

LA PARTICIPACION SOCIAL COMO CONSTRUCCION DEL INTERES PUBLICO ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD*

Darío I. Restrepo**

La participación de los ciudadanos y de las comunidades en las instituciones y los programas impulsados por el Estado es uno de los temas más publicitados en los últimos tiempos. Recordar los orígenes de esta iniciativa, las áreas de política pública para la que se promociona y el debate sobre los objetivos que debe alcanzar es el objeto de este ensayo. En el fondo, la participación social, también llamada democracia participativa, agencia una profunda transformación en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Se trata de pasar de movimientos sociales y populares contestatarios y reivindicativos ante el Estado y el mercado, a organizaciones y ciudadanos contratantes con responsabilidades en los asuntos del diseño, implementación y control de las políticas sociales y de proyectos concretos de desarrollo socio-económicos.

* Este artículo es una versión resumida de un trabajo más extenso que el autor redactó para el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo -CLAD, bajo el título: Relaciones Estado - Sociedad Civil en el campo social. Una reflexión desde el caso Colombiano. Caracas, Venezuela, 1995.

** Filósofo y Especialista en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, facultad de Ciencias Económicas. Presidente de la fundación para la Participación Comunitaria -PARCOMUN. Asesor de la gerencia nacional de la Red de Solidaridad Social. Ensayista y consultor en los temas de la descentralización, políticas sociales, lucha contra la pobreza y participación social. Autor del libro: Descentralización y Neoliberalismo. CEIR-REALIDAD MUNICIPAL, 1992.

1. Emergencia y extensión del universo de la participación social en Colombia

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

Sin embargo, es dentro del proceso de descentralización de las políticas sociales a los municipios que la participación social conoce una vertiginosa expansión. Esto es así porque ambas iniciativas provienen de una misma exigencia. Abrir los canales institucionales para que los ciudadanos y comunidades accedan de manera más directa que la lograda mediante la democracia de partidos y la re-



presentación gremial a la definición de las políticas públicas.

En 1986 se reformó la constitución nacional introduciendo la descentralización política (elección de alcaldes), administrativa (transferencia de funciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios y los servicios sociales) a los municipios y la descentralización fiscal (cesión del

50% del Impuesto al Valor Agregado -IVA-) para cubrir las funciones descentralizadas. Es dentro de este paquete que surgen las primeras iniciativas constitucionales de promoción de la participación social entendida como participación ciudadana y comunitaria en asuntos públicos. La consulta Popular Local; el derecho de los usuarios de servicios públicos a constituirse en Ligas de Usuarios con represen-

tación en las Juntas Administradoras de las Empresas de servicios; las Juntas Administradoras Locales como subdivisiones administrativas de los municipios; el impulso a la contratación entre la administración y las entidades locales con comunidades, organizaciones populares y organizaciones no gubernamentales -ONG's-.¹

Una evaluación realizada tres años después, con cobertura de la mitad de los municipios del país², arrojó un resultado muy mediocre de estas iniciativas de participación social. En todo el país no se realizaron más de tres consultas populares; no se dio la participación de usuarios en las empresas; sólo en una decena de municipios sobre un total de más de mil pusieron a funcionar las Juntas Administradoras Locales; en cambio la contratación entre el Estado con las comunidades y grupos socio-comunitarios reveló ser un mecanismo de ejecución de políticas públicas muy extendido³.

Sin embargo, este resultado no significaba un desinterés social ante una extraña oferta pública. Desde la década del setenta una profunda ola de fondo tendía a replantear las relaciones entre el Estado y el movimiento social. Los “Nuevos Movimientos Sociales” caracterizados por sus formas de organización no partidista ni gremial, asociaban sus reclamos al Estado con una exigencia de participación social en las políticas públicas, particularmente en las políticas sociales (servicios públicos domiciliarios y servicios sociales). Los pliegos de las marchas, tomas y paros exigían participación social en la decisión de programas y proyectos, la administración de empresas y funciones públicas, la concertación de planes de desarrollo locales y de los diferentes sectores de

