundo nivel cuando pensamos en “los pobres” y las posibilidad de participar como ciudadanos activos. Estas dos miradas no sólo se pueden evidenciar en el origen del Sistema de Protección Social actual, sino que se reflejan de forma más concreta en el desarrollo de las políticas y programas en los sectores denominados “vulnerables”.

Para la identificación de los “pobres”, hemos de mencionar que la “pobreza” ha sido observada y estudiada de forma predominante desde una perspectiva cuantitativa. Si bien se han logrado importantes avances en los últimos 20 años. En especial si consideramos que el país ha logrado un crecimiento económico con una estabilidad política. A lo cual se suma un “desarrollo sostenible” por el cual se han alcanzado logros, como el bajar una tasa de pobreza de 38,6% en 1990 a 20,6% en el 2000, reduciendo con ello la pobreza extrema de 12,9% a 5,7% en el mismo período de tiempo. Sin embargo, estos logros se deben entender de forma global, en tanto se insertan en contextos de cambio en la economía mundial y del papel que asumen los Estados (Racynski, 1998).

Hablar de pobreza, ha sido predominantemente referirse a la medición por línea de ingreso y/o por necesidades básicas insatisfechas. Lo cual como hemos visto anteriormente proviene de un modelo residual, por el cual el crecimiento por sí mismo, generaría las mejores condiciones para poder superar la pobreza. Esta visión, pareciera ser predominante en el debate público y en el discurso político actual, a pesar de la inserción de la concepción multidimensional de pobreza (Racynski, 1998) (FSP, 2011).

Las políticas sociales han sido fundamentales para la configuración de un escenario como el actual, en donde Chile aparece al menos bajo una mirada cuantitativa como un modelo. Sin embargo estas requieren una mirada integral, en tanto el riesgo de configurar una pobreza crónica en ciertos sectores, debe implicar considerar que la pobreza es multifactorial en sus causas, multidimensional en sus manifestacio-

nes y necesariamente integral en sus soluciones. Entendiendo que si bien los ingresos son un determinante fundamental para adquirir parte de los satisfactores de nuestras necesidades básicas; indudablemente, mientras persistan bajos niveles de logro escolar; las enfermedades evitables o la malnutrición afecten con mayor fuerza a las personas en pobreza, se habite en viviendas muy pequeñas y en zonas segregadas, o sólo se logre una inserción precaria en los mercados laborales, la pobreza no podrá ser superada (FSP, 2011).

La pobreza como hemos podido dar cuenta, representa un desafío y una deuda permanente no sólo con los sectores catalogados como tal (“pobres”) sino que con la sociedad en su conjunto. La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los pobres tengan poder político (PNDU, 2004). Este poder político dice relación con un proceso necesario como lo es la denominada “democratización de la democracia”, asumiendo el desafío de romper las brechas en su relación con los ciudadanos y el status de igualdad que en él debe existir. De esta forma, es que podemos hablar de una “ciudadanía de los pobres” en tanto, se les involucra en tanto se trata de fortalecer su ciudadanía, pero desde una lógica que no logra involucrar al conjunto de la sociedad en dicho esfuerzo (Fernandez, 2005) (FSP, 2011).

Un ejemplo de lo anterior es el Programa base de la política social en Chile, como lo es el Chile Solidario, pues este en su momento introduce una noción de derechos garantizados para un sector que carecía de acceso a estos, sin embargo, estos mismos derechos ya no son universa-

les sino que están focalizados en quienes han sido definidos previamente como beneficiarios, existiendo por tanto, una serie de esfuerzos que no contemplan necesariamente un desarrollo universal de las dimensiones de la ciudadanía social y que implique una integración social que esquivé el sesgo que aleja a ciertos sectores de una concepción de ciudadanía plena (De La Maza, 2004) (Mesa-Lago, 2008).

De esta manera, pareciera que los esfuerzos realizados para la disminución de la pobreza, tienden a mantenerse bajo un marco de comprensión común del fenómeno, en el cual se ausenta las posibilidades de generar una inclusión social necesaria y apropiada a una democracia que logre superar la distancia entre su contenido político y social.

