

Ciudadanización y empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local

Reinhard Friedmann[1] y *Margarita Llorens*
Santiago de Chile, octubre de 2000[2]

1. Globalización y ciudadanización

La globalización significa, por sobre todo, una transformación radical de nuestro marco de referencia. Cuestiona las formas heredadas de vida social y exige una recomposición del vínculo social. El fenómeno de la globalización está minando o disminuyendo la gobernabilidad, la capacidad colectiva. La pregunta central que urge responder es la siguiente: ¿Qué nuevas formas hay para (re) construir ciudadanía, para lograr unir el vínculo horizontal (el "estar y actuar juntos") con la relación vertical gobernados-gobernantes en Chile?

Dentro de este contexto se ha puesto de actualidad un concepto tan antiguo como el de "ciudadanía". El sistema político depende de la disponibilidad de los ciudadanos a comprometerse en la cosa pública lo que implica la identificación del ciudadano con su comunidad. El hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella.

El desafío presente y futuro del sistema político y de la convivencia democrática no consiste sólo en recomponer su relación con la ciudadanía, sino en apostar a la construcción de una ciudadanía capaz de ser agente de su futuro individual y colectivo, así como de los espacios privados y públicos. Desde el ángulo del ciudadano significa asumir el desafío de pasar de una conciencia de los derechos a una conciencia de los deberes y responsabilidades. En última instancia, el desarrollo humano es también una responsabilidad individual que pasa, entre otras cosas, por asumir un rol activo en la esfera pública. Para promover el desarrollo humano es necesario una "ciudadanía activa".

2. Obstáculos para una participación ciudadana eficaz

La participación política no sólo implica que las personas elijan a sus autoridades y delegue en éstas toda la responsabilidad del gobierno y la toma de decisiones, sino también importa una permanente actitud de colaboración y cogestión en dicha toma de decisiones. Brünner concibe participación política como la participación de los ciudadanos *"en una actividad que intenta, o tiene por efecto, influir sobre la acción del gobierno; ya sea directamente, afectando la formulación o implementación de las políticas o, indirectamente, influyendo sobre la elección de las personas que hacen esas políticas"* [Brünner, 1997].

En América Latina, son muchos los esfuerzos que se han intentado llevar a cabo para el logro de una mayor participación y una mayor efectividad de los mecanismos existentes de participación. Llama la atención que el porcentaje de los ciudadanos que no participa activamente en la política es altísimo. El hecho que sólo un pequeño porcentaje de la ciudadanía hace uso real de las formas existentes de participación a nivel local indica que no da abasto a diseñar y ofrecer nuevos mecanismos o mecanismos adicionales de participación. Es preciso estudiar las condiciones y los obstáculos de la participación y diseñar estrategias para superarlos.

A) Estructura del poder local.

La participación encuentra enormes escollos debido a que la estructura existente del poder local en las comunas[3] dista mucho de la norma (dimensión normativa-jurídica) o del modelo democrático-representativo (pluralista). En las comunas existen estructuras del poder local con un alto grado de centralización.

La participación ciudadana está frecuentemente obstaculizada por la estructura no democrática y no pluralista de los procesos decisorios políticos en las comunas. De enorme relevancia es el "círculo de pre-decisores" que se compone de un grupo muy reducido de personas y que juega un rol decisivo, especialmente en la preparación de las decisiones locales (pre-decisiones). Este círculo reviste rasgos oligárquicos. Dentro de este núcleo se toman la mayoría de las decisiones relevantes. Este grupo de "pre-decisores" constituye una especie de "gobierno local informal".

Bachrach y Baratz [*Bachrach, Baratz, 1962*] han señalado la existencia de formas de poder que no se manifiestan en el proceso decisorial. Se trata del "poder no visible" y se refiere al fenómeno de la "no toma de decisiones" (*non-decision-process*). Sostienen que si bien es cierto que se ejerce poder cuando A participa en la toma de decisión que van a afectar a B, también se ejerce poder cuando A dedica sus energías a crear y reforzar un sistema de valores políticos y sociales y de prácticas institucionales que limitan el área del proceso político, de tal modo, que sólo aquellos asuntos que no constituyen una amenaza seria para la posición, pueden ser sometidos a la consideración pública. En la medida que A tiene éxito en lograr esta meta, B quedará virtualmente incapacitado para organizar un debate público cuya resolución podría ser perjudicial para los intereses de A. De acuerdo a esta perspectiva, el verdadero poder a menudo se ejerce no tanto en la toma de decisiones propiamente tales, sino restringiendo el debate a aquellos asuntos o áreas que los sectores que detentan el poder consideran seguros o inocuos, en los que la estabilidad del sistema que les favorece no está en juego.