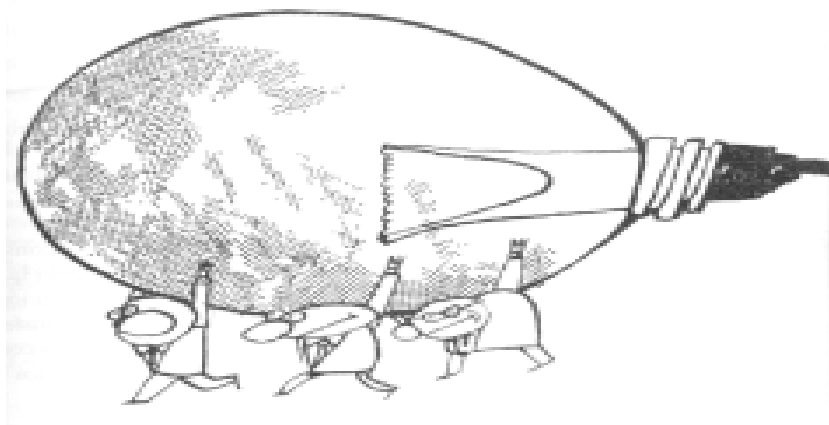
política pública e, injerencia en la orientación sobre la asignación y manejo de los recursos. La recomposición del movimiento social superaba entonces la reivindicación de beneficios al Estado para exigir la concertación y cogestión de políticas de interés colectivo. Importa señalar que la nueva disposición del movimiento popular ante el Estado concentraba sus estrategias en una demanda de gestión territorial. Es decir, tanto el ámbito de organización de los nuevos movimientos sociales como sus demandas se hacen a nivel local. La descentralización en Colombia y la oferta de participación social en los asuntos locales iniciada en 1986 son una respuesta a esta recomposición política del movimiento social.

Por otra parte, en la década del ochenta se fue fraguando dentro de los partidos tradicionales (liberal y conservador) una reforma política del Estado cuya estrategia tendía a separarse del clientelismo y la represión como instrumentos fundamentales de la relación con el movimiento social. Desde esta frontera se leyó la recomposición del movimiento popular empezando a formular propuestas de reforma administrativa y política que le dieran cabida a la participación y la concertación entre el Estado y la sociedad. No estaba ausente de esta

‘apertura política’ un novedoso mecanismo de lucha contra la insurgencia armada y la insubordinación social. Ello mediante dos estrategias:

(i) Trabajar directamente con las poblaciones pobres y las comunidades en zonas de violencia en la satisfacción de los principales reclamos al Estado. De tal manera, las condiciones ‘objetivas’ de la insubordinación social y de la insurgencia armada se verían menguadas. (ii) Además, la participación social permite la organización política de estas comunidades dentro de los programas e instituciones públicas. De tal manera, las “causas subjetivas” de la expresión para-institucional y para-legal de las demandas populares debieran ser reemplazadas por la creación de mecanismos institucionales de canalización de las reivindicaciones sociales.

La tercera onda de fondo que converge en el apoyo a la participación social proviene de las teorías contemporáneas de la administración y la asignación de recursos públicos. Aquellas reclaman la incorporación de las reglas del mercado en la construcción de las estructuras públicas y la asignación de recursos. Desde esta frontera, la participación social es un mecanismo imprescindible para permitir la “revelación de preferencias” de los consumidores-contribuyentes-votantes⁴.