POLÍTICAS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN

Como hemos podido dar cuenta, buena parte de la teoría tradicional de la ciudadanía queda invalidada al traerla a países altamente desiguales como lo son los países latinoamericanos (CEPAL, 2010) (Fernández, 2005). Frente a este escenario el rol del Sistema de Protección Social que asumen los países resulta fundamental, pues determina de qué forma es asumido el rol social del Estado frente a sus ciudadanos. Ceccini distingue cuatro enfoques de protección social que darían cuenta de un proceso acumulativo en las políticas y modelos de diseño que se han incorporado en América latina:

- La protección basada en el sector informal, y que es el de mayor data en los países de la región;

- La protección frente a situaciones de emergencia, que han surgido en el contexto de programas de ajuste estructural de la economía y los efectos de crisis;

- La protección como asistencia y acceso a la promoción, que combina políticas de mitigación y superación de los riesgos con las de prevención y acumulación del capital humano; y

- La protección como garantía ciudadana, en donde la protección abarca una serie de derechos que el Estado tiene la obligación de garantizar. (Cecchini, 2011)

Estos distintos enfoques se traducen en los diversos programas y sistemas de protección social de los países (Cecchini, 2011). En el caso de Chile, como bien hemos indicado, los fundamentos se encuentran en un Sistema de Protección Social, que guarda sus bases en un modelo neoliberal. Sin embargo en la actualidad y gracias a los gobiernos democráticos se han hecho avances que han permitido oscilar entre un sistema de asistencia y acceso a la promoción, hasta programas que develan la visión de protección como una garantía ciudadana. A pesar de estos avances, no podemos olvidar el predominio existente de una libre elección y competencia entre los oferentes, cuyo caso ejemplar es el sistema educacional que posee el país en la actualidad y que goza de una serie de cuestionamientos (Cecchini, 2011) (De La Maza, 2010) (Lechner, 1998).

Lo anterior se resume en un enfoque dual del sistema de protección social, en donde por una parte la protección social contributiva de los asalariados queda fundada en la capitalización

individual y el aseguramiento, que funciona en la órbita de los ministerios del trabajo y salud; por otra parte, la protección social no contributiva queda orientada a cubrir ciertos niveles mínimos de bienestar y disminuir las consecuencias de la pobreza extrema, administrada por los ministerios encargados del desarrollo social. Asumiendo el Estado un papel subsidiario, de control y de evaluación, disminuyendo su papel de proveedor y otorgando dicho rol a capitales privados (Cecchini, 2011, 33).

Los avances que ha tenido el país le han posibilitado dentro de la región, mantenerse como uno de los países con regímenes progresivamente universalistas, al igual que Argentina, Uruguay y Costa Rica, lo cual ha implicado un desarrollo gradual y universalizante de la ciudadanía social (Cecchini, 2011) (Barba, 2009). De esta forma, pareciera que uno de los desafíos centrales para Chile será conciliar el desarrollo social y el crecimiento económico, asumiendo en el modelo de protección social la figura del ciudadano como eje central, para la contribución de una sociedad más igualitaria e inclusivas.

PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, UNA INNOVACIÓN

Un elemento que ha logrado entregar nuevos aires al Protección Social en el último tiempo, ha sido la participación ciudadana como elemento clave en el trabajo con sectores vulnerables.

El año 2000 el Banco Mundial publicó su estudio “La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?”, por el cual se abrió con mayor fuerza un espectro fundamental en la mirada de la

pobreza a partir de las políticas públicas. Este fue recordar el papel relevante que adquieren los participantes. Esta propuesta del BM, se situaba en el afán y en la necesidad de complementar aquellas dimensiones de la pobreza que no eran abordadas por los meros datos estadísticos especialmente en los procesos de evaluación (BM, 2004).

Ahora bien, la presencia de la participación ciudadana ha estado presente tanto en el discurso como en los distintos programas de los gobiernos democráticos, sin embargo, una de las deficiencias permanentes es la incapacidad de generar espacios de autonomía y empoderamiento, o sea, distribuir poder y generar capacidades propias en las comunidades (Racynski, 1998). La introducción de la participación ciudadana entonces, ha estado bajo el velo del paradigma gerencialista que tiende a entenderla como un criterio de gestión pública, o sea como un instrumento, para elevar la calidad de la acción social del Gobierno.

La generación de programas en distintas áreas como lo son la salud (consultorios) o los barrios, ha conformado una forma de intervenir en sectores vulnerables a partir, de la participación como un instrumento eficaz a la hora de administrar los recursos y los compromisos. De esta forma los Programas de Transferencia Condicionada como el Programa Puente y El Chile Solidario, se ubican como innovadores en su momento, y bajo el fin de ampliar la cobertura y el acceso de los sectores más vulnerables a la oferta pública.

Las políticas sociales con componente participativo, adquieren un valor no menor en tanto

representan dos posibilidades que nos pueden acercar al desarrollo de una ciudadanía plena. Pues por un lugar encontramos una forma de hacer políticas públicas que integran a su proceso instancias participativas y por otra, la posibilidad no menor de generar espacios formativos para los grupos participantes de adquirir una serie de habilidades y capacidades que permitan el desarrollo de una cultura participativa en sectores que históricamente han sido excluidos.

