

**De la participación ciudadana:
Capital social constante y capital social variable
(Explorando senderos trans-liberales)***

Gabriel Salazar V. Abril 1998

HISTORIA Y PODER: CONCENTRACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

Concentración

A lo largo de sus primeros cuatro ciclos Kondratiev, y en paralelo a la concentración del poder económico, la sociedad capitalista impulsó una sostenida concentración del poder político, proceso que configuró las diferentes formas del Estado Moderno. Como movimiento reflejo, se concentró también el saber, en las altas cúpulas de la Ciencia Moderna.

Desde la Revolución Comercial del siglo XII hasta la Crisis Comercial de 1930, la relación entre esos procesos fue cambiante pero equitativa: a veces la lógica del poder político se impuso a la del poder económico (período del absolutismo); otras veces, fue éste el que se impuso sobre aquél (imperialismo industrial de fines del siglo XIX), para rematar en una fase (1914–1944) en que la hegemonía desenfrenada del Mercado condujo a crisis de tal envergadura, que la Razón de Estado debió intervenir a fondo para reducir el juego irracionalista del puro interés económico (ciclo iniciado tras la crisis de 1930 y culminado en la Conferencia de Bretton Woods en 1944). El poder del 'saber', durante esos cambios, aumentó cuando la hegemonía fue del Estado, y disminuyó cuando fue del Mercado. Los cambios de hegemonía no alteraron, sin embargo, el efecto histórico combinado, que fue no otra cosa que la llamada 'modernización del mundo occidental'.

La oposición histórica entre el Estado y el Mercado no ha sido, pues, antagónica, sino de carrera de postas. Su aparente rivalidad encubre una complicidad dinámica, que explica tanto la modernización capitalista como la modernización política y cultural del mundo occidental. Parodiando los términos de Karl Marx, el Mercado y el Estado van por la historia como *twin brothers* (mellizos), tomados de la mano, conforme una división dialéctica del juego explotación-modernización.

Uno de los rasgos característicos de esos *twin brothers*, hasta 1982, fue la tendencia común a concentrar poder en estructuras compactas, centralizadas, racionalizadas y estratificadas, con una densidad cuyo grado máximo lo dio su único vástago: el poder militar. Desde el principio, la concentración de los poderes se realizó a costa de vaciar

* Este trabajo es una ampliación de la Conferencia Central sobre "Participación y Gobernanza" dictada en el Seminario Internacional organizado por CUSO, IULA, Sernam y la Municipalidad de El Bosque en Las Vertientes, octubre 19 de 1997.

las redes sociales y las organizaciones civiles de sus poderes específicos. El despojo de los medios de producción experimentado por campesinos, artesanos y pequeños empresarios fue un ejemplo de ello. La proletarización de los productores directos, que siguió a ese despojo, lo mismo. El escamoteo de los fueros, de la autodeterminación y espacio público de las comunidades locales que proliferaban en el mundo posmedieval y en el colonial americano, lo mismo. La atonía de la sociedad civil y la pérdida del sentido republicano de la vida fue otra de sus victorias estratégicas. Por la misma razón, las identidades locales y aun las nacionales quedaron exangües bajo el crecimiento de las cúpulas mercantiles y financieras de la economía noratlántica. En suma: la triple concentración del poder fue dejando tras sí masas de individuos desocializados, sin más identidad que la recibida de los "derechos individuales" desprendidos de ese proceso y sin otra historicidad que la de los planes hiperdesarrollistas de esos mismos poderes.¹

El cuarto ciclo Kondratiev (llamado también 'modo de acumulación fordista'), que culminó ese largo proceso de concentración, se caracterizó, pues, por la hegemonía total de los grandes aparatos de Estado, los grandes monopolios del Mercado y las macro-teorías de la Ciencia Social. Su vida, por comparación a los ciclos anteriores, fue, sin embargo, corta: desde 1930 a 1982, más o menos. Sus tensiones internas, por el contrario, fueron mayores que en ninguna otra etapa anterior. Montado en la cresta mayor de la concentración de poder, el ciclo fordista enfrentó tres graves tensiones internas: 1) la polarización política entre dos grandes sistemas estructurales (el Este contra el Oeste); 2) la tensión económica, social y política entre el mundo desarrollado del Norte y los subdesarrollados del Sur, y 3) la inflación mundial de costos provocada por el mismo gigantismo estructural. Tres tensiones que desembocaron en tres problemas insolubles: la eventual guerra nuclear entre poderes de máxima concentración, el bombardeo de revoluciones nacionalistas y socialistas que impactaban de Sur a Norte, y la explosión inflacionaria de retaguardia (crisis del petróleo) que llevó todas las estructuras al borde del abismo. Si los dos primeros problemas pudieron sofocarse, negociarse o dilatarse a veces incrementando aun más el poder ya concentrado, y otras especulando con su sobrepeso, el tercero (catapultado desde 1974 por la OPEP, sobre la cual esos poderes no tenían control) hizo evidente que la multi-secular corriente concentradora debía ser detenida y disuelta mediante una operación histórica de gran escala, para permitir la reformulación o actualización histórica de las lógicas globales del poder.²

La urgencia por el cambio se agudizó tras la crisis económica mundial de 1982. Por ello, fue impuesto en términos de emergencia y *conditio sine qua non* por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, asociándose, como *partners* de oportunidad, los Doctores en Economía de la Universidad de Chicago (que eran sólo libre-mercadistas teóricos). El tono imperativo del cambio no era compatible con un ajuste automático del Mercado, pero sí con una intervención 'autoritaria' del Estado. La crisis de 1982, así como la de 1930, aunque estallada en el ámbito del Mercado, implicó un urgente recurso al poder político y no al económico. Es que sólo éste podía

¹ Un análisis más extenso de estos problemas en S. Crook et al., *Postmodernization. Change in Advanced Society* (London: Sage, 1992), y en P. Corrigan & D. Sayer, *The Great Arch: English State Formation as Cultural Revolution* (London: B. Blackwell, 1985).

² J. Walton & D. Seddon, *Free Markets & Food Riots: The Politics of Global Adjustment* (Oxford: Blackwell, 1994), y también D. Harvey, *The Condition of Postmodernity* (Oxford: Blackwell, 1990).

implementar un "ajuste estructural" que consistía, nada más y nada menos, que en *revertir* la corriente histórica del poder, forzando el proceso de concentración a tomar el camino opuesto de desconcentración.³ La reversión fue también triple: se debió 'descentralizar' el Estado, 'flexibilizar' la Gran Empresa y 'focalizar' la Ciencia. La idea estratégica era reducir el costo global y los problemas globales *sembrándolos* (y ocultándolos) en los millones de poros del sistema. A primera vista, la nueva siembra (que inauguró el 'quinto Kondratiev') consistía en una generosa "devolución de poder" a la base ciudadana y a la base social-productiva, con un redescubrimiento y aparente potenciación de la sociedad civil.⁴

Desconcentración

El quinto Kondratiev (o fase 'posfordista') se caracteriza, pues, por una lógica de poder de desplazamiento reverso que es diferente a todas las anteriores; aunque, en estricto rigor, la desconcentración no implica necesariamente ni disgregación real (con estallido de la historia), ni efectiva descentralización (con diseminación del poder). O sea: ni real posmodernidad, ni real democracia participativa, sino algo entre medio, que es preciso determinar. Con todo, es un hecho que desde 1985, más o menos, se vive bajo una lluvia de partículas de poder en trámite de 'devolución'; lluvia que, al igual que la de los aerolitos, tiene algo de fugaz, pero también algo de luz, por lo que sirve para esperar y iluminar la vieja y ensombrecida potencia de la sociedad civil.

El problema medular, aquí, es examinar la naturaleza real de esa devolución, su grado de irreversibilidad histórica y los límites sociales y político-culturales de su expansión. ¿Hacia qué puntos cardinales se dirige su avance? ¿A qué grado de profundidad puede penetrar en los poderes dormidos de la sociedad civil?

Según lo realizado desde 1982, la "devolución" no ha sido sólo 'hacia abajo' (hacia ciudadanos y productores), sino también 'hacia arriba' y 'hacia el lado'. Entre las devoluciones 'hacia arriba', cabe citar la transferencia de decisiones económicas a las bolsas de comercio mundiales, sobre todo de Londres, Nueva York y Tokio (caso de los ADR y precio del cobre en Chile) y a las empresas transnacionales (que controlan las grandes opciones de inversión); el alineamiento de los gobiernos nacionales con las políticas sociales planetarias diseñadas y semi-financiadas por el Banco Mundial; la aceptación de la gendarmería política mundial ejercida por Estados Unidos y sus aliados de oportunidad; el disciplinamiento bajo las 'leyes globales' acordadas en las diversas Cumbres Mundiales sobre pobreza, desarrollo, medio ambiente, tráfico de droga, etc.; el acatamiento de los tratados comerciales por bloque, que implican diversas formas y grados de soberanía compartida; la adscripción a redes y flujos mundiales de información y comunicación, etc.

La devolución de poderes 'hacia el lado' tiene también diversas formas: regionalización administrativa; transferencia a grandes consorcios empresariales (privatización) de antiguos servicios públicos del Estado, como la previsión, la salud y, en parte, la educación superior y media; licitación pública desagregada del diseño y la ejecución de

³ C. Colclough & J. Manor, *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate* (Oxford: Clarendon, 1995).

⁴ Ash Amin, "Post-fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition", en A. Amin, ed., *Post-Fordism. A Reader* (Oxford: Blackwell, 1997).

planes, programas y proyectos 'públicos' de desarrollo social, local o urbano (que implican devolución alicuota de poderes al 'mercado' nacional e internacional de empresas consultoras y unidades de ejecución); privatización de los programas nacionales de capacitación a trabajadores y microempresarios, etc.

