

POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Oscar Oszlak

Algunas consideraciones analíticas

En esta nota me propongo efectuar algunas reflexiones sobre el tema de la participación ciudadana, su vinculación con los procesos de formulación e implementación de políticas públicas y su rol en la institucionalización de la democracia. Para desarrollarlo, efectuaré previamente algunas consideraciones analíticas.

Toda sociedad debe decidir de qué manera enfrentar y resolver los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto. En tal sentido, podría hacerse referencia a una “agenda social problemática”, vista como el conjunto de necesidades y demandas de las que se hacen cargo determinados actores sociales, adoptando decisiones y llevando a cabo acciones tendientes a satisfacerlas. En toda sociedad existe algún esquema de división del trabajo según el cual esa agenda social es atendida por tres tipos de actores diferentes: 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes; y 3) las organizaciones de la sociedad civil, que también prestan un número muy variado de servicios. De aquí que a este último se lo considere “el Tercer Sector”. Sin embargo, este plano “funcional” o de la división social del trabajo entre estado y sociedad no agota, como se verá, sus respectivas intervenciones.

Visto como actor complejo y diferenciado, el estado materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte de la agenda social. Cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales insoslayables, depende de gran número de circunstancias y variables. Pero en la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal se convierten automáticamente en lo que con O’Donnell hemos denominado “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, 1976).

La agenda estatal, como un río que fluye constantemente y se transforma, experimenta una continua metamorfosis. La incorporación de cada nuevo asunto genera una tensión, que sólo desaparece cuando la cuestión se “resuelve”.¹ La composición de esta agenda, en términos de las cuestiones que contiene en una determinada coyuntura histórica, es indicativa de la naturaleza y criticidad de los asuntos que exigen la intervención del estado, manifestando a la vez el rol que éste cumple frente a la sociedad. Pero son las tomas de posición de quienes actúan en nombre del estado o asumen su representación

¹ Resolución, en este caso, no implica “solución” en algún sentido sustantivo (puede haberse eliminado el carácter problemático, o simplemente, se ha postergado su tratamiento, o bien, se ha ejercido coerción sobre el actor o sector social que pretende introducir la cuestión en la agenda estatal).

las que indican con mayor claridad cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Estas tomas de posición constituyen, en los hechos, las políticas públicas o políticas estatales de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas. Los cursos de acción adoptados por esas agencias estatales, a los que comúnmente denominamos “políticas”, tienen su origen en tomas de posición de decisores políticos que interpretan que una cierta secuencia de acciones y procesos permitirá resolver una determinada cuestión y, de ese modo, eliminarla de la agenda. Y que esa resolución será congruente con una solución técnica que, en ciertos casos, responde a una expresa orientación político-ideológica.

Con esto estoy afirmando, implícitamente, que resolver una cuestión agendada admite diferentes posiciones y cursos de acción; pero cada una de estas puede repercutir de maneras muy distintas sobre la suerte o situación de los actores sociales involucrados en el asunto o cuestión. Además, una misma cuestión puede ser afrontada a través del tiempo mediante distintos cursos de acción (o cambios de políticas), sea -entre otras causas- porque la misma pudo haberse agravado o porque surgió una nueva opción de tratamiento previamente no disponible. Por otra parte, es importante señalar que una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder.

Cuando una agencia estatal toma posición y decide un curso de acción respecto de una cuestión agendada, por lo general afecta en primer lugar a un grupo social delimitado (v.g., determinados contribuyentes, titulares de cuentas bancarias, campesinos minifundistas). Pero estos grupos (o población-blanco) no son -ni podrían serlo- un actor político. Quien eventualmente actuará como tal será, ahora sí, una organización (o más de una) que asumirá la defensa o promoción de los intereses del sector social afectado y lo representará políticamente. A veces, inclusive, podrá tratarse de una manifestación colectiva espontánea o de un simple individuo. Pero importa efectuar esta distinción entre grupo o sector social afectado y actor político movilizado.

