



# Participation of Citizens and Political Decentralization as a Democratic Alternative

Juan Soto Godoy  
Chile, Sociology



PARTICIPACION CIUDADANA, Y DESCENTRALIZACION  
POLITICA COMO ALTERNATIVA DEMOCRATICA.

Introducción:

Pese a las diferencias existentes en los procesos de desarrollo, democracia y participación en América Latina, no es menos cierto que, por la imposición de un modelo económico, político, social y cultural que ha imperado durante siglos en América Latina, existen ciertos rasgos, tendencias y características comunes a nuestros países.

Si bien es cierto que el período republicano, que siguió al período colonial, permitió una mayor diferenciación de un país al otro, no es menos cierto que encontramos múltiples características que hasta el día de hoy se mantienen como elementos comunes entre ellos.

En lo económico la estructura productiva estuvo inicialmente orientada a satisfacer los requerimientos de la potencia colonial, sin que existiera un modelo orientado hacia el logro de un proceso de crecimiento económico que permitiera un proceso estable de desarrollo y de satisfacción de las necesidades básicas de la población latino americana.

Con posterioridad, y durante el período republicano, la dogmatización e imposición de la División Internacional del Trabajo mantuvo vigente las características básicas del modelo colonial, manteniéndose un modelo centrado en la exportación de materias primas y en la importación de productos industriales, modelo que domina casi sin contrapeso en la mayoría de nuestros países.

En lo político, social y cultural el período colonial estableció una rígida estructura político-administrativa y una fuerte discriminación de clases sociales que en lo fundamental predomina hasta nuestros días. Dentro de ella se marginó social, económica, política y culturalmente a la población indígena. En efecto, el concepto colonial no generó ni vitalizó ni se enriqueció con una eventual integración de sociedades y culturas diferentes, sino que actuó imponiendo la estructura económica, social y cultural del conquistador sobre la sociedad conquistada.

En definitiva se estableció la política de pueblo conquistador-pueblo conquistado situación no cambió fundamentalmente con la independencia y que constituye hasta el día de hoy uno de los problemas latentes en los países latinoamericanos ya que la población indígena continúa marginada en la mayoría de las sociedades nacionales.

A esta situación debemos sumar las diferencias de oportunidades que afectan a los sectores más desfavorecidos de la población nacional, como consecuencia de una grave desigualdad en la distribución de los ingresos, factor que origina una serie de tensiones a nivel de las distintas sociedades nacionales.



Es dentro de este marco general que debe analizarse la reflexión sobre una nueva concepción que permita generar una democracia política que traspase lo meramente formal y que se manifieste a través de una real y efectiva participación de los actores y organizaciones sociales en el devenir nacional, no quedando solo restringida a la sola elección de sus representantes en las distintas instancias electorales del poder político.

Junto con ello debe analizarse la fuerte centralización política y administrativa existente en casi todos los países latino-americanos, factor que sin lugar a dudas constituye una importante traba al proceso de participación ciudadana.

### Una economía excluyente:

Es evidente que el modelo económico predominante marca con sus características todas las esferas de la vida ciudadana. Hoy esta situación se ve agravada con la imposición creciente de la globalización que, en su concepción neoliberal, con su corolario del mercado como único regulador de la actividad económica, está generando una creciente exclusión tanto a nivel internacional como al interior de los distintos países.

Este fenómeno a nivel internacional se manifiesta en la cada vez más limitada soberanía que tienen los países del tercer mundo para programar y desarrollar sus propias políticas nacionales. En efecto, a través del FMI y del peso exorbitante de ciertos países en los restantes organismos internacionales, ante cualquiera solicitud de ayuda, de renegociación de deuda o de préstamos, ésta queda condicionada a la aceptación de las medidas y programas de corte neo liberal que imponen dichos organismos. Estos programas se abstraen de la realidad de los países recurrentes y de los efectos económicos, políticos y sociales que las medidas propuestas pueden traer a dichas sociedades, primando la decisión de incorporar las economías de dichos países al modelo de globalización neoliberal.