PARTICIPACIÓN Y SUS MIRADAS

La valoración de la participación ciudadana como un elemento clave en la implementación de políticas sociales tiene como ya hemos mencionado, dos tipos de fines o propósitos. Un ejemplo es que en el caso latinoamericano el clientelismo y la corrupción han sido parte importante de la historia de las políticas sociales, los actuales Programas de Transferencia condicionada, no han estado exentos de ello. Es por ello que en varios países se ha tomado el fomento de la rendición de cuentas y la participación ciudadana como medidas para contrarrestar este patrón histórico (Programas de Transferencias Condicionadas). Los niveles de participación en estas políticas son variados y van desde el tipo consultivo hasta otra que suponga un control más activo en la gestión de programas sociales (CEPAL, 2008) (CEPAL, 2010).

Desde la perspectiva predominante en la administración pública, estos programas asumen un visión instrumental de la participación, en la cual se pueden evidenciar no sólo el perfil de ciudadano, sino que también el de cliente o

usuario, lo cual devela en buena manera los niveles de participación que se consideran y la visión que se tiene de los receptores o participantes de la misma. (Cunill, 1991) (De La Maza, 2004) Uno de los primeros ejemplos de política participativa en Chile, ha sido el del programa de “Pavimentos participativos” el cual surge en 1995 como parte de una propuesta del Minvu. En los requisitos de postulación, además de los elementos técnicos para la pavimentación, el programa contempla su funcionamiento a partir de la demanda de los propios vecinos por medio de una organización denominada “Comité de participación. Aquí se comprometen recursos de todos los actores, lo cual implica una diferencia sustancial frente a otras políticas destinadas a sectores vulnerables.

De esta forma pareciera surgir progresivamente con o sin una visión clara, una serie de mecanismos a partir de la política pública, en donde, se ve el fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos, como una cuestión esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social (CEPAL, 2000). La amplitud de visiones y temáticas que entrega la participación a las políticas públicas no hacen más que enriquecer el campo de trabajo y análisis que va desde las visiones de ciudadanía y democracia, hasta las propias de la política pública, su eficacia y eficiencia. (BID, 2006) (Fernandez, 2005) (De La Maza, 2010).

“PARTICIPACIÓN CIUDADANA”, MÁS QUE UN DESAFÍO POLÍTICO

Al finalizar podemos conciliar que para poder avanzar hacia una democracia participativa y

una ciudadanía activa, se requiere de una reflexión que permita reconfigurar los sistemas de protección social que han tendido a un paradigma residual, en el cual la figura del ciudadano y de una sociedad civil fuerte, no aparecen con claridad y relevancia necesaria. Esta tensión democracia-desigualdad si bien, ha sido parte central de la reflexión intelectual del siglo XX por las distintas corrientes teóricas. En el caso latinoamericano, requiere de nuevas reflexiones que permitan dar cuenta de que a pesar de los inmensos logros en el mejoramiento de la calidad de vida de buena parte de la población, no se ha podido generar un modelo de desarrollo sustentable que conciba como central el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía. En el caso de Chile, el desafío es mayor en tanto, los altos estándares de su calidad de vida, respecto a los países de la región, contrastan con el desarrollo de una ciudadanía social, incapaz de integrar a sectores históricamente excluidos al modelo de desarrollo actual.

Respecto a la pobreza, podemos conciliar que el abismo entre “los que tienen” y “los que no tienen” no sólo posibilita altos índices de conflictividad en los sectores más vulnerables, sino que también develan la precariedad de las miradas tanto de la pobreza como de la ciudadanía, en donde la primera se reduce al tener y la segunda a una participación política convencional que poca relación tiene con los espacios de participación que generan las comunidades. En ambos casos, queda en evidencia, la estrechez del desarrollo de una ciudadanía social, de cual adolece el actual modelo de desarrollo (HABITAT, 2012). Una comprensión integral de la pobreza resulta necesaria para comprender cómo construir ciudadanía, no sólo por el reconocimiento de la

ciudadanía en todas sus dimensiones, sino que también en la búsqueda por configurar procesos de política pública realmente participativos y que superen “lo asistencial”. La introducción de la participación en las políticas sociales requiere de esfuerzos a largo aliento con el fin de generar una sustentabilidad del proceso no sólo en la sociedad, sino que también en la administración pública. Lo anterior puede derivar en políticas sociales que resinifiquen la principal relación posible entre el Estado y los ciudadanos “más pobres”, reconociendo no sólo capacidades, sino que procesos y experiencias participativas que se integren a un Sistema de Protección Social integral.