La devolución de poder 'hacia abajo' se refiere, básicamente, a la municipalización de antiguos servicios estatales; a la mayor asignación de recursos centrales para los gobiernos locales; a la ejecución de programas focales de desarrollo con 'participación' de la masa vecinal beneficiaria; al desplazamiento de las exigencias de eficacia, responsabilidad o rendimiento burocrático desde el Estado Central al Gobierno Local; al énfasis creciente puesto en la capacitación de los ejecutores locales de políticas públicas diseñadas centralmente; a la externalización (por otro nombre *outsourcing*) de funciones productivas de la empresa hacia los trabajadores y microempresarios, etc.⁵

En las Ciencias Sociales la 'devolución' ha implicado sobre todo la *desteorización* de los métodos, su volcamiento a la producción de "resultados", "productos" e "impactos" y, por consiguiente, su disponibilidad mercantil ante cualquier cliente eventual. O sea: ha implicado un deslizamiento desde las cimas estructurales hasta los poros accionales del sistema.⁶

La 'ola devolutiva' es presentada como una dispersión calculada y multidireccional (una suerte de *big bang* controlado) de los poderes centrales acumulados, a efectos de llevar el viejo proceso de "modernización" a una fase todavía más avanzada. Cualquiera sea el término con que se la bautice, la dispersión devolutiva tiende a operar como un flujo nutriente de la llamada "globalización". Es decir: como un mecanismo destinado a producir un nuevo orden distributivo y una nueva cartografía para los mismos viejos poderes. La globalización comunicacional e informática (que ha sido considerada por algunos entusiastas como la base sustantiva de la globalización) sería, según esto, no más que una "caja de herramientas" para los magmáticos movimientos 'reversivos' del poder.

Como se dijo, el problema por resolver es el relativo a las cuestiones de irreversibilidad histórica y frontera limítrofe de la ola devolutiva y, por cierto, el de sus posibles tensiones o polarizaciones internas. ¿Hasta dónde puede estirarse esa ola sin descuartizar la secreta centralidad que asegura la armonía global de sus disgregaciones superficiales? ¿Cómo puede, mientras devoluciona, organizar y mantener eficientes, si no 'organismos', al menos 'principios fácticos' de autorregulación? ¿Cómo podrá evitar explosiones de irracionalidad y desregulación como las vividas en el período 1914–1945?⁷

En esta reflexión no se intenta examinar todas las direcciones de la ola desconcentradora, sino sólo uno de los flujos que van 'hacia abajo': el que desciende hacia las bases ciudadanas. El que, sin querer, está desenterrando la cultura republicana.

⁵ Sobre aspectos generales, I. Wallerstein, *Después del liberalismo* (México: Siglo XXI, 1996); sobre el caso de Chile, J. Collins & J. Lear, *Chile's Free Market Miracle: A Second Look* (Monroe, Or.: IFDP 1995).

⁶ G. Salazar, *Los pobres, los intelectuales y el poder* (Santiago: PAS, 1995).

⁷ Linda Weiss, "Globalization and the Myth of the Powerless State", en *New Left Review* (septiembre-octubre 1997).

DESENTERRANDO 'REPÚBLICAS' PERDIDAS

La resurrección de los fantasmas republicanos

La ola devolutiva 'hacia abajo' ha erosionado la estratigrafía histórica de Chile, desnudando, cuando menos, dos importantes sepulcros: el de los municipios y el de las comunidades locales. Entidades que, desde 1817, fueron víctimas del avance triturador del centralismo, la expansión del capital mercantil-financiero y, desde fines del siglo XIX, del estatismo. Sin embargo, comenzando en 1979, la ola descentralizadora (las "siete modernizaciones") ha desenterrado en quince años lo que la ola centralista enterró en cien. Por ello, desde esa fecha, ambas entidades, cubiertas de sudario y polvo, cual Lázaro del Evangelio, a paso arqueológico, comenzaron a caminar. Pero su paso ha despertado viejos espíritus localistas de obvio linaje republicano, también adormecidos: el concepto de ciudadanía, el de sociedad civil, participación, legitimidad, poder local, etc. La cadena de resurrecciones se torna larga: autores olvidados, como Alexis de Tocqueville, Guizot, Hannah Arendt y otros, se levantan hoy de su olvido, para espanto de los que medraban sobre su tumba: Ferdinand Tönnies (que reenvió las "comunidades" al pasado pre-moderno); Talcott Parsons (que anonadó el mundo de la vida al interior de los "sistemas"); Gino Germani (que sepultó las identidades históricas en su "sociedad de masas"), etc. Contumaces "asociaciones de municipios", varias veces devueltas a su tumba entre 1914 y 1973, rechinan de nuevo sus voces críticas. Y como los aprendices de brujo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, al invocar la descentralización del Estado, están desencadenando por todo el mundo una larga marcha de 'fantasmas cívicos' que, al desnudar su impúdica inmortalidad histórica, devienen hoy en su principal temor de futuro.

De este modo, los fantasmas de los 'lares', resurrectos, se yerguen hoy frente al genio de la 'globalización'. O, si se quiere, las múltiples polaridades verticales que contraponen la 'comunidad local' con la 'aldea global', sustituyen cada vez más las densas bipolaridades horizontales, inter-estructurales, del pasado (guerra fría). De modo que si éstas aplanaron y diluyeron en el pasado los conflictos locales y subjetivos del desarrollo, los múltiples conflictos focalizados del "quinto Kondratiev" (posfordismo) tornan hoy prominentes por doquier los ejes intersubjetivos de lo local. Así se produjo el "retorno del sujeto", y la creciente "centralidad" de los actores sociales.⁸

La reversión de los flujos de poder ha desnudado, pues, un nuevo (o antiguo) eje de conflicto. Tan nuevo o tan antiguo, que los mecanismos de poder no logran identificar las fuerzas dormidas que están despertando: no aparecen en los *files* de la modernidad. La sapiencia acumulada en resolver conflictos horizontales y en acumular información 'estructural' en cúpulas y sobre-cúpulas, carece hoy de utilidad para resolver el desafío 'viral' que acosa hoy a la "governabilidad liberal", pese a su gran triunfo de 1989 (caída del Muro de Berlín). Por eso, tras una década de acción descentralizadora, aún no se resuelve el problema de cómo y hasta dónde llevar la ola devolutiva en el bajo fondo de la masa ciudadana y las comunidades locales. En los

⁸ Sobre el retorno del sujeto y el relevamiento del actor, véase los estudios de Alain Touraine, Jesús Ibáñez, Orlando Fals Borda y Elizabeth Jelin, especialmente.

demás frentes la devolución se ha consumado con éxito. Pero no aquí. La duda radica en que, si con un 'poco' de devolución se levantó una polvareda de fantasmas republicanos, ¿qué pasará si la devolución, exigida por las circunstancias, fuera 'mucho'? Por ello, el Banco Mundial, acicateado por la seguidilla de cumbres mundiales que han denunciado, una a una, las 'plagas neoliberales' (empleo precario, drogadicción, inseguridad urbana, corrupción, crisis de representatividad, contaminación ambiental, etc.), se ha abocado a un gigantesco esfuerzo de investigación sobre el 'poder' oculto contenido en lo social. Incluso Peter Drucker afirma hoy que la crisis económica de los países del "milagro asiático" tiene como base una profunda "crisis social".

En Chile, este problema se ha planteado en torno a la cuestión de cómo y hasta dónde descentralizar el Estado y autonomizar los municipios. La Historia informa que éstos fueron sistemáticamente vaciados de todo poder y toda autonomía desde la primera Ley Orgánica de Municipalidades (1854) hasta la víspera de la última (1980).⁹ Aparentemente, los repetidos abortos sufridos por la cultura municipalista chilena permitieron al gobierno del general Pinochet construir un sistema municipal *ex nihilo*, que concordara orgánicamente con el modelo libremercadista de desarrollo y con bajo riesgo de remover fantasmas localistas mayores. Sin embargo, después de casi 20 años, el municipio, ni aparenta concordar con ese modelo, ni parece inmune frente a los virus autonomizantes cultivados, algunos, por las redes locales (que resisten la integración plena a las políticas públicas), y otros, por el propio estamento profesional de esas corporaciones, el que, al trabajar cara a cara con esas redes, adquiere contagios.

En Chile, históricamente, el centralismo ha reducido el autonomismo local a una condición inocua y declamativa. En otros países, donde la tradición comunal no ha sido abortiva sino permanente, la actividad viral ha sido capaz de diluir la onda devolutiva en una marea inversa de *empowerment* ciudadano (construcción local de poder y autonomía). Allí, los fantasmas locales han sido menos tímidos, y han entrado a disputar el rediseño y control del gobierno local.

El empoderamiento y los nuevos movimientos cívicos

El empoderamiento de ciudadanos, desde la década de 1980, es un fenómeno que abarca desde el "movimiento cívico por la reinención del gobierno local" de Estados Unidos hasta el de los "campesinos sin tierra" del Brasil, pasando por diversos movimientos del mismo tipo en África y Asia. La refundación (neoliberal) de los municipios ha encendido una lucha social, política y teórica que, a diferencia del pasado, no se plantea como un avance de las bases para la 'conquista' de las cúpulas, sino como un movimiento en círculo para controlar los mecanismos *locales* del poder. La lucha se extiende sobre los millones de 'centros' del nuevo sistema. El sistema global no está siendo atacado en el nivel alto de su globalidad sino, simultáneamente, en el nivel bajo de todos sus poros. La lucha no se está dando en el nivel alto donde el sistema ha apilado sabiduría operacional y fortaleza informática, sino en el nivel bajo

⁹ Véase de Angélica Illanes, "El proyecto comunal en Chile (fragmentos), 1810-1891", *Historia* 27 (1993). También G. Salazar, "La lucha por la democracia comunal en Chile" (Informe Proyecto Fondecyt, 1993).

donde históricamente acumuló despectividad e ignorancia: las redes intersubjetivas de lo local. La lucha tiende a estacionarse donde, precisamente, los actores locales son más fuertes. El 'quinto Kondratiev', pues, trajo un nuevo encuadramiento estratégico de los conflictos.