Por lo general, las cuestiones que tienen gran impacto social y generan fuertes antagonismos, suelen movilizar a múltiples actores. Hasta el momento en que ello ocurre, esos actores son “virtuales” o, más precisamente, se hallan en una suerte de hibernación mientras la cuestión no se suscita. Con esto estoy sugiriendo que la cuestión hace al actor, tanto en el estado como en la sociedad civil. O bien el actor es creado, como ocurre cuando el estado decide implementar un nuevo curso de acción, o bien es “activado” en la sociedad cuando la cuestión es planteada.²

Los planos de la interacción estado-sociedad

Las interacciones que tienen lugar entre estado-sociedad, pueden analizarse en términos de una triple relación, que toma en cuenta los tres tipos de vínculos a través de los cuales, en última instancia, se dirimen los contenidos de la agenda social vigente y las formas de resolución de las cuestiones que la integran. Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social.

² Indagar sobre si los actores preexisten al surgimiento de un conflicto o sólo cobran vida cuando éste se origina, me apartaría bastante de la línea de razonamiento que vengo desarrollando.

Estos tres planos de interacción entre estado y sociedad, tienen conexiones recíprocas y se vinculan con las características del modelo de organización económica y reproducción social subyacente: a) en el **plano funcional** se limitan a fijar las reglas de (y a asignar las respectivas responsabilidades en) la división social del trabajo; b) en el **plano material**, a dirimir los patrones de distribución del excedente social; y c) en el **plano de la dominación**, a establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales. La agenda del estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí.

En el caso de las *relaciones funcionales*, ambas esferas tienen responsabilidades exclusivas pero también comparten un ámbito de intervención común (v.g. prestación de servicios educativos, de transporte, de investigación y desarrollo, de defensa de derechos humanos) que exige, por parte del estado, no sólo la prestación de los servicios a su cargo sino también -según los casos- diversas formas de regulación y promoción de la actividad no estatal. En este plano se dirime la cuestión relativa a "de qué debe ocuparse el estado nacional".³

En el *plano fiscal y redistributivo*, cada esfera participa en la distribución del excedente social, aún cuando se supone que la masa de recursos que el estado nacional extrae de la sociedad, la devuelve a la misma a través de gastos, transferencias o inversiones que favorecen a determinados sectores, cumpliendo un papel redistributivo. Buena parte de las interacciones estado-sociedad en este plano, tienen por objeto definir "cuánto le cuesta a quién", lo cual suele suscitar problemas de equidad.

Por último, en las *relaciones de dominación*, se intercambian los recursos de poder que pueden movilizar el estado y la sociedad en la consecución de sus intereses y valores. Es en este plano donde se dirime "quién decide de qué hay que ocuparse, quién gana y quién pierde".

En un nivel de análisis más general, estos diferentes planos pueden ser vistos como manifestaciones de los tres pactos sobre los que se basa una organización social: el *pacto de la dominación* que asegura la gobernabilidad; el *pacto funcional* que, permanentemente redefinido, busca la mejor fórmula para el desarrollo de las fuerzas productivas; y el *pacto distributivo*, sobre cuyas bases se define la equidad relativa en la distribución de los frutos de ese desarrollo.

También es relevante para la definición de la política pública la dimensión externa al espacio nacional, en la que corresponde incluir a las variables del contexto internacional que inciden sobre las relaciones dentro de, y entre, los tres planos considerados, afectando en última instancia los contenidos de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas. Me refiero, fundamentalmente, a los impactos de la globalización, la internacionalización del estado y la integración regional, así como a los actores institucionales que operan en ese ámbito supranacional, desencadenando procesos que inciden sobre la distribución del poder, los recursos materiales y la gestión pública de los países.

³ Este plano funcional parece ser el que se corresponde con el término "tercer sector": se trataría del sector que, además del estado y el mercado, participa en la producción de bienes, servicios o acciones simbólicas que tienden a satisfacer determinadas demandas y/o necesidades sociales.