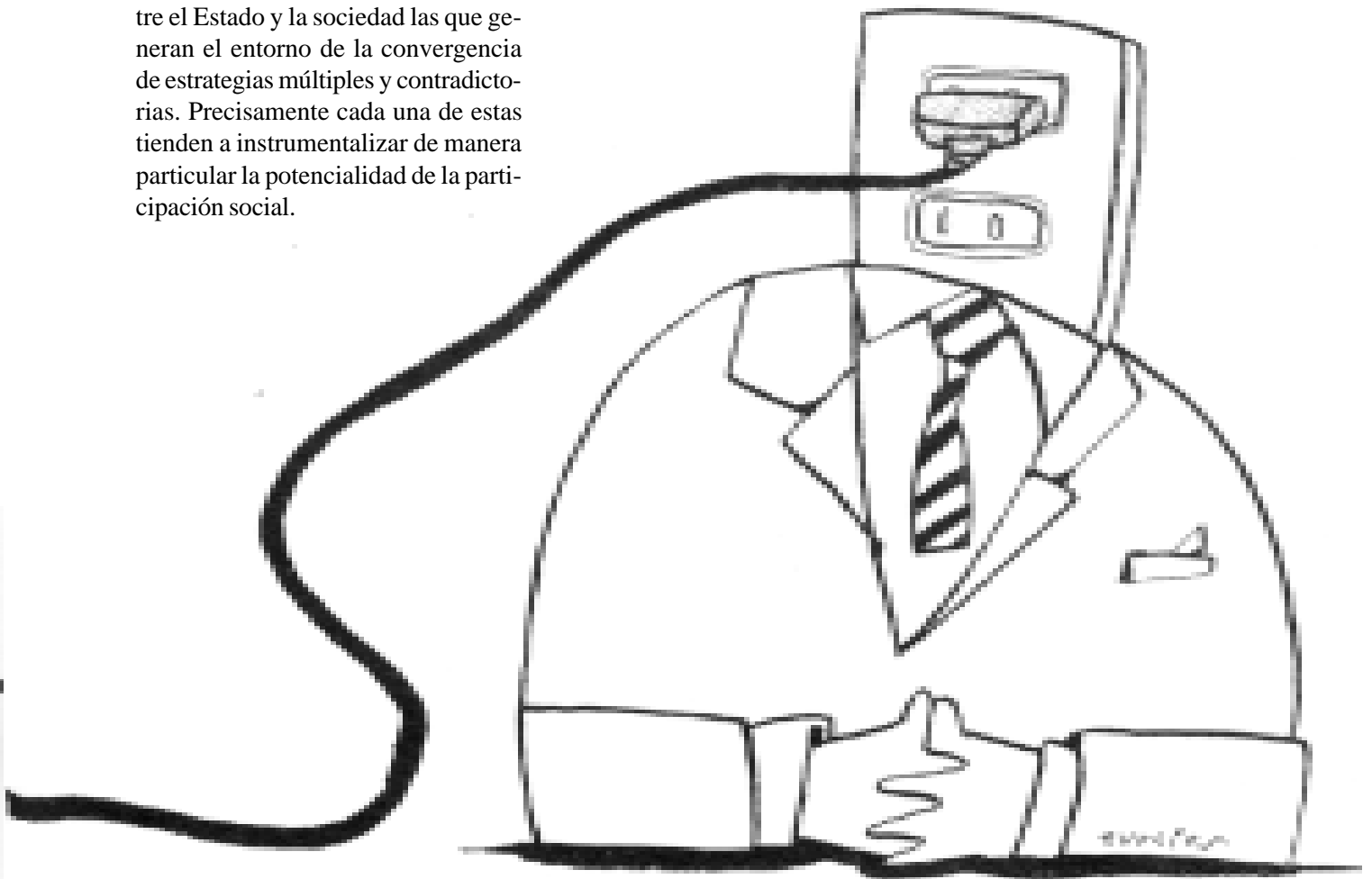
Debe contribuir a abaratar los costos estatales en la provisión de servicios, aumentando a su vez las coberturas. Además, mediante la participación social se ejerce una presión sobre los funcionarios y los mandatarios políticos lo que facilita la tarea de lograr la moralización de la administración pública y el uso eficiente de los recursos.