En Estados Unidos —según una encuesta realizada por CBS News en mayo de 1992— el 85 por ciento de los ciudadanos "quiere ver cambios fundamentales y una completa reconstrucción del gobierno", en el sentido de descentralizarlo e incrementar la participación efectiva de las bases ciudadanas. Ya en 1990, el ex senador Lawton Chiles fue electo gobernador de Florida bajo la consigna de "reinventar el gobierno". Esta consigna se convirtió luego en la insignia de un movimiento civil que ha cubierto casi todos los estados de la Unión e influido al propio Presidente Clinton. A partir de allí se formó *the Alliance for Redesigning Government*. "Somos —se autodefine— una universidad virtual, una ilimitada red de aprendizaje, donde los innovadores públicos producen conocimiento al paso que producen cambios". La retroalimentación entre el conocer y el hacer —principio básico de los nuevos movimientos cívicos— generó una espiral sinérgica que impulsó a varias comunidades a lograr altos índices de desarrollo (caso de Michigan). Logros que, según insisten, se alcanzaron no porque operen como "organización", sino como "red".¹⁰ El movimiento ha favorecido también la activa propagación, tanto en Estados Unidos como en Inglaterra, de los *communitarians*, los que agregan al programa de la Alliance la necesidad de restaurar "las virtudes cívicas, para que la gente viva según sus responsabilidades y no sólo por sus derechos individuales, a efecto de refundar las bases éticas de la sociedad".¹¹

En Brasil, el Movimiento de los Campesinos sin Tierra (MST), surgido 'desde abajo' simultáneamente en varios lugares y de diversos orígenes, es un levantamiento localista absolutamente nuevo en la historia del Brasil, que comenzó a perfilarse a mediados de la década de 1980. En un comienzo, las acciones se limitaron a la toma de tierras, sobre todo en Río Grande do Sul. A partir del Primer Encuentro Nacional de los Sin Tierra, en 1984, se estableció una coordinadora o "red", que planteó no sólo el problema de la tierra y la vivienda, sino también la reforma agraria y la construcción de una sociedad más justa, uniendo objetivos económicos inmediatos con objetivos sociales y políticos de largo alcance. El MST se autodefinió como movimiento "sindical (porque lucha por la tierra para resolver el problema económico de sus familias); popular (porque es amplio, participan diferentes categorías de trabajadores), y político (no en el sentido partidario, sino en que quiere contribuir a los cambios sociales)".¹² El MST, más allá de sus "invasiones" y sus demandas, ha levantado proyectos de ley y un programa de Asamblea Constituyente. En todas sus negociaciones aplica "presión multitudinaria", llegando incluso a la desobediencia civil o a la resistencia activa frente a desalojos violentos. Ha organizado múltiples cooperativas de producción y mercadeo, que operan en coordinación con una extensa red de escuelas propias y actividades autoeducativas. Lo integran más de 12 millones de personas, razón por la cual negocian desde posiciones de fuerza, lo que les da ventajas frente a las autoridades

¹⁰ Barbara Dyer, "The Alliance for Redesigning Government", en R. Wilson & R. Cramer, eds., *International Workshop on Good Local Government* (Austin, Tx.: U. of Texas, 1995.), vol. I, pp. 137–42.

¹¹ Amitai Etzioni, *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda* (London: Fontana, 1995).

¹² J. P. Stedile & S. Frei, *La lucha por la tierra en el Brasil* (Barcelona: MST, 1994), pp. 22–23. Véase también D. Armani, ed., *So Much Land, So Much Hope: The Struggle for Agrarian Reform in Brazil* (London: Brazil Network, 1996).

locales y frente a los partidos políticos (caso del PRT de Lula). En 1991, el Parlamento de Suecia concedió al Movimiento de los Sin Tierra el Premio Nobel Alternativo.¹³

En el caso de las comunidades de Gal Oya, Sri Lanka, la sinergia local se volcó a la construcción de una gran represa, destinada al regadío de sus tierras y a la producción de energía, demostrando con hechos que podían sustituir la acción del gobierno central. Norman Uphoff, que asesoró el proyecto, descubrió que en la sinergia comunal no sólo se daba la interacción continua entre hacer y conocer (prominente en los dos casos expuestos arriba), sino, además, una lógica distinta a la newtoniana, implícita en las ciencias de Occidente. En éstas, el raciocinio es regido por la disyunción "esto o lo otro" (*either-or*), que da como producto una "suma constante" (*zero-sum*), dado que en esa oposición se estudia el equilibrio entre lo negativo y lo positivo. Es el mismo principio que rige el análisis *input-output*. En cambio, en la lógica sinérgica de 'lo social', el raciocinio es regido por la conjunción "esto y lo otro" (*both-and*), que da como producto una "suma positiva" (*positive-sum*), de modo tal que "el todo puede ser más que la suma de sus partes, capturando efectos sinérgicos". La lógica del *both-and* derivaría, según Uphoff, del concepto de *karma* contenido en el sánscrito, y del concepto árabe de *adab*, los cuales unen en general lo que los conceptos occidentales separan. En Gal Oya, la lógica del *both-and* emergió —dice Uphoff— de lo que las ciencias sociales de Occidente han olvidado sistemáticamente: la vinculación definida como "amistad" (*friendship*). En ésta, el *output* no depende de modo mecánico o aritmético del *input*.¹⁴

En la India, la reacción civil ha englobado a la mayor parte del (gigantesco) campesinado. Para éste, la economía agraria es un apéndice de la moderna economía de las urbes, del mismo modo que la India tradicional (llamada *Bharat*) ha sido víctima del país 'moderno' fundado por los ingleses ('India', propiamente tal). De este modo, a la lucha constante por conseguir mejores precios para sus productos y rebajas para sus insumos, las comunidades campesinas (sobre todo del Punjab) han agregado una lucha cultural y política de vastas proporciones. Las olas represivas lanzadas por el gobierno central no las han disuadido. Más bien, las ha impulsado a sofisticar sus métodos de presión, al punto de que han provocado la caída de dos gobiernos sucesivos. Su forma organizativa recuerda a la del MST, de Brasil:

Su forma organizativa es anárquica o 'posmoderna' en el sentido de que (...) construye sus estructuras no en torno a rutinas sino en torno a 'acciones'. No tiene membresía fija, ni reglas rígidas de organización, ni enlace estricto entre el nivel local, intermedio y superior del movimiento. Cualquiera que lleve su insignia es un miembro. Cualquiera que participe en sus agitaciones, que vaya a la cárcel, etc. es un miembro reconocido (...) como quiera que sea su filiación ideológica o de casta...¹⁵

En Chile, donde la destrucción de las comunidades locales ha sido mayor, la sinergia local ha emergido esporádica y puntualmente: a veces, refractando los proyectos

¹³ D. Armani, op. cit., passim.

¹⁴ N. Uphoff, Learning from Gal Oya. Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science (Ithaca & London: CUP, 1992), pp. 281–283.

¹⁵ Staffan Lindberg, "Peasants, Communities and the State: Social Movements as Political and Social Forces in Contemporary India", *Research Reports* 27 (1992, Lund, Suecia. LU).

gubernamentales y proyectándolos en una dirección distinta a la planificada. A veces, superando con creces el impacto o la eficiencia prevista. Y en no pocos casos, donde la destrucción era completa, diluyendo los proyectos en el vacío total. Las políticas focalizadas aplicadas por los gobiernos neoliberales no han producido en Chile movimientos cívicos con desarrollo de poder local, salvo en el período álgido de las "protestas nacionales". Sin embargo, después de 1992 —tras darse por concluida la transición política a la democracia— tanto el ministerio de los pobres (Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan), como la agencia que aplica en el país las estrategias recomendadas por el Banco Mundial para erradicar la pobreza (Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis), han descubierto que las políticas "focales" no se insertan en el torrente sanguíneo del desarrollo social y que, más bien, pese al gasto creciente, despiertan anticuerpos. Es por este camino reverso que las autoridades chilenas han llegado a comprender el poder de las sinergias locales y la necesidad cada vez más urgente de sumarlas como un *plus* (capital) indispensable para elevar la eficiencia de la política social (ya que no se hará ninguna inversión gigante de tipo 'reforma estructural'). Sin embargo, en este sentido, el gobierno ha investigado menos el problema que el Banco Mundial.

La disputa por el capital social

¿Cuán importante es la sinergia local en la estrategia política contemporánea? Todo indica que, para los gestores del modelo neoliberal, es de importancia trascendental, puesto que su obsesión por definir los problemas del desarrollo como algo transitorio y residual (superable en el tiempo por la propia economía de mercado) los lleva a utilizar recursos 'escasos' y políticas 'limitadas' (marginales) frente a problemas que, si resisten al tratamiento, sólo podrían resolverse incorporando nuevos recursos marginales. La sinergia local tiene la ventaja de que no sólo es marginal al proceso acumulativo central del modelo, sino que, además, al ser aplicada, produce un *surplus* de rendimiento neto.¹⁶ No pudiendo ni retroceder a estrategias populistas ni superar con recursos limitados las plagas que lo acechan, el modelo libre-mercadista no puede avanzar más, a menos que atrape y expolie las fuerzas sinérgicas de la comunidad local. Es ésta la tarea en la que está empeñado hoy el Banco Mundial.

La sinergia local —llamada también "capital social"—, además de ser el gran descubrimiento político del posfordismo, se ha mostrado como un factor sociocultural de difícil producción o reproducción en el corto plazo. No se puede enseñar desde arriba ni construir por decreto. En este sentido, las políticas públicas de administración directa, o son infértiles, o impotentes. Esto se debe a que la sinergia local es un capital comunitario, autoproducido por un grupo o una comunidad local; un 'potencial' acumulado por sus propias acciones y experiencias; un cúmulo de 'conjunciones' (*both-ands*) que producen *outputs* más allá de todo *input*; una "fuerza de identidad" que pervive a toda exterioridad, etc.¹⁷ El capital social proviene de la historia interna de los grupos y comunidades más que de ninguna transmisión externa.