En el momento en que se requiere pasar desde la reflexión teórica hacia términos prácticos, es en donde nos enfrentamos a las mayores dificultades. Esto debido a que la introducción de la participación ciudadana como componente de las nuevas políticas sociales no ha estado acompañada de una definición clara en torno a indicadores y dimensiones sobre el valor de la participación. La introducción de componentes participativos puede generar un avance insospechado en la relación Estado-sociedad civil, sin embargo, este posible avance requiere de un asentamiento de principios democráticos y políticos que otorguen sentido y “norte” al diseño e implementación de políticas públicas.

El ciudadano puesto en el centro de la política pública, puede traducirse en la consideración de espacios para formular estrategias que promuevan una ciudadanía activa. En la actualidad los tiempos de generación de espacios participativos que contempla la intervención estatal no se condice con un conocimiento apropiado

de los ritmos de acción y organización de las comunidades. Para poder asumir un rol “ciudadanizante”, el Estado por medio de la política pública, debe reconocer al “ciudadano” como componente esencial de una gobernabilidad democrática que vaya más allá de un orden determinado. Si bien esto pareciese obvio, representa uno de los mayores desafíos de la democracia en la región.

En definitiva, el predominio de las figuras de “usuarios”, “consumidores”, “receptores” y “beneficiarios”, aún requieren ceder espacios a la figura de “ciudadano” como “sujeto”, tanto en la lógica de la formulación e implementación de la política pública, como en la forma de reflexionar y conciliar un modelo de desarrollo inclusivo y sustentable, que hasta el momento nos presenta a la “ciudadanía” como una deuda a saldar.

Bibliografía

Barba, C (2009). *Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada. En: Retos para la integración social de los pobres en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, pp. 51-84.*

Barber, B (2000). *Un lugar para todos: Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil. Barcelona: Paidós.*

BM, (2004). *Seguimiento y evaluación. Instrumentos, métodos y enfoques. Washington: Banco Mundial.*

BID, (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina (febrero de 2006 ed.). Washington, D.C.: Planeta Mexicana.*

Borja, J. y U. O (2003). *Cuadernos de democracia y ciudadanía N°1. Medellín: IPC.*

Calderón, F (2012). *La protesta social en América Latina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.*

Cecchini, S (2011). *Transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas.*

CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago: Naciones Unidas.*

Cunill, N (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la Democratización de los Estados latinoamericanos. s.l.:CLAD.*

Dahl, R (1989). *La poliarquía: participación y oposición.*

De La Maza, G (2004). *Políticas Públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales (1990-2004). Política, Issue 43, pp. 105-148.*

De La Maza, G (2005). *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile. Primera ed. Santiago: LOM.*

De La Maza, G (2010). *La disputa por la Participación en la Democracia Elitista Chilena. Latin American Research Review, Issue 45, pp. 247-297.*

Fernandez, M (2005). *Ciudadanía, políticas públicas y bienestar: El estado social chileno y las posibi-*

lidades de desarrollo de la ciudadanía. Barcelona: s.n.

FSP, (2010). *Umbralés sociales para Chile. Santiago: FSP.*

FSP, (2011). *Voces de la pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile. Santiago: Fundación Superación de la Pobreza.*

Garretón, M (2002). *La transformación de la acción colectiva en América Latina. Revista de la CEPAL (76), 7-24.*

HABITAT, U (2012). *State of the World's Cities 2010/2011. Malta: United Nations Human Settlements Programme.*

Held, D (1997). *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita. Barcelona: Paidós.*

Marshall T (1998). *Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza.*

Martner, G (2010). *La protección y la seguridad social bajo los gobiernos de la Concertación: los retos actuales. En Chile en la concertación (1990-2010) UNa mirada crítica, balance y perspectivas (págs. 181-214). Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.*

Moulian, T (1997). *Chile actual, Anatomía de un mito. Santiago: LOM.*

Narayan, D (2000). *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?. Madrid: Mundi-Prensa*

Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana. La di-*

mensión subjetiva de la política (1 ed.). Santiago: LOM.

Lechner, N (1998). *Modernización y democratización: Un dilema del desarrollo chileno. Estudios Públicos (70), 230-242.*

Lister, R (2003). *Citizenship Feminist perspective. Second Edition. Basingtoke:Macmillan.*

Peña, J (2008). *Nuevas perspectivas de la ciudadanía. In: Ciudad y ciudadanía. Madrid: Trotta, pp. 231-251.*

Peñas, P (2011). *Barber y la idea de democracia fuerte. Revista Tales, Issue 4, pp. 279-290.*

PNUD, (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Buenos Aires:*

Racynski, D. y S. C (1998). *Lineamientos para construir una matriz de indicadores de participación social en programas nacionales participativos, Santiago: Asesorías y Inversiones Corporación Latinoamericana.*

RID, (2005). *Índice de Participación Ciudadana en América Latina, s.l.: Red Interamericana para la Democracia.*