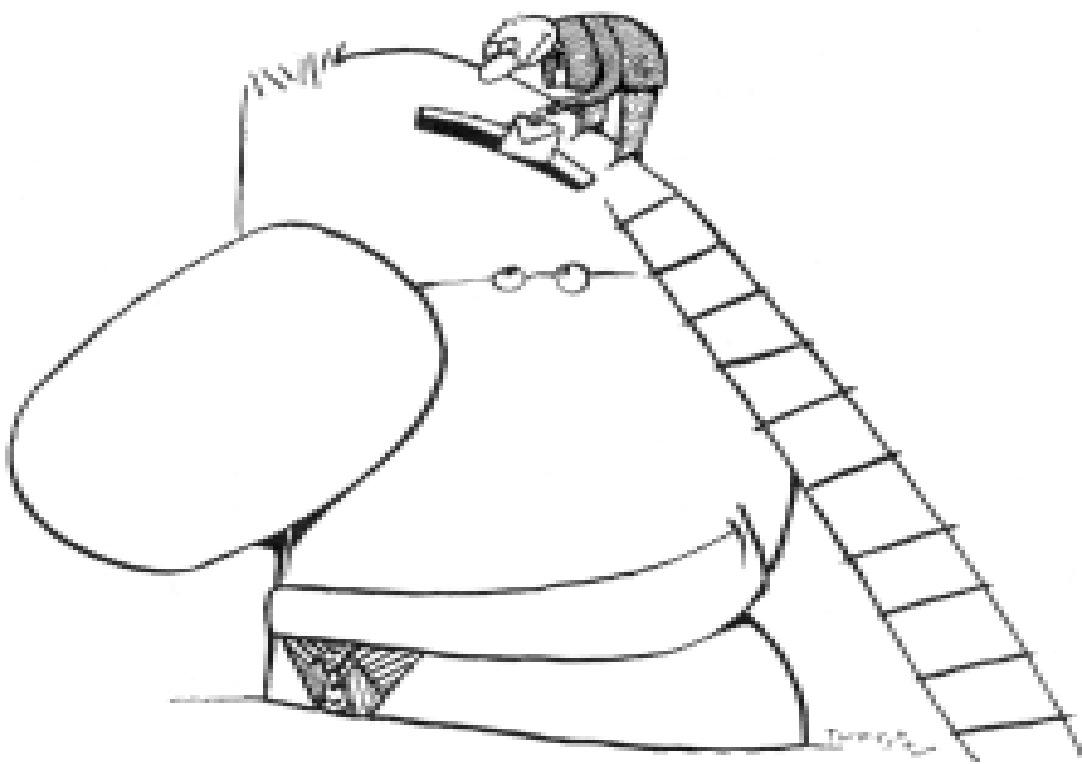
No debe concluirse que cada una de las vertientes convergentes en la defensa de la participación social es unívoca en su exigencia. Menos aún que existe unanimidad estratégica entre los nuevos movimientos sociales, los reformadores políticos y la tecnocracia neoliberal. Son transformaciones más globales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

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

Es por ello que la introducción constitucional de la participación social en 1986 y su mediocre resulta-

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





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

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

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

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

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

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

2. Objetivos explícitos de la participación

Organizados desde las diferentes áreas el debate técnico-académico atribuye los siguientes objetivos a la participación social:

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

(ii) En el área administrativa: La transparencia y publicidad en los

procesos decisionales. La moralización de la administración pública vía el control y la veeduría social. La oportuna y ágil aplicación de las decisiones.

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

La participación social en los asuntos económicos, administrativos y políticos debe crear una nueva cultura, cual es el compromiso directo de los ciudadanos y comunidades con la administración del Estado y las políticas de interés colectivo. En este sentido la participación social es una estrategia política de reinstitucionalización y relegitimación del sistema político. Reinstitucionalización porque abre mecanismos institucionales para la expresión de las demandas sociales. Relegitimación porque crea un sistema administrativo y de toma de decisiones incluyente, es decir que reconoce la legitimidad de los diferentes sectores sociales de participar en la definición de las políticas que le conciernen directamente.

3. Los nuevos sujetos sociales

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

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

El desprendimiento de lo público respecto de lo estatal pasa por el proceso de privatización de empresas, la desregulación de actividades, la flexibilización de los diferentes mer-

cados y el retorno a manos privadas de cuantiosas sumas de ahorro social acumuladas durante décadas y, en ocasiones, siglos. Pocos defienden ya que el Estado posea 'monopolios naturales' diferentes al manejo de la moneda, de las relaciones internacionales, de la justicia y de las armas. En el ámbito social el Estado debe limitar su intervención voluntaria a programas para los más desvalidos. Se critica al Estado en tanto poseedor de empresas y ejecutor de obras. Las posiciones más radicales (anarco-capitalistas) niegan incluso la potestad del Estado en regular las actividades privadas, limitándose a consignar y racionalizar los acuerdos entre particulares y haciéndolos respetar. Más allá del debate ideológico, se da una clara tendencia en la que el Estado direcciona, financia, regula, evalúa y controla las actividades del sector privado y de los asuntos públicos posterior al proceso de privatización.