¹⁶ G. Salazar, "Descentralización y sinergia histórica local: fracasos y desafíos", en Departamento de Ciencias Históricas de la Universidad de Chile, ed., *Bases históricas del desarrollo regional de Chile* (Santiago: U. Chile, 1996).

¹⁷ M. Castells, *The Power of Identity* (London, 1997).

Robert Putnam, investigando las comunidades italianas, descubrió que ese capital se forma al paso de las décadas y los siglos, razón por la cual su construcción es tan lenta como irreparable su destrucción. Su importancia es tal —demostró Putnam— que ninguna política de Estado o de Mercado puede ser exitosa si no establece con él un metabolismo orgánico y positivo. Al parecer, el capital social no sólo contiene un sorprendente *surplus* de eficiencia, sino también, para efectos de negociar con él, una exigencia de contexto, sin el cual no reacciona ni fertiliza.¹⁸

¿Qué ocurrirá con esos países radicalmente neoliberales —como Chile— cuya historia es de aplastante centralismo e incesante destrucción de comunidades locales? Las conclusiones de R. Putnam, son, en este sentido, pesimistas. Implicaría que las políticas sociales carecerían de suficiente metabolismo cívico para ser exitosas, de modo que no sólo el capital social no entraría en acción sino que, en añadidura, la sinergia del desencanto podría generar un *output* MAYOR que el impacto real de esas políticas.

Ante esa posibilidad, resulta urgente investigar si el capital social puede ser construido en un tiempo menor que el necesitado por la sinergia del desencanto para irrumpir. Jonathan Fox estima que la reconstrucción o la formación de capital social es posible, sobre la base de lo que Albert Hirschman llamó "energía social" y "principio de conservación de la energía social". Según Hirschman —que estudió este fenómeno en varias comunidades de América latina— la energía social (colectiva) se despliega y acumula de modo permanente, aprendiendo tanto de sus éxitos como de sus fracasos, de modo que, ante nuevas circunstancias, puede hallarse con un potencial mayor de eficiencia. La dispersión física de las comunidades no implica desintegración de su potencial, puesto que pervive en los sujetos dispersos. La energía social puede acumularse en comunidades de vecindad *epocal* tanto como en comunidades de vecindad *espacial*. En este sentido, la sociedad civil puede, eventualmente, como recipiente global, conservar el potencial perdido por 'una' comunidad vecinal.

Las "tradiciones cívicas" acumuladas por una comunidad que se dispersa, suman su contenido al patrimonio global. Esto permite —sostiene J. Fox— realizar intervenciones políticas destinadas a 'cultivar' los gérmenes latentes de capital social. La cuestión es crear las condiciones ecológicas para ese cultivo, las que deberían incluir, entre otras exigencias, "un cambio en la estructura de oportunidades, reducción de costo para el actuar colectivo, presencia de nuevos aliados potenciales y evidencia de que elites y autoridades son vulnerables". Con todo, el ítem crucial de ese cambio de oportunidades es la transformación real del poder estatal, en el sentido de que sus representantes puedan ser efectivamente controlados por las bases ciudadanas, que devengan responsables ante éstas (principio de "*accountability*") y que, sobre la base de esta mayor transparencia, permitan a esas bases incrementar su participación efectiva en las decisiones públicas (principio de "*empowerment*").¹⁹ En palabras de J. Fox:

¹⁸ R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, NJ: PUP, 1993).

¹⁹ J. Fox, "Local Governance and Citizen Participation: Social Capital Formation and Enabling Policy Environments", en R. Wilson & R. Cramer, eds., *International Workshop...*, op. cit., vol. II, pp. 3–23. A. Hirschman, *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America* (New York: Pergamon, 1984).

Las organizaciones cívicas locales se hallarán prisioneras en la influencia puramente local a menos que puedan escalar a redes horizontales de mayor poder decisonal (...). La participación ciudadana directa aumentará si la democracia representativa deviene más representativa, y la descentralización más descentralizada (...) evitando en todo momento la “ley de hierro de la oligarquía”...²⁰

La "energía social", sin embargo, puede no estar en completa disponibilidad para una política impulsora del capital social, no sólo cuando ha sido aniquilada, sino también cuando ha quedado sepultada bajo una larga (y frustrada) práctica de acción colectiva en términos de 'movimiento de masa'. La cultura de 'masas' puede constituir un peso muerto considerable. Es evidente que los transversales movimientos 'de clase' de los años cincuenta y sesenta acumularon un capital social cuya lógica política es notoriamente perpendicular a la de los movimientos cívicos localistas de los de los ochenta y noventa. Este tipo de capital social (muy acendrado en Chile), sumado a la destrucción de las "tradiciones cívicas", puede dificultar seriamente el tratamiento político de las 'repúblicas enterradas' y la eliminación focalista de las plagas que acechan al modelo neoliberal.

PRECONDICIONES HISTÓRICAS Y CONTEXTUALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Capital social constante y capital social variable

La 'participación' de la ciudadanía en el diseño o ejecución de las políticas públicas no es un resultado fácil de conseguir. En parte, porque —como se dijo— la participación es un producto histórico derivado del accionar de los propios ciudadanos; lo que implica que, prácticamente, no tiene sucedáneos. O se produce, o no se produce: los productos históricos no admiten sin más los sustitutos. Y en parte, porque la participación depende de que el contexto estructural, de por sí, avance de modo consistente en esa misma dirección. La instalación efectiva de la participación ciudadana requiere, así, de la confluencia de dos precondiciones históricas, una social y otra estructural.

El capital social puede constituirse a sí mismo, según se dijo, de diversos modos. Puede, por ejemplo, articularse como "energía social" libre o en estado de espontaneidad, sin hallarse acumulado en términos de tradición o precondición participativa. Y puede, también, articularse en términos de esta última. Si se acumula en términos de tradición o precondición participativa, entonces cabría hablar de capital social *constante*. Si no se acumula de ese modo y permanece como energía libre, podría hablarse, entonces, de capital social *variable*.

Puede ser, por tanto, que en un país determinado los hechos sigan un curso tal que *no* construyan o que, incluso, destruyan (total o parcialmente) las precondiciones históricas de la participación ciudadana, sea en el afluyente del capital social 'constante', sea en el de la apertura estructural (el capital social 'variable' es

²⁰ J. Fox, "Local Governance ... ", loc. cit., pp. 17–18.

indestructible). La democratización política real y el desarrollo con integración real dependen de la situación existente en esos afluentes. Es importante tener a la vista el balance global de esa situación —sobre todo en el caso de que el capital social 'constante' esté deconstituido—, para afrontar el problema planteado por Jonathan Fox frente a las conclusiones pesimistas de Robert Putnam: ¿es posible construir o reconstruir el capital social a partir de las semillas flotantes de la "energía social"? En cualquier caso, el planteamiento de este problema requiere reconocer los indicadores del contexto ecológico en el que puede prosperar el capital social 'constante'. Una rápida inspección permite reconocer los siguientes indicadores:

- a) la permanencia de comunidades cívicas tanto rurales como urbanas;
- b) la permanencia de municipios y gobierno regionales con un índice significativo de recursos propios y autonomía;
- c) la permanencia o desarrollo de una importante clase media rural o semiurbana;
- d) el reconocimiento público del saber social que se forma y desarrolla en relación metabólica con la autogestión local; y
- e) la existencia de procesos económicos con capacidad para incorporar todos los sectores sociales a un mismo patrón de desarrollo.

En el caso de Chile, la tendencia del proceso histórico central ha sido debilitar o destruir todos esos 'indicadores'. La matriz del problema ha consistido en que los ciclos de desarrollo económico no han logrado ni generar procesos dinámicos autorreproductivos (*take-off*), ni integrar las mayorías nacionales a los estándares de la vida moderna. En rigor, típicamente, sólo han sido ciclos de 'crecimiento hacia afuera', de carácter más mercantil que industrial y con efecto depredador sobre los recursos naturales. El resultado neto ha sido una excesiva concentración del capital, la subordinación y despueblo de las provincias y la constitución de un Estado altamente centralizado. Por su lado, el efecto depredador (huella invariable del capital mercantil-financiero) destruyó la mayoría de las comunidades productivas locales, desatando con ello una imparable emigración a Santiago de las proles de los microempresarios despojados, proceso que redundó en la rápida aniquilación de la *clase media rural*.²¹

La eliminación de la clase media rural (perpetrada a mediados del siglo XIX) ha sido, con toda probabilidad, el más lapidario golpe asestado a las precondiciones históricas de la participación ciudadana. Como se sabe, este conglomerado social es el que más tiende a vivir en comunidad, en aldeas y ciudades menores; el que, por ser propietario y tener medios de producción, desarrolla un alto sentido de autonomía y diversos tipos de poder o gobierno locales, y el que más valoriza las instituciones de carácter colegiado, igualitario o participativo. La clase media rural, por estas predisposiciones históricas, pudo ser el polo en torno al cual pudieron aglutinarse otros sectores sociales, hasta devenir en la base fundamental de la sociedad civil. Sin embargo, la instalación del pesado sistema de haciendas y compañías mineras (que centralizaron su acción en el eje mercantil y político de Santiago-Valparaíso) y la sedimentación del gigantesco peonaje semicesante (que tras vagabundear por todas partes se radicó en ese mismo eje), no sólo fueron testimonios residuales de la desintegración de la clase media rural, sino también factores estructurales que hicieron difícil o imposible la

²¹ G. Salazar, "Los límites históricos de la modernidad neoliberal en Chile", *Cuadernos de Historia* 12 (1992, U. Chile).

formación de núcleos duros de sociedad civil. El proyecto democrático-republicano, usualmente vinculado al dinamismo autónomo de los gobiernos locales y a la participación local de la ciudadanía careció, en Chile, de la 'clase social' que lo testimoniara y promoviera. Su ausencia favoreció el enquistamiento crónico del centralismo político y económico, por arriba, y el aposamiento de una sociedad de masas en vez de una auténtica sociedad civil, por abajo.²²

En este contexto, no podían prosperar —y no prosperaron— las 'comunidades cívicas'. Sobre su agostamiento prosperó, en cambio, una abstracción política: 'la comunidad nacional'. Tampoco florecieron los municipios, los gobiernos locales, las asambleas regionales ni el proyecto republicano de Estado Federal. Sobre ellos se instalaron, todopoderosos, el Estado Central y el Mercado Internacional. Ni pudo el 'saber social' situarse a la par con el saber 'científico', ya que éste, acuartelándose en las altas cúpulas universitarias, se radicó en el mismo barrio que los otros poderes centrales.