Es de extrañar que no solo se pretenda aplicar fórmulas comunes a realidades diferentes, sino que además no se realicen evaluaciones que muestren y demuestren las ventajas y resultados de la aplicación de dichas políticas. El ejemplo de Argentina es elocuente. Por años fue mostrado como el discípulo meritorio de la aplicación de las instrucciones de FMI, ignorando las voces de alerta al interior del país que señalaban los efectos negativos que dichas normas estaban generando en la economía nacional y que más pronto que tarde llevarían al país a una crisis mayor. Al producirse la crisis, incluso en un grado mucho mayor que el previsto, al interior del FMI no solo no se realizó una evaluación de lo ocurrido, sino que se siguió condicionando cualquiera nueva ayuda o reprogramación de pagos a la aceptación de las mismas condiciones que generaron la crisis económica y los graves problemas que condujeron a violentas movilizaciones sociales. Solo una acción concertada de varios países frente al FMI logró obtener una mayor flexibilización de éste.

Esta exclusión en la toma de decisiones de los respectivos gobiernos respecto a determinar y poner en marcha proyectos de desarrollo en función de las realidades económicas,



sociales y culturales de cada país, genera un distanciamiento cada vez mayor entre las necesidades de la economía de los países desarrollados y la de los países del tercer mundo.

Paralelamente la aplicación de las políticas de globalización en el sentido neoliberal está generando igualmente crecientes desigualdades al interior de los países. En efecto, a nivel económico se consolida un sector orientado a las finanzas y la exportación que se caracteriza por su modernidad, dinamismo y éxito económico. Junto a éste, la mayoría de los restantes sectores económicos orientados hacia el mercado interno, ven debilitadas sus posibilidades de desarrollo ya que deben enfrentar la creciente competencia de productos importados, la mayoría de los cuales vienen subvencionados desde sus países de origen. Como consecuencia se crea una dicotomía interna en la cual coexisten dos o más sectores económicos con diferentes características, situación que genera por una parte una fuerte concentración de la riqueza y por la otra una extensión y/o masificación de la pobreza.

El caso de Chile es elocuente. Nadie puede negar que el país ha alcanzado fuertes tasas de crecimiento y desarrollo económico y que paralelamente ha logrado disminuir las tasas de pobreza y de miseria. Sin embargo cuando se analiza la distribución interna del producto nacional se observa que ésta no ha mejorado y que continúa favoreciendo a los sectores más pudientes de la sociedad.

Lo paradójico de esta situación es que no solo está afectando a los países del tercer mundo, sino que igualmente está desarrollándose en forma creciente en los países desarrollados. El modelo ha “logrado” mantener, como factor estructural, una alta tasa de cesantía, una disminución de los beneficios sociales y una concentración de la riqueza en favor de un sector de la sociedad a través del mecanismo de la distribución de los ingresos.

A estos efectos se suma la tendencia creciente hacia la liberalización y flexibilidad laboral, situación que tiene como consecuencia directa la generación de un clima de incertidumbre ocupacional en el cual todos están expuestos al temor de una eventual pérdida de su fuente de trabajo. Esta política evidentemente no considera los efectos negativos y la ansiedad que sobre el individuo, la familia y la sociedad genera la posibilidad de la cesantía con su corolario de deterioro económico, social y cultural.

Junto con ello se debe resaltar que, paradójicamente, la flexibilidad laboral se constituye en un freno para el crecimiento económico, ya que, ante la incertidumbre de tener un ingreso estable en el futuro, una parte significativa de la población se retrae de la adquisición e inversión en bienes durables junto con excluirse de participar en la obtención de líneas de crédito.

De ello se deduce que los efectos negativos de dicha política se están igualmente “globalizando” lo que debería permitir unir esfuerzos entre países desarrollados y del tercer mundo, no solo para evitar dichos efectos negativos, sino igualmente para reflexionar en conjunto y proponer modelos alternativos de desarrollo.



### Una política excluyente:

El proceso de globalización neoliberal conlleva igualmente una marcada exclusión política. En efecto los gobiernos, al tener que aplicar normas y políticas impuestas desde el exterior, se ven restringidos en aplicar políticas y programas que respondan e interpreten las necesidades expresadas por la población.

Ello genera un debilitamiento de la democracia ya que en general el ciudadano, al ver excluidas sus inquietudes, necesidades y propuestas, no se siente interpretado por la política gubernamental, lo que conlleva a una creciente apatía y auto marginación.

Por consiguiente la toma de decisiones políticas se concentra cada vez más en una restringida cúpula gubernamental que, en la generalidad de los casos, se encuentra con un estrecho margen de decisión, siendo presionada por los factores externos y los intereses del sector empresarial vinculado al sector más dinámico de la economía.