A la luz de este marco conceptual, efectuaré algunas consideraciones acerca de la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas relacionadas con la agenda de cuestiones sociales vigentes.

La participación ciudadana y sus actores

Participación popular, comunitaria, ciudadana... muchos nombres para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan. Son múltiples las circunstancias, condiciones y modalidades que caracterizan la participación ciudadana, aún cuando los estudiosos -a mi juicio- no han conseguido todavía llegar a un consenso acerca de las categorías analíticas que permitirían formular una teoría general aceptable sobre el tema. La propia naturaleza polisémica del término que adjetiva esa participación (popular, comunitaria, ciudadana) es una primera indicación, sin entrar a considerar las dificultades que todavía enfrenta la definición de lo que debemos entender por “sociedad civil”. Menos claro aún es el alcance que debemos dar al término “participación” o, incluso, al de “políticas públicas”, supuesto referente de esa participación.

Por otra parte, se da por sentado que la participación ciudadana es “buena”, en el sentido que se le da a las “buenas causas” o las “buenas acciones”. Y se lamenta cuando los ciudadanos no participan, es decir, cuando no pueden o no consiguen agregar sus intereses en demanda de reivindicaciones que expresan valores, necesidades o aspiraciones compartidos. Esto suele considerarse un déficit de la democracia, por lo que la propuesta de ciertas formas de democracia directa o participativa han pasado a formar parte insoslayable del pensamiento académico y político en materia de democratización.

Tradicionalmente, las ciencias sociales han identificado en cualquier sociedad, dos sectores claramente diferenciados: el estado y la sociedad civil. Como he señalado, la distinción presupone, al menos, la existencia de dos esferas en las que el ejercicio del poder y la división del trabajo se manifiestan de manera diversa. El estado es una instancia articuladora de relaciones sociales, que a la vez que ejerce la dominación política requerida para la convivencia civilizada, extrae recursos a sus habitantes para brindarle bienes y servicios cuya prestación es considerada propia de su rol frente a la sociedad.

La sociedad civil, por su parte, continúa siendo una categoría analítica y una referencia empírica ambigua, si de identificar su carácter “actoral” se trata. Gran número de definiciones incluyen una obligada alusión al estado, para señalar lo que la “sociedad civil” **no es**. Casi parece una categoría residual, que a veces hasta incluye al mercado. Pero si, a su vez, el “mercado” es visto como una institución, como un ámbito de actores movidos fundamentalmente por el lucro y diferenciados en términos de su papel, organización y formas de actuación, la sociedad civil pasa a convertirse en el único otro actor “no estatal”. Un actor heterogéneo que se manifiesta como contraparte multifacética del estado en innumerables ámbitos de acción individual o colectiva. Pero ¿qué clase de actores incluye?

La respuesta exige diferenciar los ámbitos o planos de actuación de los actores, tal como se observara más arriba. Por ejemplo, dentro de este conjunto podrían considerarse a los

partidos políticos y las organizaciones corporativas que representan intereses sectoriales. Pero más que al plano funcional, su rol correspondería al plano de la dominación, de la construcción del poder, de la conformación de las influencias políticas y, en definitiva, del funcionamiento de la democracia.⁴ De hecho, la existencia, organización y funcionamiento de los partidos constituyen, en principio, un test elocuente del carácter democrático del estado y la sociedad, del mismo modo en que su debilidad es considerada como déficit de la democracia. Su efectivo funcionamiento demuestra una capacidad social de agregación y articulación de la representación política ante el estado, una manera genuina en que la ciudadanía expresa su voluntad de participar en la conformación de la relación de fuerzas que asegura la gobernabilidad.⁵

Pero aún en democracia, los partidos pueden jugar un rol diferente en su consolidación o debilitamiento. La misma ambigüedad y un similar funcionamiento en el plano de la dominación política podrían aplicarse a la representación corporativa empresaria o sindical, que la literatura suele analizar en términos de su vinculación con el estado, particularmente en lo relativo a la autonomía relativa de este último. No tengo espacio para tratar este tema en profundidad. Baste señalar que ni los partidos ni las organizaciones corporativas son considerados, por lo general, como actores típicos de la “sociedad civil” (a veces se los incluye en la categoría de “sociedad política”), quedando reservado este espacio a las ONGs -organizaciones no gubernamentales- u organizaciones de la sociedad civil y, más genéricamente, a las organizaciones y movimientos sociales.