¿Cómo reaccionó la masa ciudadana después de destruido su capital social 'constante' (o sea: la precondition histórica básica de su posibilidad participativa)? Los hechos muestran que los residuos de las comunidades desintegradas (o que 'no fueron') tendieron a improvisar micro-comunidades de emergencia, privadas, móviles, autogestionarias y de corta duración. La "energía social" de las primitivas comunidades, en este caso, no se acumuló, pero sí se transformó, dispersó y diversificó. No fue (o dejó de ser) un capital social 'constante', pero sí se refugió en, y se potenció como capital social *variable*. Es decir: no como un capital acumulable en tradiciones cívicas de desenvolvimiento en espiral, sino como capital de *alta sinergia y uso inmediato*. Exactamente, constituido en terreno para sobrevivir. Su gasto o consumo no garantizó, pues, ninguna otra cosa que la vida misma (valía más su valor de uso que su valor de intercambio). Por ello, no estaba calibrado para proyectarse al espacio público 'nacional', ni como propuesta de gobierno local ni como modelo políticamente alterno de organización social.²³

Por su naturaleza emergente, el capital social 'variable' (CSV, en adelante), no está necesariamente determinado por ninguna lógica normativa exterior. Su espontaneidad, creatividad y ubicuidad lo hacen porfiadamente pre, sub o trans-estructural. Por ello, la lógica *either-or* pesa menos en él que la *both-and*, lo cual favorece la asociatividad entre los sujetos que lo detentan. Inspira por lo mismo la 'acción directa', no tironeada por dilemas normativos ni intermediada por redes institucionales, ni aun por los roles e identidades estructurales establecidos y compulsados por el sistema central. El CSV promueve la autoconstrucción de identidades, proceso que, en un contexto de subdesarrollo o exclusión estructurales, puede devenir caudaloso e invasivo (durante el siglo XIX el oleaje 'peonal' cubrió todo el territorio, rebalsando incluso sus fronteras). De este modo, densas galerías de personajes 'típicos', autóctonos y populares pueden contrastar agudamente con las galerías cultivadas dentro de las estructuras dominantes. Y la lógica masiva de las acciones directas puede convertirse en una amenaza global para el mundo de las

²² G. Salazar, "Para una historia de la clase media en Chile", *SUR Documento de Trabajo* No. 60 (1986).

²³ Un mayor desarrollo de estos problemas se hallará en dos trabajos de este autor, en preparación: "La rebelión social del peonaje. Chile, siglo XIX", y en "El viejo topo de la historia: ruta y lógica de los movimientos sociales".

acciones normadas. El conflicto, en este caso, no tiene una resolución fácil por la vía del arbitraje normativo: la legalidad acumulada de uno no es homologable a la legalidad emergente del otro. No son co-participativas. Aquí, sólo cabe la negociación directa, previa a todo marco legal (como los "parlamentos" de los españoles con los indígenas en el período colonial) o, en su defecto, algún nivel de enfrentamiento físico (delictual, pre-político o pos-político). Esto ayuda a explicar por qué plantear políticas normadas de participación a una población formada por residuos de comunidad (que sólo ha podido construir CSV pero no CSC), sólo comporta frustración, rebote de proyectos y refracción de las políticas públicas.

La acción ciudadana en despoblado (es decir: sobre las ruinas de las comunidades cívicas) ha tendido y tiende, por ello, a convertirse en un *poder fáctico*, con una inminente proclividad a la violencia. Como un civismo nómada de baja legalidad pero fuerte "poder de identidad". Como un movimiento de intensa creatividad micro-social, micro-cultural y micro-económica (a ras de la vida), pero de proyección política larvaria y potencial.²⁴

El curso seguido por la corriente central de la historia de Chile ha forzado a una gran mayoría ciudadana a actuar 'en despoblado' y a depender, fundamentalmente, de su propio CSV. Incluso durante el período del "populismo" (1938–1973, sobre todo), cuando las elites de turno procuraron convertir esa mayoría en una "masa social" peticionista y clientelizada —lo que desarrollaba el CSV en una dirección divergente con relación al CSC— e incentivar la 'movilización de masa' en sustitución de una real 'participación ciudadana'. Los ensayos realizados después de 1971 para crear "poder popular" (cordones industriales, comandos comunales, cabildos, asambleas del pueblo o co-administración de empresas), no se realizaron a partir de conceptos de ciudadanía o comunidad cívica, sino a partir, siempre, de la idea de 'masa'. Fue precisamente el sobrepeso de la política de masas y de las "vanguardias" de masas lo que abortó esos intentos en términos de poder local o poder ciudadano.²⁵ Después de 1987, la transición a la democracia se realizó, primero, sobre la base de una episódica resurrección de las movilizaciones de 'masas' (entre el plebiscito de 1988 y la elección presidencial de 1989) y, luego, a partir de una drástica 'individuación' de la masa electora. Finalmente, la propuesta actual de construir un 'ciudadano participativo' no surge de los ciudadanos mismos, sino de la evidente inconveniencia coyuntural de practicar políticas de masas y de la también evidente insuficiencia global de la pura individuación. Es decir: proviene de las reacciones instintivas del sistema neoliberal frente a las 'plagas' que lo infectan internamente. Con todo, a pesar de este origen, implica cuando menos una tímida apertura del afluyente estructural hacia la participación ciudadana. Pero el problema mayor sigue siendo el afluyente obturado: el que aloja el CSC. ¿Cómo conseguir que fluya?

Acerca de este problema, como se dijo, no hay suficiente saber político ni académico ni 'de la gente'. Particularmente en Chile. Así, la emergente voluntad participativa de los diseñadores y ejecutores de políticas focalizadas se manifiesta, entre otros modos, por

²⁴ G. Salazar, *Violencia política popular en las 'grandes alamedas'*. Santiago de Chile, 1947–1987 (Santiago: SUR, 1990).

²⁵ Miguel Silva, *Los cordones industriales y el socialismo desde abajo* (Santiago, 1998). Véase también O. Garretón, coord., "Desde diversas trincheras se analiza el problema de la participación", *Panorama Económico* 271 (1972), pp. 16–32.

carreras paralelas hacia la investigación y la disputa pública por los conceptos claves. El problema, por su novedad y valor estratégico, se atiborró súbitamente de turistas y eslóganes, lo que amenaza con convertirse en una Torre de Babel. Es de interés, por tanto, itemizar los discursos que circulan competitivamente en este (nuevo) ámbito.

Los discursos contrapuestos sobre 'participación'

Cabe destacar, primero, el discurso neoliberal esgrimido por el propio Banco Mundial. Para éste, la participación consiste en "movilizar el potencial de los pobres" para reducir su pobreza y vulnerabilidad. Esto implica reconocer y promover los 'activos' (*assets*) que los pobres tienen en su hogar (*household*), en sus mujeres y en sus relaciones comunitarias. Esto presupone asumir que entre la dimensión económica y la social de la vida existe una relación metabólica inseparable ("son como la inhalación y exhalación en el proceso de respirar"); de modo que el "poder de los pobres" podría acrecentarse *potenciando* la inhalación social para lograr éxitos en la exhalación económica. El aumento de los *outputs* económicos a partir de los *inputs* sociales permitiría resolver gran parte del problema material de la pobreza y, por carambola, parte del problema democrático de la participación:

El progreso efectivo se logra potenciando al pobre, al débil y al vulnerable para que devengan en los productores de su propio bienestar y no en meros recipientes de la caridad o beneficiarios de la ayuda pública.

La pobreza se define aquí como una posición de 'vulnerabilidad' de ciertos individuos, hogares o comunidades frente a un entorno cambiante. La vulnerabilidad, con todo, no se define sólo como un riesgo, sino también como "resiliencia" (capacidad de resistir a los efectos negativos del cambio); por tanto, el concepto de vulnerabilidad contiene también el de "propiedad de activos". Al examinar con mayor detalle los *assets* de los pobres, el Banco Mundial distingue cinco ítemes sobre los cuales puede imprimirse la potenciación: la actividad laboral asalariada o de autoempleo, el capital humano (habilidades, estudios), los *assets* productivos (la casa, el taller), las relaciones internas del grupo familiar, y el capital social (redes comunitarias con capacidad de producir soluciones colectivas).²⁶ Es evidente que el Banco Mundial restringe el concepto de participación a la movilización del activo social de los pobres (que no se podría movilizar sin 'participación'), pero a la vez reduce el concepto de pobreza a sus contenidos dinámicos, sustrayendo del mismo sus contenidos *pasivos* (los factores estructurales que la generan). La exclusión de las dimensiones estructurales de la pobreza deja, por tanto, el concepto de participación sin ninguna connotación política:

Enfatizar las causas del nivel macro no revela el complejo conjunto de factores causales que explica el empobrecimiento de individuos, familias o grupos sociales (...). Algunos se empobrecen porque han perdido la fuente de su sustento (...). Para muchos la pobreza es el resultado de un golpe súbito: la pérdida de un familiar adulto que proveía el sustento, la confiscación de la mercadería de un vendedor callejero (...). Del mismo modo, las guerras civiles

²⁶ Caroline Moser, "Confronting Crisis: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities", *ESD Studies and Monographs Series No. 7* (Washington D. C.: World Bank, 1996).

han generado pobreza considerable, sobre todo en algunos países africanos (...). La cuestión clave es que la pobreza refleja la *inhabilidad* de un individuo, una familia o una comunidad para satisfacer ciertas necesidades básicas (...). Y la cuestión clave es ahora cómo pasar de una acrecentada comprensión de la pobreza urbana a la acción que pueda reducirla.²⁷

La acción que propone el Banco Mundial no envuelve necesariamente ni completamente al Estado, dado que debe ser una acción privada, estrictamente técnica (no política) y limitada al tratamiento casuístico del problema. A este efecto, el Banco promovió la creación de una red mundial de Fondos Sociales —financiada en gran parte por él mismo—, que administra la estrategia, diseña los programas concretos de acción y evalúa los resultados. El Banco promueve la "reorganización del vínculo entre Estado y Sociedad" desde la acción privada del mercado (las agencias ejecutoras compiten mercantilmente entre sí), lo que "tiene un fuerte impacto en el caso de los Fondos Sociales, que excluyen de modo directo al Estado de la ejecución de los programas". En torno a este eje central de la lucha contra la pobreza, el Estado puede instalar agencias o programas 'fiscales' (como Mideplan o los Fondos de Desarrollo Vecinal en Chile), pero sólo como complemento o política coyuntural de 'legitimación'.²⁸

En suma, para el Banco Mundial, la 'participación' no es ni puede convertirse en una práctica 'política' (y menos en un poder político), sino permanecer todo el tiempo como una práctica de 'empresarialidad'. Por tanto, se trata de una forma económica de incorporar los pobres al Mercado, no al Estado.