Bajo estas circunstancias se generan paralelamente 2 situaciones:

- por una parte, a nivel gubernamental se va interiorizando una actitud de frustración al tomar conciencia de los estrechos límites en que puede desenvolverse la acción gubernamental con lo que se crea una actitud de aceptación pasiva de las “reglas del juego” o bien se produce el alejamiento de los mejores cuadros de gobierno al constatar la imposibilidad de llevar a cabo políticas adecuadas para resolver, o mitigar, los problemas del país
- por la otra, a nivel de la ciudadanía, se va generalizando una actitud de apatía y de frustración que conlleva a la marginalización de la actividad política. Esta actitud repercute negativamente en los partidos políticos, que ven cada vez más disminuidos sus militantes y en la juventud que siente que su participación carece de toda relevancia y que por consiguiente se retrae incluso de su participación en los actos electorales. En igual forma la población en general pierde confianza en que a través de la política y de los políticos pueda encontrar una solución a sus problemas cotidianos.

El peligro de esta situación es evidente ya que no solo produce frustración y apatía sino que además se genera una desorientación a nivel de la población, lo que la deja expuesta a experiencias populistas o extremistas ya sean éstas de derecha o de extrema izquierda. La realidad tanto en los países desarrollados como en el tercer mundo demuestra lo generalizado de esta situación.

En efecto no es casualidad el desarrollo y la aceptación de un importante sector ciudadano de las ideas que hoy sustentan partidos y sectores vinculados al fascismo en Europa o a líderes populistas de derecha en América Latina. Más preocupante aun es que dichas ideas incluso han penetrado en sectores populares tradicionalmente vinculados a partidos progresistas y de izquierda. Evidentemente la desorientación que genera la exclusión



política puede facilitar el camino a cualquier nuevo movimiento que logre canalizar esta frustración ciudadana.

En América Latina el fenómeno populista de los años 30 y 40 tuvo una connotación diferente ya que estaba vinculado a una política de mayor autonomía nacional, tanto en el campo político como económico, y con una fuerte connotación de cambio social. En ese esquema el Estado asumía un rol fundamental como orientador y ejecutor de una transformación de la sociedad.

En cambio en el esquema actual del populismo latinoamericano de derecha esos rasgos están ausentes, tal como está ausente un diseño político que tienda una mirada hacia el futuro y un real compromiso social que logre un desarrollo armónico para el conjunto de la sociedad nacional.

En Chile la postulación de Lavín representa un ejemplo típico. Sin un programa de gobierno, con solo presentar medidas puntuales, con enormes recursos económicos en su campaña, con una publicidad vacía y populista y presentándose como el candidato del cambio, sin siquiera especificar a que cambio se refiere, estuvo no solo a punto de lograr el triunfo en las elecciones presidenciales precedentes, sino que continua apareciendo con posibilidades de triunfo en las elecciones presidenciales del año 2005.

#### Una participación insuficiente:

La democracia política puede concebirse como una democracia formal o bien como una democracia participativa.

En América Latina se han alternado históricamente dictaduras militares y democracias formales. En las primeras obviamente la participación ciudadana no solo es inexistente, sino además cualquier acto o movimiento opuesto al régimen imperante es causal de diversos grados de represión.

En los períodos democráticos normalmente la participación de los ciudadanos queda restringida a la mera elección de sus representantes, ya sea a nivel de las elecciones comunales, de las elecciones parlamentarias o de las elecciones presidenciales. Son contados los gobiernos que, en los distintos niveles, han organizado y permitido una más efectiva participación de los ciudadanos ya sea a través de las organizaciones sociales o bien a través de plebiscitos.

Es importante señalar que en cierta medida la alternancia de períodos de democracia y de dictadura militar ha dificultado la posibilidad de una mayor participación. La transición de un período de dictadura a una democracia es siempre conflictiva y normalmente implica un largo proceso de negociación. Es por ello que en dichas circunstancias la participación ciudadana es extremadamente difícil ya que se requiere de decisiones rápidas y consensuadas.



La transición en Chile constituye una clara demostración de ello. La derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988 implicó para él una derrota política, pero manteniendo un enorme apoyo del poder militar y del poder económico que se benefició en forma ilimitada durante la dictadura militar. Ello restringió enormemente el margen de maniobra y de participación durante el gobierno del Presidente Aylwin, lo que tuvo como consecuencia entrar en largas negociaciones que impidieron modificar lo esencial de las estructuras políticas y económicas emanadas de la Constitución “aprobada” por referéndum durante la dictadura de Pinochet. De allí que bien puede hablarse, durante dicho período de una democracia restringida o democracia de acuerdos cupulares.