Hay una serie de barreras mediante las cuales los individuos y grupos marginados pueden ser impedidos de avanzar hasta la "arena decisorial" (*decision-making-arena*), logrando así la exclusión de sus intereses, a saber:

1. el uso de coacción
2. los valores dominantes en una comuna,
3. los arreglos institucionales (procedimientos, instituciones - "*mobilization of bias*")
4. el moldear las percepciones, los conocimientos y preferencias de la ciudadanía (fenómeno de la "*indoctrinación*").

El último aspecto cobra especial relevancia en los países latinoamericanos. También se ejerce poder, a menudo en forma decisiva, cuando el conflicto no se hace visible, cuando su existencia se hace poco aparente incluso para algunos de los grupos o sectores sociales directamente envueltos en él. En tales casos, el poder se manifiesta no por medio de la imposición de la voluntad de unos en contra de otros, sino en la capacidad de influir en la percepción de la realidad de los demás, de moldear su voluntad, sus valores y aspiraciones, suprimiendo así directamente la oposición.

B) Estructura y funcionamiento de la Administración Local.

El desarrollo de la administración municipal ha conducido a la rigidez uniformista, a la burocracia pesada, a la insensibilidad social. La administración local se halla constantemente en peligro de planificar de espaldas a los ciudadanos, sin tener en cuenta sus ideas, ni reconocer claramente los intereses que lesiona y, en la ponderación de los diferentes deseos y necesidades, repartir erróneamente las prioridades.

El sistema institucional (burocracia) tiende a bloquear los mecanismos de participación directa y a emplear y reproducir el sistema de representación indirecta multiplicando los niveles electivos y las estructuras administrativas. Se abren cauces para los grupos sociales más organizados y calificados y que de hecho ya actúan a través de los procedimientos existentes pero, en cambio, es muy difícil la utilización de las instituciones participativas por parte de los grupos que más atención requieren (minorías étnicas o culturales, jóvenes, indigentes, etc.).

La participación requiere una doble credibilidad de la administración local: que se la considere honesta y transparente y que sea eficiente. Transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su estilo de relación con la ciudadanía. Son condiciones previas al desarrollo de la participación ciudadana.

C) Partidos políticos y organizaciones comunitarias.

Los partidos cumplen las funciones asignadas por la teoría democrática representativa de manera muy deficiente. Algunos de los signos o indicadores preocupantes en relación a los partidos son:

1. bajo nivel de adhesión o afiliación a los partidos políticos, poca actividad de base de éstos y desvinculación entre el elector y el elegido;
2. escaso prestigio social de la política y bajísimo nivel de conocimiento público de los programas y actividades de los partidos;
3. tendencia creciente de los grupos socioeconómicos o culturales a manifestar sus intereses y aspiraciones al margen (o en contra) de los partidos y a no considerarse presentados por éstos.

Los partidos se han convertido en máquinas electorales que, más o menos mal, seleccionan personal para las instituciones. Son rígidos, burocráticos e insensibles socialmente. Los partidos cumplen su función como mediadores de participación política de manera muy insuficiente, en especial por sus problemas de captar y de transformar los intereses del ciudadano. En cuanto a la selección de personal de liderazgo para la política comunal, se aplican criterios y procedimientos que demuestran un "favoritismo" evidente por determinados grupos de la población.

Otro agravante, son las deficiencias respecto a un eficiente control de los incumbentes de cargos en la administración seleccionados por los partidos. También la función de información es cumplida por los partidos de manera insuficiente. Ellos obran más bien como una especie de "filtro" para las informaciones. No garantizan una relación suficiente entre el político comunal activo y la población no activa. También, en cuanto a la generación y la formulación de metas políticas locales, (programas político-comunales) el rendimiento de los partidos políticos es bastante insatisfactorio. Además, los partidos políticos constituyen una especie de "correa de transmisión" para los intereses de determinados grupos locales. Solamente, en casos excepcionales, los partidos logran una ponderación de las demandas político-comunales en favor de los grupos desfavorecidos.