Para un Estado neoliberal neto (o "ultraliberal" como J. Collins, A. Przeworski y otros han llamado al Estado chileno), la definición de una política social-participativa y la instalación de agencias estatales *ad hoc* es, sin duda, un problema incómodo. Aceptar la compañía interviniente de una agencia activa de globalización como el Banco Mundial no es algo que dé dividendos electorales, y no es menos riesgoso apartarse de esa agencia para lanzar, por razones puramente electorales, una política social de dimensiones reestructurantes. El Mercado, en la duda, es lo único que podría resolver el problema sin dolor, *si* fuera eficiente en erradicar la pobreza y otras plagas. Pero no lo ha sido; o lo es, sólo, a medias. En consecuencia, las opiniones de los personeros públicos pueden variar considerablemente, desde la adhesión entusiasta a los parámetros globalizantes, hasta la postulación audaz de formas políticas de participación. Lo primero es lo que hace el Ministro J. J. Brunner:

Mientras no se asuma que las prácticas de consumo son, vitalmente, modos de hacerse parte de la sociedad (...) no será posible abordar adecuadamente los nuevos fenómenos de la participación social (...) los análisis no consideran tampoco la participación en el mundo de los mensajes transmitidos por la industria de la comunicación. ¿Cómo eludir el hecho que esa forma de participación hace parte del vínculo social contemporáneo? (...). La primacía de

²⁷ F. Vanderschueren et al., Policy Programme Options for Urban Poverty Reduction: A Framework for Action at Municipal Government Level, *Urban Management and Poverty 20* (Washington D. C.: World Bank, 1996). El subrayado es nuestro.

²⁸ Ana María Ezcurra, "Banco Mundial y Fondos Sociales en América Latina y el Caribe", *Documento de Trabajo IDEAS* (Buenos Aires, abril de 1996).

la sociedad civil sobre el Estado y el derecho de expresión sólo han mudado de naturaleza...²⁹

El gobierno del Presidente Aylwin prefirió hablar de "integración al desarrollo", la que sería una política de Estado destinada a que "las personas puedan desarrollar sus potencialidades y, por lo tanto, logren remover los obstáculos que se lo impiden". Esta definición, que es perfectamente coincidente con la del Banco Mundial, recibió, sin embargo, una formulación más política:

El fin último del gasto social no es otro que proporcionar a la población de escasos recursos mayores oportunidades para su propio desarrollo. Por eso se requiere más y mejor educación; más y mejor atención en salud, más viviendas, más seguridad social, más recreación. Es una responsabilidad colectiva que tenemos como comunidad nacional.

Esa responsabilidad colectiva se concretaría "a través de los representantes de la ciudadanía en los Gobiernos Regionales y Municipales (...) y la participación directa, estable y mayoritaria de las personas, familias y grupos usuarios de los programas sociales, tanto en su priorización, gestión, como evaluación de resultados". Desde la perspectiva del Estado neoliberal, la 'participación' se compondría de dos procesos convergentes: la descentralización administrativa del Estado, 'complementada' con la participación de las comunidades organizadas en la solución de sus problemas de integración al desarrollo. De cualquier modo, se reconoce que "la participación ciudadana es un elemento central de la política de gobierno".³⁰

Es evidente, sin embargo, que la política de descentralización del Estado deriva de una razón 'estratégica' (desconcentrar el poder), mientras que la política de participación ciudadana deriva de una necesidad 'transitoria': eliminar los bolsones de pobreza con apoyo participativo de los pobres. No existe, por tanto, correspondencia lógica ni proporcionalidad histórica entre una y otra política. Es paradójico que los ciudadanos pobres tengan, en la sociedad neoliberal, una oportunidad exclusiva, privilegiada, de participar como comunidad en la "priorización, gestión y evaluación" de las políticas públicas que les afectan. Que tengan, por lo mismo, una posibilidad sistemáticamente estimulada para desarrollar sus *assets* no sólo en términos económicos, sino también en un sentido sociopolítico. Que se eduquen para potenciar el poder ciudadano. La pobreza lleva a los municipios a incrementar la participación de los pobres a un nivel que *excede* los niveles óptimos de participación requeridos por el sistema político neoliberal y la propia descentralización.

Esto hace suponer que mientras la pobreza no sea erradicada, el *surplus* de participación que se fomentará entre los pobres seguirá confundiendo a analistas y *policymakers*. Porque el carácter residual o transitorio de la pobreza —concepto básico en el enfoque neoliberal del problema— puede eventualmente convertirse en un rasgo permanente, lo que podría transformar ese *surplus*, a su vez, en una bola de nieve de

²⁹ J. J. Brunner, "Participación y democracia: nuevos y viejos dilemas", en Secretaría General de Gobierno, ed., *Temas de Participación* 3:3 (1996), pp. 16–17.

³⁰ Sergio Molina, "Presentación", en Luz Cereceda et al., *Participación de la comunidad en el desarrollo social: logros y proyecciones* (Santiago: Mideplan, 1992), pp. 9–10.

incalculables consecuencias. En la duda, las definiciones oficiales tienden a ser prudentes, cuando no vagas. Un estudio realizado por Mideplan dice al respecto:

Es probable que la indefinición existente en torno al tema de la participación se deba a diversos factores. En primer lugar, hay poca claridad y consenso en lo que significa participar. Para algunos es consultar, y en el otro extremo es cogestión o cogobierno. Segundo, las autoridades no tienen claro hasta qué punto la estructura estatal es adecuada para fomentar la participación desde el Estado. Tercero, la diversidad de Ministerios (...) ha hecho difícil definir una política de participación que sea general para todos. Por último, parecía conveniente aplicar una política de índole más pragmática, dado el temor de que se produjeran desbordes y demandas de la población que no se pudieran satisfacer.³¹

A lo anterior habría que agregar que el gobierno presenta como 'desarrollo social', también, sus inversiones en la modernización infraestructural de la educación y la salud, mientras no desglosa lo que realmente invierte en la potenciación de los pobres o en la reducción de la 'pobreza participativa' de la ciudadanía, que son los ítemes directos del desarrollo social efectivo. Todo indica que el gobierno está entrampado entre la lógica pura del modelo, que le exige limitar la participación al desarrollo material de los pobres, y la necesidad político-electoral de presentar un discurso más radical de democracia participativa.

Es sintomático que las definiciones teóricas de participación formuladas a comienzos del proceso de transición (mediados de la década de los ochenta), sean más radicales que las formuladas después de la democratización (mediados de la década de los noventa). En 1984, por ejemplo, E. Boeninger señalaba que la participación es, en sí, un rasgo interno de la "acción o decisión colectiva", pero que ésta no es plena mientras no "tenga injerencia en el mecanismo de decisión colectiva", en términos de "autoridad".³² A. Flisfisch, en 1980, reducía el concepto de participación a la posibilidad de "intervenir en alguna forma de acción colectiva", de modo que lo relevante era la existencia de algún "grado importante de organización social", desde la cual se pudiera ejercer algún tipo de influencia (emitir opinión, ser consultado, presión, etc.). De modo que "para ejercer influencia no siempre es indispensable participar en una mecanismo formal de decisión".³³ F. Guerra, en 1984, distinguía un nivel participativo con incidencia en el régimen político nacional; otro con alcance sectorial o regional y, finalmente, un tercero, en el ámbito del "destino cotidiano de individuos y grupos pequeños, que podríamos definir como micro-participación".³⁴ De estas definiciones, los hechos han retenido dos aspectos: la condición de que la participación sea grupal o colectiva, y la condición de que sea a escala micro-social.

Hacia 1997, las definiciones promedio todavía seguían reflejando esa incertidumbre. Se distinguía entre "participación social" (a través de organizaciones sociales) y "participación ciudadana" (relaciones generales entre sociedad civil y Estado), sin

³¹ Luz Cereceda et al., *Participación...*, op. cit., p. 14.

³² E. Boeninger, "Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo", *Documento de Trabajo CED* 16 (1984).

³³ A. Flisfisch, "Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación", *E/Cepal/Ilpes* 1220 (Santiago, 1980).

³⁴ L. Cereceda et al., *Participación...*, op. cit., pp. 16 et seq.

hacer desembocar la primera en la segunda y sin abandonar la lógica estatal de asegurar la legitimidad y la gobernabilidad:

Se requiere (hoy) de otras modalidades de vinculación entre la sociedad civil y el Estado, lo que explica que el nivel local sea un lugar de generación de estos nuevos espacios, y que el Estado deba utilizar nuevas formas de participación social, las cuales le pueden permitir legitimar su actuación a través de la búsqueda del consenso y de la eficiencia en la gestión de políticas sociales.³⁵

El cambio del énfasis desde la 'acción colectiva' a la 'necesidad estatal de legitimidad, consenso y eficiencia' es evidente.