Dentro de esa situación los movimientos sociales, cuyas manifestaciones y movilizaciones contribuyeron decididamente en la derrota del gobierno militar en el plebiscito de 1988, fueron paulatinamente marginadas de las decisiones gubernamentales ya sea a nivel ejecutivo, parlamentario o comunal. Esta marginación generó una creciente desmovilización y desmotivación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales que en definitiva se ha traducido en una pérdida de apoyo activo en favor de los gobiernos de la Concertación. Esta actitud no solo afectó a los niveles gubernamentales sino además a los partidos políticos los que aparecen como una prolongación del gobierno, más que como una expresión del sentir ciudadano.

#### Centralismo político administrativo vs. descentralización:

Es indudable que también influye en estas democracias formales el fuerte centralismo político y administrativo que ha caracterizado la historia de los países latinoamericanos. En ello, sin duda, fue relevante la estructura colonial y la organización patriarcal existente en el medio rural, lo que generó una población caracterizada por su pasividad y obediencia. Hay que recordar que hasta mediados del siglo XX la población rural era mayoritaria en prácticamente todos nuestros países y que hasta la fecha dicha situación se mantiene en varios países latinoamericanos.

Esta característica, como consecuencia de la fuerte emigración campo-ciudad que afectó a América Latina a partir de 1940, influyó igualmente al medio urbano, en especial a los sectores populares y a los habitantes de los sectores periféricos mayoritariamente formados por antiguos campesinos emigrados del sector rural y de actividades agrícolas.

Por ello nos encontramos frente a un doble fenómeno: por una parte una estructura institucional cerrada a la participación y por otra una población que no considera la participación ciudadana como una prioridad dentro de sus reivindicaciones.

Sin embargo, afortunadamente, hoy se ve en varios países una creciente reivindicación para lograr una mayor participación de parte de amplios sectores ciudadanos. Ello se manifiesta principalmente a nivel comunal y en ciertos lugares a nivel de gobiernos regionales. La experiencia de Brazil, en el Estado de Río Grande do Sud, es muy significativa a ese



respecto. Sin embargo habría que realizar un profundo análisis para comprender las razones que explicarían la falta de apoyo ciudadano que obtuvieron en las últimas elecciones los sectores que propiciaban y representaban una política de participación ciudadana y de fortalecimiento de las organizaciones sociales.

Esta situación nos vuelve a interrogar ya que pone de manifiesto la lentitud y dificultad existente para lograr modificar los hábitos y costumbre culturales y lograr una mayor comprensión y un apoyo más permanente frente a aquellos cambios que implican involucrarse activamente en el devenir y en la responsabilidad ciudadana.

Igualmente nos obliga a cuestionarnos sobre la existencia y necesidad de un real y generalizado sentimiento de participación y adentrarnos en un más fino análisis de otras causas que impiden o desmotivan la participación y de aquellas eventuales motivaciones que permitirían a amplios sectores ciudadanos incorporarse y luchar para lograr una mayor participación en la vida política y societal.

Dentro de las razones que impiden o dificultan la participación, fuera de las ya señaladas, podemos agregar, entre otros, el creciente individualismo en la sociedad, la sobre valoración del éxito individual, el consumismo generalizado y la sub valoración de los ideales solidarios.

Es efectivo que estas actitudes no pueden generalizarse a toda la sociedad ni a todos los integrantes de ella, pero es necesario destacar una tendencia que indudablemente no ayuda a una actitud y compromiso de participación.

Junto a estos elementos negativos debemos si señalar ciertos elementos que ayudan a motivar una mayor actitud de participación. Dentro de ellas podemos mencionar:

- La existencia de actitudes valóricas que promuevan la asociatividad. Esta actitud puede ser consecuencia de múltiples factores que van desde la influencia del ámbito familiar o escolar hasta la inserción en un medio donde se valore la acción colectiva por sobre la acción individual
- La vivencia de prácticas participativas ya sea a nivel de actividades solidarias, deportivas o recreativas, actividades que pueden generar una actitud receptiva hacia la participación para otro tipo de acciones vinculadas con la movilización vecinal, comunal o política
- El lograr un reconocimiento social que, sin vulnerar su propia identidad, aumente el grado de autoestima a través de esta valoración como ser social
- El constatar que la solución de algunos problemas requieren de una acción colectiva concertada, lo que puede motivar, al obtenerse resultados positivos, el continuar actuando en conjunto para lograr nuevos objetivos en beneficio de la comunidad a la cual se pertenece
- La existencia de una política gubernamental, regional o comunal que incentive la participación ciudadana, ya sea involucrando a la población en las decisiones que se



tomen en cada una de estas instancias, ya sea motivando la presentación de las reivindicaciones o problemas a través de las organizaciones sociales

Es indudable que un cambio desde una actitud individual o pasiva hacia una actitud activa y participativa a nivel de la comunidad requiere de un largo proceso en el cual las predisposiciones individuales positivas, conjugadas con otros factores que estimulen la participación, pueden crear el ambiente propicio necesario para revertir dicha situación.