En lo que se refiere a las organizaciones comunitarias, la mayoría de éstas no se caracterizan por su representatividad; acusan normalmente una estructura poca participativa y manejada por una élite.

3. Nuevas formas de participación ciudadana local

Precisamente para superar esta situación deficitaria, se han desarrollado, en los EE.UU. y en los países europeos, nuevas formas de participación. A continuación presentaremos tres nuevas formas, a saber: la Planificación Abogadil, la Célula de Planificación y el Taller del Futuro.

A) Planificación Abogadil (*Advocacy Planning*)

La "planificación abogadil" es un modelo de participación que ha sido desarrollado a fin de garantizar una participación eficaz del ciudadano en los procesos de planificación local. Aspira a activar y representar los intereses de los ciudadanos afectados por decisiones político-locales (planificación local); y en especial los intereses de grupos postergados que, a raíz de su situación marginal, no tienen voz y que no son escuchados.

Según Peattie y Davidoff [*Peattie, 1969*] [*Davidoff, 1965*], los creadores de este modelo participativo, las formas tradicionales de participación tienen la desventaja de ser aprovechados (instrumentalizados) por los grupos mejor organizados de la comunidad. Ellos están en mejores condiciones de articular y imponer sus intereses. Por otro lado, del proceso de participación están excluidos aquellos grupos que, por razones de su condición social, su bajo nivel de educación y su situación de dependencia (por ejemplo los grupos marginales) no están en condiciones de articular sus intereses y hacerles ingresar al debate público. "*La gente que se ubican en los niveles más bajos de la sociedad*", afirma Lisa R. Peattie, es decir, "*aquellos que carecen de educación y conocimientos técnicos, [...] tienden a ser desfavorecidos dentro del marco político*" [*Peattie, 1969*].

La planificación abogadil busca representar los intereses de estos grupos. Según Davidoff, estos grupos requieren de un experto, de un especie de "abogado" que se encarga de articular sus ideas e intereses y de hacerlos valer en el proceso político (proceso de planificación local) [*Davidoff, 1972*]. El abogado de planificación tiene la tarea de defender los intereses de aquellos ciudadanos que se encuentran en una posición social débil y ha de desarrollar propuestas alternativas en la planificación local.

Con esto se recoge de la teoría jurídica, la idea de la representación de intereses y se la transfiere a la praxis de decisión y planificación local. Señala Davidoff, "*el abogado legal ha de abogar por la defensa [...] de la propiedad legal o la justicia del cliente. El planificador como abogado tendría que defender el punto de vista del cliente que éste tiene en cuanto a una buena sociedad*" [*Davidoff, 1972*]. Así, el

abogado de planificación se pronuncia en favor de los grupos no privilegiados; los moviliza y organiza, tratando de mejorar sus posibilidades en el proceso distributivo, razón por la cual juega un claro rol político.

El "abogado planificador" (*planning advocate*) utiliza sus conocimientos técnicos para defender los intereses de los grupos no privilegiados frente a la administración municipal. Además, no actúa sólo como "asesor", sino también como "educador" de éstos. La idea es lograr habilitarlos para la "autoayuda", para poder articular solos sus intereses en el futuro.

B)Célula de Planificación: el ciudadano como "Consultor Público"

La célula de planificación (*planificacion cell*) es un instrumento relativamente nuevo de participación ciudadana local. Ha sido desarrollado y testeado en numerosos municipios por Peter Diemel [*Diemel, 1991*]

La Célula de Planificación es un grupo de ciudadanos (aprox. 20 personas), que, seleccionados al azar, trabajan voluntariamente por un determinado período de tiempo (de uno hasta cuatro días), en la solución de un determinado problema de planificación local, para lo cual cuentan con la asistencia de asesores y expertos.

La Célula constituye un nuevo paso en el desarrollo de métodos de investigación empíricos al combinar discusión grupal, con la técnica del "survey". Este enfoque metodológico tiene varias ventajas:

1. permite que el ciudadano esté bien informado para abordar asuntos locales de planificación;
2. posibilita un diálogo producido entre los miembros de la Célula y los expertos de planificación, los ciudadanos afectados y los políticos;
3. los participantes son tratados como verdaderos ciudadanos y no como objetos de investigación.