Las agencias internacionales preocupadas de la pobreza tienen, al respecto, menos dudas: para la mayoría de ellas, la participación es una cuestión de "poder". En una publicación auspiciada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), James Midgley sostiene: "para que pueda haber una auténtica participación, es necesario que la gente local se libere de controles externos. Ello supone independencia tanto política como económica. Para tener poder se requiere autosuficiencia económica y también implica la creación de instituciones que permitan a la gente local la toma de decisiones".³⁶ Mary Racelis por su parte, sostiene:

Las estrategias de Desarrollo Social Alternativo promueven el conferimiento de poder al pueblo en vez de perpetuar las relaciones generadoras de dependencia tan características de los enfoques 'de la cima a la base' (...). Un programa que dé poder a la población promoverá un proceso evolutivo nutrido por el acuerdo mutuo entre los agentes del desarrollo y la población (...). A través del conferimiento de poder (...) se da la tónica para un desarrollo (alternativo) genuinamente centrado en el pueblo.³⁷

Dotar al concepto de participación con la dimensión del 'poder' equivale, definitivamente, a cambiar el énfasis desde "el pobre, el débil y el vulnerable" hacia el ciudadano y las comunidades locales, y desde la política transitoria referida a los bolsones residuales de pobreza a aquellas atingentes a los problemas de fondo que aquejan al modelo neoliberal. Es obvio que el *empowerment* ciudadano requiere de algo más que de Fondos Sociales e intervenciones técnicas del Banco Mundial, puesto que depende mucho más de lo que hemos llamado 'capital social constante' y de una reconstrucción social del Estado. Al momento, el discurso del Banco Mundial ha copado el tema de la participación, a tal punto que ha dejado sin discurso propio al Estado y con poca autonomía a las ONGs. Y así como el Estado neoliberal, aunque cuenta con las intervenciones 'sabias' del Banco Mundial, sigue dependiendo del Mercado para encontrar soluciones de fondo, así también el discurso (alternativo) del *empowerment* ciudadano depende aún del lento proceso auto-formativo del capital social constante. A la carrera superficial por el control teórico, político y financiero de la participación se agrega, por abajo, la carrera histórica de dos desarrollos diferentes

³⁵ A. Böhme, "Articulación de actores locales y participación: cuatro experiencias", *Temas Sociales* 15 (1997, SUR), p. 5.

³⁶ J. Midgley, "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en B. Kliksberg, comp., *La pobreza, un problema impostergable* (México: CLAD, 1993), pp. 210-211.

³⁷ M. Racelis, "Movilizando a la población para el desarrollo social", en B. Kliksberg, comp., *La pobreza...*, op. cit., pp. 246-247.

y antagónicos: el "chorreo económico" del Mercado, y la auto-potenciación cívica de la Sociedad Civil.

Ésta es, aparentemente, la tensión de fondo. En torno a ella giran también discursos menores, de oportunidad, cuya órbita no altera los movimientos profundos. Un ejemplo es el discurso del alcalde de Las Condes, Joaquín Lavín. Para él, el desprestigio de la actividad político-partidaria se debe a que los partidos no trabajan con los problemas cotidianos de "la gente"; es decir: sin considerar de verdad el sentir y querer de la sociedad civil. Es necesario, según Lavín, aprender a escucharla mejor, a que se pronuncie ella misma, y a ejecutar sus opciones de modo práctico y eficiente. La 'participación', en este discurso, no potencia el poder ciudadano tanto como repotencia el de los políticos; de un lado, por medio de un 'modo de representación' de formato plebiscitario (o de encuesta de opinión) y, de otro, por medio de un 'modo de administración' directo y ejecutivo. ¿Equivale esto a "reinventar el gobierno local" o el nacional? Menos que eso (la reinención implica una reforma estructural del Estado liberal), de lo que se trata en esos modos es la reinención del *estilo* de hacer política por parte de la misma clase política; reinención que, a lo más, dejaría en un segundo plano a los partidos para exaltar a los 'prohombres'. Dice Lavín:

Nadie en Chile está preocupado de la conformación del Consejo de Seguridad Nacional, sino de sus problemas de la vida diaria (...). En gran medida, los votos anulados y el desprestigio de la política son por no preocupares de la gente (...). Estoy seguro de que hoy uno puede arreglar esos problemas sin pasar por problemas políticos (...). El enfoque no es tanto defender un modelo económico, sino resolver los problemas.³⁸

Miradas al trasluz, esas declaraciones no discrepan de las del Banco Mundial, en cuanto a que lo relevante no es 'explicar' nada sino 'resolver', caso a caso, los problemas cotidianos de los pobres y también —¿por qué no?— de los ricos. Si se hace eso, el 'sistema' no tiene para qué ser tocado.

SOBRE EL FILO DEL PUNTO HUNTINGTON

Gobernanza I y Gobernanza II

"Poca democracia —escribió S. Huntington— permite consolidar la gobernabilidad; mucha, la desestabiliza". Pudo también decir: poca 'participación' garantiza gobernabilidad; mucha, no.

La gobernabilidad —que consiste en mantener disciplinada una sociedad bajo un Estado de derecho— es una función y a la vez una obligación política del Gobierno, pero es también algo de máximo interés para los poderes del Mercado. En consecuencia, todo gobierno, y en especial aquel que tiene baja legitimidad, necesita manejar las políticas de 'participación' con prudencia, e incluso con mezquindad. En términos estructurales, la democracia óptima en términos de gobernabilidad es aquella que, entre el Estado y los ciudadanos, establece un subsistema electoral para elegir los representantes y un subsistema de negociación para resolver los conflictos

³⁸ J. Lavín, "No le temo a un gobierno de Lagos", en *Caras* 254 (1998), pp. 18–19.

públicos y privados. También permite y *regula* un subsistema de asociación privada entre los ciudadanos.

Una democracia radical añade a eso un subsistema de participación ciudadana, que *limita* el subsistema de representantes, *sobrepasa* el subsistema de negociación y torna *hegemónico* el de asociación horizontal de la sociedad civil. Claramente, la participación, si se rige por su lógica natural, conduce a crear una red de poder y un tipo de regulación que no sólo inestabiliza la gobernabilidad del sistema político establecido, sino que tiende a crear otro paralelo o alternativo que, más temprano que tarde, tenderá a exigir un cambio estructural. Una vez que se instala y crece, el subsistema de participación torna obsoleta la gobernabilidad y promueve una disciplina ciudadana distinta a la del Estado de derecho: aquella que, basada en la *dinámica social*, promueve la construcción de poder (*empowerment*) ciudadano y la reconstrucción del Derecho y del Estado. ¿Cómo denominar esta forma distinta de regulación o disciplina? Desde 1990, la tendencia es denominarla "gobernanza".

Es evidente que el Estado neoliberal chileno está obligado, en parte por su lealtad al Mercado (imposición del FMI) y en parte por la necesidad de erradicar los bolsones de pobreza (imposición del Banco Mundial), a echar mano del capital social y de políticas sociales que operen incentivando la participación de los pobres. Este imperativo deja el Estado al filo del 'punto Huntington'; es decir: en aquella posición en que *debe* usar la participación, pero manteniéndola en niveles de "poca democracia", sin provocar los riesgos de la "muchacha democracia". O sea: debe recurrir a la 'gobernanza', pero desde dentro de la 'gobernabilidad'. El Estado chileno está obligado, por ello, a jugar con fuego histórico.

Hay, por tanto, dos tipos históricos de 'gobernanza'.

La Gobernanza I es aquella que se promueve según la lógica de la gobernabilidad, pero no desde la lógica del capital social. Por interés táctico del Estado, y no por interés estratégico de la Sociedad Civil. Limitando el subsistema de participación a la interacción local entre las autoridades municipales, las agencias ejecutoras y las organizaciones de pobres beneficiarios. Mientras y hasta cuando se erradiquen los bolsones residuales de pobreza. Se deduce de ello que la Gobernanza I es definible como un perfeccionamiento o modernización de la gobernabilidad en términos de acercar la autoridad a la gente, de aumentar el involucramiento civil, la transparencia de las políticas públicas, el incremento de la eficacia y el ensanchamiento de la legitimidad global del sistema. Es un método para perfilar, en la imagen y en los hechos, la prevalencia de un 'buen gobierno'. La Gobernanza I potencia el capital social constante de la masa popular, pero sólo para que produzca un excedente o *surplus* que será luego 'estatizado' (o expropiado), en beneficio histórico de la estabilidad global del sistema. Es una exacción de plusvalía (aquí, para uso político) que se agrega a la utilización capitalista de los 'fondos de pensiones' y a la utilización mercantil de los excedentes producidos por el trabajo asalariado y la producción microempresaria. Es decir, es 'otro' modo de acumulación en los desconcentrados 'poros' del sistema.³⁹

³⁹ La caracterización de la Gobernanza I se ha obtenido desarrollando las definiciones hechas por el Banco Mundial, según A. Leftwich, "Governance, Democracy and Development in the Third World", en *Third World Quarterly* 14:3 (1993), pp. 606–608.