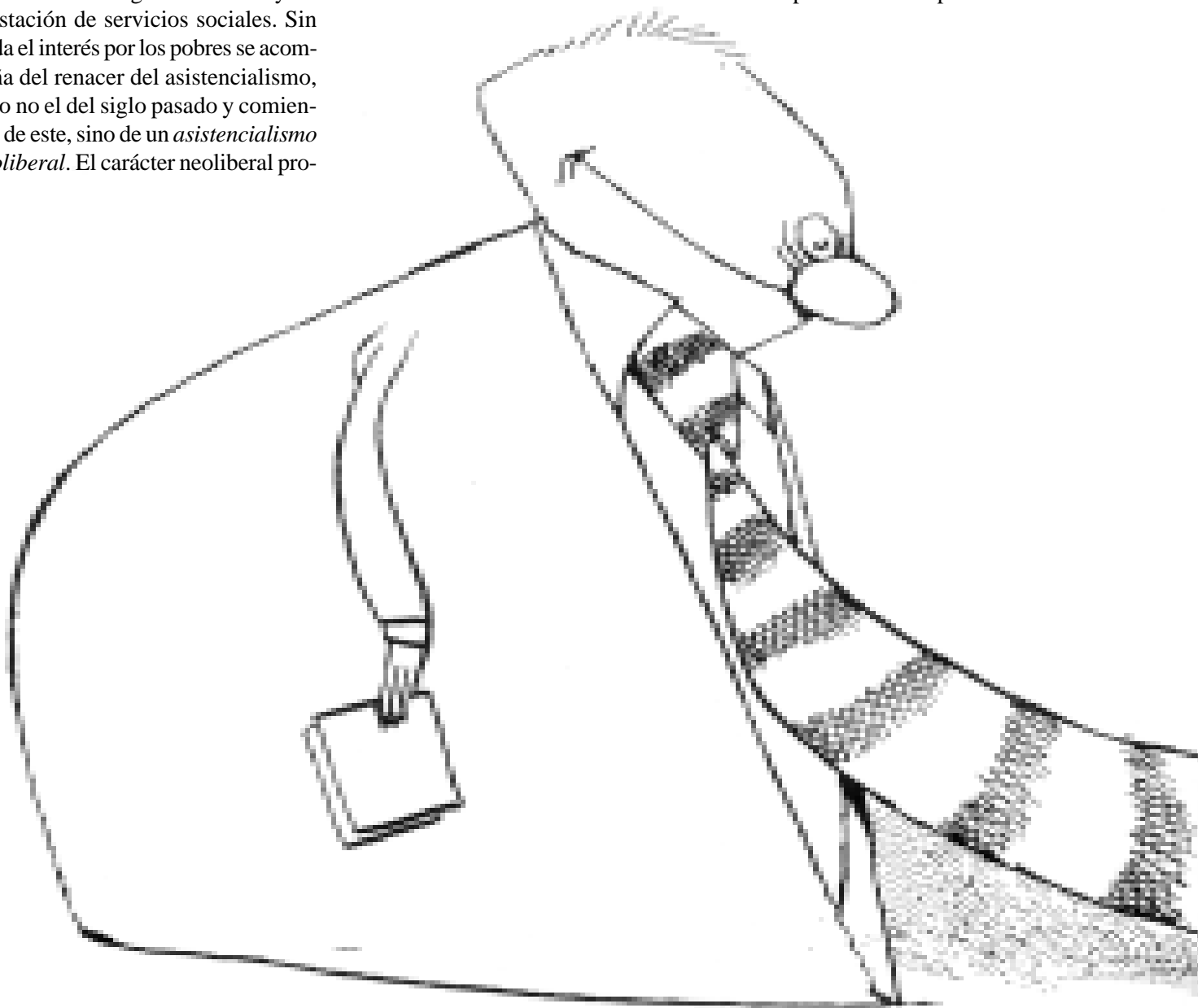
En este contexto se modifican las políticas sociales⁵. Las políticas de reproducción social se habían caracterizado por ser un complemento a los ingresos de los asalariados; el salario indirecto. Cómo tales hicieron parte del paquete de políticas de sostenimiento a la demanda de inspiración keynesiana. Con la crisis del Estado Intervencionista se ha debilitado la centralidad de los asalariados en el proceso productivo y administrativo. En consecuencia, también han perdido la centralidad que poseían en las políticas sociales. De manera creciente las políticas sociales hacia los asalariados devienen, asunto del mercado, a través de los sistemas privados de aseguramiento en salud y pensiones y la privatización en la prestación de servicios sociales. Las empresas estatales que subsisten en estos campos, como en otros, son sometidas a

la competencia con las empresas privadas.