Al ciudadano que participa en la Célula se le asigna el *status* de "consultor público". Sus conclusiones sólo tienen carácter de recomendaciones y son presentadas mediante un "Informe del Ciudadano" (*Citizen Report*). La Célula de Planificación consta de tres fases:

1. fase de preparación,
2. fase de ejecución y
3. fase de seguimiento.

Este instrumento ofrece para el ciudadano, mejores posibilidades de participación ciudadana y mejora la eficiencia de la toma de decisiones en el proceso de planificación. El principal argumento a favor de este instrumento de participación, es que la Célula de Planificación abre la posibilidad (a través de la discusión grupal) de reconciliar los intereses corto-placistas de los políticos (orientados a la próxima elección) con los intereses largo-placistas de los ciudadanos, a favor del conjunto de la comunidad (bien común).

La célula de planificación presenta una serie de ventajas respecto de las otras formas de participación, a saber:

- Los miembros son seleccionados al azar. Esta forma ingeniosa de selección evita la injerencia de grupos de intereses encubiertos, y de ciudadanos "semi-profesionales". Garantiza un grupo heterogéneo de participantes. Con eso se soluciona en gran parte el problema de selectividad social en la distribución de posibilidades de participación, que se observa en el caso de la mayoría de las

otras formas de participación.

- La Célula de Planificación mejora la "autoestima" de los ciudadanos participantes.
- La célula introduce elementos de democratización, informa mejor, tiene un efecto multiplicador.
- La célula se presta para reducir la barrera del lenguaje que hay entre el lenguaje técnico, el lenguaje político y el lenguaje cotidiano.
- La Célula aumenta la eficiencia del proceso administrativo de planificación.
- Arroja efectos de socialización (actitud positiva del ciudadano respecto al Municipio y frente a la participación en la gestión local).
- Posibilita un mayor control de los "tecnócratas" por el ciudadano activo.

C) Taller del Futuro: fuente de creatividad social y célula germinal de ideas nuevas

Una de las innovaciones más interesantes en la participación ciudadana local es la aplicación de la técnica del Taller del Futuro. La técnica fue desarrollada y aplicada exitosamente por Robert Jungk y Nobert Müllert en la RFA [Müllert, 1997]. El Taller del Futuro es "una técnica social de solución de problemas y un instrumento de trabajo grupal creativo". Apunta al desarrollo de la fantasía social y la aplicación de sus resultados en la práctica.

Se basa en el principio de máxima "tensión creativa", combinando métodos racional-analíticos con métodos emocional-intuitivos y creativos (por ejemplo *brainwriting*, torbellino de ideas, actuación/juego de roles, meditación, collages, etc.).

El Taller del Futuro consta de las siguientes fases:

1. Orientación (introducción al tema y al método).
2. Crítica (catarsis o análisis de situación actual).
3. Fantasía/Creatividad (superación del estado actual formulando el estado deseado).
4. Realización (elaboración de propuestas para realizar el estado deseado).
5. Evaluación (documentación y evaluación de resultados del taller).

A través del taller del futuro se pretende conseguir lo siguiente: Democratizar procesos de planificación local, orientarse hacia el futuro (construir juntos el futuro), fomentar la capacidad de innovación, la fantasía y creatividad social de la comunidad, efectos de sinergia y de aprendizaje colectivo y generación de confianza en la fuerza colectiva.

Señala el autor intelectual del Taller del Futuro: "Nos interesa difundir el concepto del Taller del Futuro, como oportunidad de democratización. Nuestra utopía es: talleres del futuro en cada ciudad y en todos los lugares donde surgen problemas sociales".

4. Conclusión.

A manera de conclusión: La potenciación de la vida local implica, entre otras cosas, una mayor participación y representación, sobre todo a través de nuevos cauces; destacándose especialmente que la participación es, además, un estilo de gobernar diferente y que implica un desarrollo de la tarea educadora de la ciudadanía local y de su cultura cívica. La representación y la participación ciudadana en la vida local debe ser plural y diversa, como lo es la propia realidad sobre la que se intentan influir; manifestándose en las diversas fases de la vida pública y de las políticas públicas locales, es decir, no sólo en las fases decisionales sino también, en las de ejecución y en las de evaluación. Este último aspecto adquiere cada día mayor importancia en el control actual de la acción de gobierno, como complemento de la democracia representativa institucional, a fin de poder juzgar tanto su eficacia como su legitimidad.