También en este caso es preciso efectuar distinciones como, por ejemplo, entre aquellas que están constituidas formalmente (y legitimadas a través de personerías jurídicas como fundaciones o asociaciones civiles, con patrimonio propio, una membresía regulada, autoridades electas periódicamente, etc.) y aquellas que se expresan mediante formas diversas de movilización o constitución de redes sociales solidarias cuyo rasgo dominante es su informalidad, su surgimiento en situaciones de crisis, su reducida sustentabilidad temporal, y su objetivo común de resolver diversas cuestiones sociales específicas no atendibles por el mercado, ni representadas debidamente por las organizaciones corporativas, ni incorporadas a la agenda del estado o de las ONG.

A mi juicio, la distinción entre ONG “formalizadas” y movimientos u organizaciones sociales de base merecería una categorización analítica más profunda. En trabajos anteriores he incluido a estas últimas en el que denominara “cuarto sector”: grupos de muy diversa inserción social, por lo general pertenecientes a clases populares carenciadas o a sectores medios empobrecidos, que deben enfrentar la resolución de problemas que afectan su existencia cotidiana y hasta la propia supervivencia de sus miembros, sin contar con los recursos materiales y organizacionales necesarios para lograr una personería jurídica o una existencia relativamente permanente e institucionalizada.

A veces, inclusive, tal reconocimiento puede ser innecesario o inaplicable, como ocurre con ciertos movimientos espontáneos o esfuerzos colectivos ocasionales. Incluye a auto-constructores, integrantes de clubes de trueque, redes solidarias de guarderías y

⁴ También podría considerarse que estas instituciones actúan en el plano de la equidad distributiva, en tanto los contenidos discursivos de sus plataformas expresan posiciones político-ideológicas diferentes desde el punto de vista de la asignación del excedente social.

⁵ Por eso el autoritarismo militar ha proscrito a los partidos en casi todas las experiencias históricas en que este tipo de régimen se instaló en América Latina.

comedores populares precarios, bolsas de trabajo o comités vecinales de seguridad. La expresión “cuarto sector” permitiría incorporar, en una categoría diferente, a formas organizativas espontáneas y escasamente sostenibles, mediante las que los sectores más desposeídos de la sociedad civil intentan resolver, solidariamente, aspectos críticos de su supervivencia cotidiana, ante la imposibilidad de acceder al mercado o ante el abandono del estado de su función de bienestar.

Los planos de la participación ciudadana

Tanto las funciones de estas asociaciones espontáneas como las del tercer sector formal corresponden al plano funcional, habida cuenta de la redefinición de las fronteras producida entre los diferentes actores que integran el esquema de división social del trabajo. Sin embargo, las acciones del tercer y “cuarto” sector pueden trascender este plano funcional, para incursionar en los otros dos. En este caso y siguiendo la propia lógica de mi argumento, ya no correspondería continuar hablando de tercero o cuarto sectores sino, más propiamente, de participación ciudadana o de la sociedad civil. Puede tratarse de las mismas organizaciones, que asumen los distintos roles o de organizaciones/movimientos diferentes. Así, por ejemplo, mientras una escuela o un asilo privados funcionan estrictamente como suministradores de servicios en el plano funcional, un movimiento piquetero podría funcionar en los tres planos, como brazo popular de un partido político, como expresión reivindicativa de una reasignación del ingreso en favor de sectores marginales y/o como proveedor de empleo o capacitación laboral a sus integrantes.