El nuevo sujeto y objetivo de la política social del Estado pos-intervencionista son los pobres y los índices de necesidades básicas. El objetivo es lograr el acceso de la población pobre a un mínimo de servicios e ingresos. Para algunos se trata del resurgimiento de la asistencia pública que había sido superada por las instituciones de la seguridad social y de prestación de servicios sociales. Sin duda el interés por los pobres se acompaña del renacer del asistencialismo, pero no el del siglo pasado y comienzos de este, sino de un *asistencialismo neoliberal*. El carácter neoliberal pro-

viene de la voluntad de no realizar una transferencia incondicional a los pobres. Por el contrario, se exige de estos una responsabilidad empresarial y política. Las nuevas políticas sociales pretenden crear un *sujeto para-mercantil y para-público*⁶. Para-mercantil porque los programas para pobres exigen de estos la co-participación en los costos de diversas maneras y con diferente

intensidad. También, porque el carácter reivindicativo del movimiento social precedente pretende ser transformado en una relación contractual mediante la cual, las comunidades necesitadas formulen proyectos de desarrollo para aspirar a la contratación con el Estado. Para-público porque mediante los diversos mecanismos e instancias de participación social las comunidades adquieren de diversa manera y con diferente intensidad responsabilidades públicas.



La época, y en ella las políticas sociales, se caracteriza entonces por una invocación a la participación de los particulares en los asuntos de interés colectivo. En dos grandes grupos se pueden agrupar los particulares invocados por la participación social.

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

(ii) El sector comunitario. Se trata de los ciudadanos y comunidades respecto de asuntos de interés colectivo que no son necesariamente traducibles en valores de cambio. La seguridad ciudadana, el medio ambiente, los derechos humanos y fundamentales, la democracia, la administración pública, la planeación urbana y regional y la cultura son algunos de los temas de interés individual y colectivo de estos particulares. En los discursos

gubernamentales y los preceptos constitucionales la participación social de estos particulares tiene mucho peso. La evaluación empírica de la participación social en Colombia no arroja grandes realizaciones en este campo.

4. Conclusión

La participación social es entonces un asunto estratégico dentro de la reforma política e institucional del Estado. Varias son las corrientes sociales y políticas que concurren en darle fuerza a su expansión y viabilidad. Así mismo, varios son los objetivos, no siempre compatibles, que le son asignados por los diferentes discursos técnicos y políticos. El que así sea, es una prueba de que la teoría y práctica de la participación, aunque en ciernes, llegó para instalarse como innovación profunda en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

CITAS

¹ La reforma constitucional de 1991 reforzó tanto el proceso de descentralización como la participación social.

² El ordenamiento territorial básico en Colombia está compuesto por la nación, los departamentos (36) y los municipios (1.020). Estos son entidades territoriales con autoridades propias elegidas, con autonomía administrativa, recursos propios (transferencias del nivel nacional y recursos locales) y capacidad de contratación. La reforma constitucional de 1991 autoriza la creación de otro tipo de entidades territoriales como las regiones (por asociación de varios departamentos), las provincias (por asociación de varios municipios) y las entidades territoriales indígenas. Hasta ahora ninguna de estas entidades territoriales se ha creado.

³ Descentralización política y participación ciudadana. Néstor Raúl Correa, Ana Lucía Rodríguez, Darío Restrepo. PARCOMUN, Santafé de Bogotá, 1989.

⁴ Eduardo Wiesner Durán. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá, 1992.

⁵ Edgar A. Novoa, Darío Restrepo. Las políticas sociales de la nueva era. En: Globalización y Estado Nación. En prensa. Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-. Santafé de Bogotá, 1994.

⁶ Edgar A. Novoa y Darío Restrepo. Las políticas sociales de la nueva era. Op. cit.