Bibliografía

- Beck, U. (Ed.)* (1998) **Perspektiven der Weltgesellschaft** (Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M.)
- Amin, S.* (1998) **El capitalismo en la era de la globalización** (Phaidós, Madrid)
- PNUD* (marzo 2000) **Informe Desarrollo Humano en Chile 2000: Más sociedad para gobernar el futuro** (Sinópsis, Santiago)
- Cortina, A.* (1998) **Hacia una Teoría de la Ciudadanía** (Madrid pág. 12)
- Friedmann, R.* (febrero 2000) «**Hacia el Municipio del Siglo XXI: Marketing y Reinención del Municipio**» (publicado en Cuadernos del Segundo Centenario, CED, Santiago)
- Brünner, J.J.* (diciembre 1997) «**Ciudadanía y Participación**» (publicado en revista Avance n. 28, Santiago de Chile, pp.20)
- Santibañez, A. y Friedmann, R.* (mayo 1996) «**Descripción y análisis de la estructura local de poder en la comuna de Puerto Montt**» (publicado en revista Chilena de Administración Pública No. 10, pág. 13.)
- Friedmann, R. y Micco, S.* (1993) «**Descubriendo la comuna. Manual de las Ciencias Políticas Comunes**» (publicado en Cuadernos del CED 18, Santiago, 1993, pág. 100)
- Bachrach, P. y Baratz, M.S.* (1962) «**Two Faces of Power**» (publicado en American Political Science Review, 1962, págs. 947-952)
- Bachrach, P. y Baratz, S.M.* (1963) «**Decisions and Non-decisions: An analytical framework**» (publicado en American Political Science Review, págs. 632-642)
- Borja, J.* **Participación Ciudadana** (pág. 173ff.)
- Lohmar, U.* (1963) **Innerparteiliche Demokratie** (Stuttgart, pág. 45.)
- Dittberner, J. y Ebbinghausen, R. (Eds.)* (1973) **Parteiensystem in der Legitimationskrise** (Opladen, pp. 480)

Bueckmann, W. y Oel, H.U. (1981) **Buergerbeteiligung bei kommunalen Planungen** (Minerva Publikation, München)

Hollihn, F. (1978) **Partizipation und Demokratie. Buergerbeteiligung am kommunalen Planungsprozess** (Nomos Verlag, Baden-Baden)

Peattie, L. (1969) "**Reflections on Advocay Planning**" (en Siegel, H. (Ed.): Citizen Participation in Urban Development, Vol. 2, Washington)

Davidoff, P. (1965) "**Advocacy Planning and Pluralism in Planning**" (Journal of The American Institute of Planners, vol. 31, 1965, pág. 333)

Davidoff, P. (1972) "**Anwaltsprinzip und Pluralismus in der Planung**" (en Lauritzen (Ed.): Mehr Demokratie im Staedtebau, Hannover, pág. 147)

Dienel, P. (1991) **Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie** (Opladen)

Detlef Garbe (1986) "**Planning Cell and Citizien Report: a report on German experiens with new participation instruments**" (European Journal of Political Research, 14, pág. 226)

Witte, G. (junio 2000) "**Ehrenamt ist Lebenselixir für die Staedte**" (Der Staedtetag, pág. 6)

Kuhnt, B. y Müllert, N. (1997) **Moderationsfibel** (Zukunftswerkstaetten, Münster)

Dauscher, U. (1998) **Moderationsmethode und Zukunftswerkstatt** (Luchterhand)

Fecha de referencia: 15-3-2002

1: Reinhard Friedmann, Doctor en Ciencias Políticas, Consultor e Investigador, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Chile Correo-E: Reinhard@chilesat.net

2: Este texto fue publicado en octubre de 2000 en Cuadernos de Análisis n.4: Estado, Política y Sociedad. Universidad Central de Chile. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas, Instituto de Estudios y Gestión Pública.

3: N. del E.: designación para los ayuntamientos en Chile

Boletín CF+S > 19 -- (EN)CLAVES INSOSTENIBLES: tráfico, género, gestión y toma de decisiones >
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfri.html>

Edita: Instituto Juan de Herrera. Av. Juan de Herrera 4. 28040 MADRID. ESPAÑA. ISSN: 1578-097X