Junto a este análisis debemos igualmente considerar, tal como lo señala Eric Fromm, que “la participación solo tiene sentido cuando las personas involucradas se convierten en protagonistas del acontecer social”. De allí que es necesario, para consolidar una actitud participativa, que las personas o grupos involucrados puedan constatar que su actividad tiene una respuesta positiva y que gracias a ella logran resolver sus problemas convirtiéndose paralelamente en protagonistas de la sociedad.

Pero, además, una real participación significa que ésta no solo debe implicar una simple información sino que debe comprender un proceso que comprenda además las etapas de motivación, gestación, decisión, ejecución y evaluación.

La etapa de motivación debe consultar cual es el verdadero grado de interés que puede tener la persona, grupo u organización respecto al eventual proyecto o programa para el cual se le requiere participar. Es frecuente que en las instancias gubernamentales, regionales y comunales, los funcionarios respectivos sean ellos los que deciden cuales son los proyectos necesarios a la población sin realizar las consultas y reuniones pertinentes. Por ello frecuentemente dichos proyectos no cuentan posteriormente con el apoyo de la población “aparentemente favorecida”.

La etapa de gestación es vital para asegurar el futuro éxito de la acción a emprender. Son los principales involucrados quienes mejor conocen la realidad sobre la cual se va a actuar y por ello su opinión debe ser integrada a la discusión técnica, generando así un proyecto realizable en el cual la población se sienta involucrada.

La etapa de decisión cierra el ciclo previo a la ejecución del proyecto o actividad y por consiguiente es el momento en que los ciudadanos y sus organizaciones se sienten involucrados ya que sus opiniones no solo han sido consideradas sino que igualmente se les ha considerado en la decisión final. Este factor constituye desde ya un paso importante para lograr una participación activa en las etapas de ejecución y evaluación.



La etapa de ejecución puede adquirir distintas formas según el tipo de proyecto o de actividad que se trate. En cualquier caso ello permite integrar el proyecto o actividad como propio, logrando una movilización ciudadana que en definitiva crea una responsabilidad frente al proyecto, constituyendo además un motivo adicional para estimular la participación y la acción conjunta entre el sector público y las organizaciones sociales.

Finalmente la etapa de evaluación del proyecto o actividad es igualmente fundamental como una forma de cerrar un ciclo y permitir analizar los errores, problemas y aciertos encontrados en la ejecución del trabajo o proyecto. Constituye además una escuela de formación, de actuar en forma conjunta y de salvar las desconfianzas que habitualmente existen entre los servidores públicos y los ciudadanos.

Lentamente, hoy, varios gobiernos están propiciando una consulta y una participación ciudadana como paso previo a la realización de proyectos. En igual forma se están promoviendo las organizaciones sociales como canales de representación de las reivindicaciones de la población y se están decidiendo proyectos en los cuales se considera previamente la opinión de los ciudadanos.

Paralelamente las organizaciones sociales están reivindicando una mayor participación en las decisiones políticas a nivel gubernamental, regional y comunal, comenzando además a tomar conciencia de su potencial como actor social. En igual forma algunos partidos políticos comienzan nuevamente a escuchar y considerar la necesidad de reanudar un diálogo más directo con la comunidad como única forma de recuperar credibilidad y apoyo.

Es dentro de este panorama que un proceso de descentralización tiende a favorecer un mayor grado de participación. En efecto, en la medida que una parte significativa de las decisiones se descentralizan hacia los niveles regionales y locales, se facilita la participación ciudadana ya que los problemas son más cercanos a la gente y por consiguiente aparecen como más motivantes para que las organizaciones sociales reivindiquen una mayor participación.

Pero el camino por recorrer es aun largo, pero sin duda constituye uno de nuestros principales desafíos como forma de hacer frente a la globalización y a la política avasalladora del neoliberalismo ya que, sin duda, la participación constituye un elemento esencial en la lucha para democratizar la democracia.

Juan Soto Godoy  
Universidad Academia de Humanismo Cristiano

Santiago de Chile, Octubre 2004