En general, los movimientos espontáneos o de base surgen en circunstancias límite, en las que los actores involucrados perciben amenazas de diverso tipo a su existencia cotidiana. Es el caso de los grupos de defensa civil autoconvocados en situaciones de desastre, de piqueteros que cortan rutas en señal de protesta y reivindicación o de manifestantes que tratan de impedir la instalación de basureros atómicos, el desalojo de viviendas o la impunidad de ciertos crímenes que conmocionan la vida de ciertas comunidades. En otros casos se trata de grupos que reivindican o promueven la defensa de valores, como los derechos humanos, la libre elección sexual o la reivindicación de derechos aborígenes. La actuación de estas organizaciones plantea desafíos importantes a la institucionalización de la democracia, abriendo la discusión acerca de la legitimidad de estas modalidades de democracia directa (movimientismo, basismo), que a menudo asumen formas de confrontación abierta con el estado, con el capital privado, con organismos internacionales o con otros actores sociales. Hasta qué punto resulta posible o necesario canalizar estas expresiones movimientistas a través del sistema de partidos políticos como modo de robustecer la democracia representativa es, asimismo, uno de los dilemas que ha acompañado y sigue acompañando el debate político de la región. En igual sentido se ha planteado la cuestión de la manipulación política de estos movimientos, sea como fuerza de choque, como mecanismo de legitimación del gobierno o como garantía de contención del descontento social.

Los tiempos de la participación ciudadana

En general, la literatura ha enfatizado la influencia de las ONG y movimientos de base del lado de los insumos del sistema político y muy poco del lado de los productos y efectos sociales de su participación, tema que una vez más nos remite a su actuación como agentes de la institucionalidad democrática. Podría sugerirse que, en los hechos, la participación ciudadana se manifiesta en los procesos de formación de las políticas

públicas, en la ejecución de las respectivas decisiones y en el control de la gestión pública. Es decir, en los tres tiempos -futuro, presente y pasado- en que se desenvuelve toda actividad humana. Así, sus organizaciones pueden influir en la creación de los escenarios políticos futuros que debe decidir una sociedad para alcanzar un modo de organización social deseable; en la co-producción cotidiana y rutinaria de bienes y servicios junto a, o suplantando al estado; o en el seguimiento permanente de las políticas, el control de la gestión y la evaluación de los resultados conseguidos por las instituciones estatales. Posiblemente los mayores avances producidos en la participación ciudadana durante los últimos años, han tenido lugar en los planos de la construcción del futuro y de la revisión del pasado de la gestión gubernamental. Pero aún si este fuera el caso, existe todavía un abismo entre la calidad de esa gestión y el papel que puede cumplir la sociedad civil en su mejoramiento.

Tal vez el máximo desafío que enfrentan actualmente nuestros estados es lograr que la gestión pública consiga articular esos tres tiempos a que hice referencia. El estilo latinoamericano de formular e implementar políticas públicas se caracteriza por la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconsulta. Así, la gestión pública parece limitarse al presente, o más precisamente, a un **presente continuo**. Es decir, ni el **futuro** ni el **pasado** son privilegiados como tiempos que deban conjugarse en la gestión estatal. Incorporarlos significaría ampliar significativamente el horizonte de las políticas. Implicaría conocer mejor hacia dónde se va y evaluar si donde realmente se llegó coincide con donde se quiso llegar... o cuánto hubo que apartarse de las metas. Como regla general, no hay entonces éxitos duraderos en las políticas públicas si no se está seguro de cuáles medios permitirían lograr ciertos resultados y de qué estrategias harían posible articular tales vinculaciones entre medios y fines. Tampoco suele haber éxitos duraderos si las estrategias no contienen una comparación sistemática entre lo que se está logrando y lo que se pretendió lograr. La participación ciudadana no puede, por sí sola, cerrar esta brecha. Pero puede contribuir a que el estado se vea forzado a reducirla, condición ineludible para construir mayor gobernabilidad democrática.