La Gobernanza II, por el contrario, no se desprende de la función gobernabilidad, sino del despliegue histórico del capital social en todas sus formas. Aunque puede comenzar en la lucha de los pobres por su sobrevivencia, su acción reguladora se extiende más allá, incluyendo los movimientos sociales que luchan contra los factores globales generadores de la pobreza y de las otras plagas de la sociedad. Incluye, por tanto, no sólo a los pobres, sino también al conjunto de la sociedad civil. No promueve la modernización del Estado o del Mercado, sino la socialización de ambos. Ni respeta por principio las leyes del Mercado porque, también por principio, respeta los Derechos Humanos que demandan construir socialmente la propia realidad. Implica reconstruir los subsistemas de representación y de negociación a partir de la hegemonía legislativa de la sociedad civil. Implica también reconocer y desarrollar el saber social a la par o por sobre el saber académico, consultorial o político. Por último, no implica concentrar o desconcentrar el 'mismo' poder, sino 'construirlo', distribuirlo y densificarlo en el ámbito de las redes asociativas de la civilidad; refuncionalizando, refundando y subsumiendo en él a todas las clases políticas.⁴⁰

Si la Gobernanza I tiene al Estado neoliberal jugando con fuego, la Gobernanza II, estimulada por ese juego, puede aprender a convertirse en hoguera. El plazo histórico en que se mueve la primera es más largo que lo que ese Estado quisiera. El plazo histórico en que se mueve la segunda es usualmente largo, pero la Gobernanza I le está *dando* tiempo. El carácter del período es, pues, transicional, abierto: los procesos en pugna están en movimiento, y los dos necesitan correr. Los dos están sobre el 'punto de Huntington'.

La oposición entre los dos tipos históricos de 'gobernanza' es, considerada de ese modo, radical y cruda. Así vista, reproduce el dilema que las sociedades latinoamericanas enfrentaron cuando, hacia los años sesenta, se evidenció el colapso del "desarrollo dependiente": reforma o revolución, socialismo o fascismo. Se teme, pues, por realismo político, que la lógica confrontacional conduciría de nuevo a salidas de fuerza. De modo que hoy se intenta *morigerar* la oposición buscando conceptos y fórmulas omniabarcadoras que permitan promover consensos y plazos más largos. Esto es lo que insta hoy a muchos analistas a concordar en un tipo 'teórico' de Gobernanza, que integra y funde los dos tipos históricos descritos más arriba. Teniendo presente que se trata de una definición teórica y de conveniencia política, podría hablarse, pues, de una Gobernanza III. ¿Cómo se define ésta?

Omniabarcando el problema: la Gobernanza III

La Gobernanza III se define, fundamentalmente, como una relación global entre el Estado y la Sociedad Civil. Es decir: como una relación al interior de una 'estructura' constituida por dos entidades preexistentes. No es, sin embargo, una relación estrictamente institucional, pues no interconecta acciones o entidades normadas propias del régimen de Gobierno o de Estado, sino relaciones 'históricas' (abiertas) entre aquéllos y la sociedad civil. Debe tenerse presente que, si bien el Estado no puede ni debe hacer más que lo que ha sido normado para él, la Sociedad Civil debe

⁴⁰ El concepto de Gobernanza II se obtuvo desarrollando los contenidos lógicos de los autores incluidos en el libro citado de Bernardo Kliksberg.

hacer lo que está normado pero 'puede' hacer algo más que eso. El margen de libre albedrío histórico que es privativo de la Sociedad Civil (que equivale al margen de irracionalidad que se le permite al Mercado) está determinando hoy que el Estado inaugure un tipo especial de relaciones 'hacia afuera' de su constitucionalidad, que es lo que los teóricos están llamando "gobernanza". En este sentido, la gobernanza es una apertura del sistema jurídico del Estado (por lo común rigidizado en un peligroso *rigor mortis*) hacia la historicidad más abierta de la sociedad civil; apertura que no es tanto como para dar a ésa poderes constituyentes que le permitan reconstruir el Estado, pero suficiente para que éste no colapse por falta de acoplo a la sociedad civil. En el fondo, lo que se busca a través de la gobernanza es, en este caso, impedir que la brecha existente entre el *rigor mortis* de la institucionalidad y la historicidad de la sociedad civil se incremente a niveles peligrosos para el Estado y frustrantes para aquélla. De ahí el carácter histórico-estructural de la definición teórica de la Gobernanza III:

Gobernanza, en tanto que distinta de gobierno, se refiere a la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre gobernantes y gobernados, entre el Gobierno y lo gobernado. Es central a esta relación la idea de credibilidad respecto a los políticos y la institucionalidad. Y los caminos para incrementar la credibilidad y la legitimación del Gobierno pasan por incrementar la responsabilidad hacia abajo, la transparencia, la participación real, el empoderamiento de los grupos componentes de la sociedad civil y las consultas ciudadanas.⁴¹

Es evidente que la mayoría de las definiciones teóricas de la Gobernanza III (que la arriba anotada tipifica), aunque se asientan en una posición epistemológica que privilegia un enfoque histórico-estructural, se deslizan luego hacia los términos de la Gobernanza I. Su "género próximo" es amplio y abierto a un desarrollo flexible, pero su "diferencia específica" se encierra en el trillado sendero de "aumentar la credibilidad" en las clases políticas y en el gobierno; de modo que, al final, muestra que su verdadera categoría de análisis es, una vez más, la "governabilidad" y no, exactamente, la gobernanza. El desliz hacia la gobernabilidad tiene que ver, aparentemente, con la opción —sin duda política— de dar, todavía, otra oportunidad al Estado. O, si se prefiere, intentar resolver los entrampamientos del modelo neoliberal optando por una prudente democratización más profunda del Estado, en vez de potenciar toda la lógica histórica y política de la sociedad civil (lo que podría, tal vez, ser 'imprudente').

El raciocinio de ese desliz está claro en las consideraciones que hace Nuria Cunill cuando explica las opciones teóricas de su estudio sobre la participación ciudadana:

La participación ciudadana puede implicar dos tipos de movimiento. Uno, que coloca a la sociedad en contacto con el Estado. El otro, que la reconcentra en sí misma, buscando su fortalecimiento y desarrollo autónomos. El horizonte que marca los límites (...) está dado, en este trabajo, por el primer tipo de movimiento. Ello, porque creemos que, en primera instancia, es de central

⁴¹ Patricia McCarney et al., "Towards and Understanding of Governance: the Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries", R. Stren & J. Kjellberg, eds., *Urban Research in the Developing World 4* (Toronto: UT, 1995), pp. 95–96.

importancia problematizar sobre la medida de la democratización del aparato estatal, a fin de que actúe en función de los públicos respectivos (...) lograr que lo estatal se convierta en público, desde la perspectiva de las mismas instancias estatales.⁴²

Es, con todo, importante determinar la estructura histórica que engloba las relaciones (móviles) entre un Estado que está semi-maniatado por su constitucionalidad jurídica, y una sociedad civil que siempre tiene libre su brazo histórico. El problema teórico de la gobernanza es articular dos diferencias: la diferencia de juricidad, y la diferencia de historicidad. La primera debería ser tratada históricamente; es decir: según cómo la sociedad civil pueda *actuar* para legislar lo que no encuentra escrito en el derecho público. La segunda, al revés, debería definirse jurídicamente; esto es: cómo el Estado debería legislar para que la sociedad civil pueda *transformar* expeditamente lo que ella siente que debe ser transformado. El problema no puede resolverse forzando al Estado a salirse de la ley, puesto que no es ni puede ser más que esa ley; pero sí facilitando que la sociedad civil pueda actuar históricamente, dado que ésta, por naturaleza y definición, monopoliza la historicidad libre.

Ese mínimo análisis teórico muestra que el actor protagónico de la gobernanza (entendida como matriz histórica de la relación entre Estado y Sociedad Civil) es esta última y no el Estado, puesto que de lo que se trata en la gobernanza es eliminar el déficit de historicidad del Estado sobre la base de eliminar el déficit de juricidad de la Sociedad Civil.

Las definiciones teóricas, como se sabe, no obligan a nadie, puesto que las cosas se resuelven (o no se resuelven) según se dé el problema en los hechos concretos. Y en el caso de Chile, los hechos concretos muestran al Estado y al Mercado no sólo con un déficit creciente de historicidad (la Constitución neoliberal de 1980 es una "jaula" de siete cerrojos), sino además con un gran déficit de arrastre de legitimidad. Es evidente para todos que la brecha que separa a los *twin brothers* (el Estado y los principios del Mercado) de la sociedad civil chilena se ensancha cada vez más, pese al buen momento por el que atraviesan los parámetros supraeconómicos, y que, sobre esa brecha, las políticas sociales de 'participación' flotan un poco a la deriva. El colapso de Mideplan, la vida vegetativa del Fosis y los ensayos esporádicos de los municipios por instalar, por su cuenta, "sistemas cívicos de participación", junto a la absorción de esas políticas por el Ministerio del Mercado (Hacienda), revelan hasta qué punto la mencionada brecha está haciendo naufragar todo lo que flota en ella. Naufragios que se anudan, desesperadamente, del cuello de la palabra mágica ('participación') y de su consorte teórica: la palabra 'gobernanza'.

¿Puede el Estado chileno, como dice Nuria Cunill, por sí mismo y desde sí mismo (en 'governabilidad') democratizarse tanto como para que "lo estatal se convierta en público" o, como dice P. McCarney, para que se aumente al máximo "la credibilidad de los políticos y la legitimidad del Estado"? O, dicho a la manera de S. Huntington: ¿pueden las políticas participativas del Estado neoliberal chileno resolver los problemas de la pobreza y otros con "mucha gobernabilidad" y "poca democracia"? Sin

⁴² Nuria Cunill, Participación ciudadana: perspectivas y dilemas para la democratización de los Estados latinoamericanos (Caracas: CLAD, 1991), pp. 5-6.

duda, hipotéticamente, si el Estado potencia al máximo sus niveles de eficiencia gubernativa, la "poca democracia" no sería óbice para resolver las plagas que infectan al modelo neoliberal, y tampoco lo sería la "baja legitimidad". Pero, ¿qué ocurriría si la eficiencia maximizada no bastara, o las plagas fueran mayores a toda potencia gubernativa y si el brazo historicista de la sociedad civil comenzara a hacer 'de las tuyas'? Claro, para eso, siempre hay una razón interviniente de fuerza mayor: las fuerzas armadas. O sea: la negación absoluta de la sociedad civil. La hegemonía bruta de la historicidad del gatillo. ¿Es esta razón lo que motiva las definiciones en última instancia 'estatistas' de la gobernabilidad? ¿Es, todavía, la lógica del miedo? ¿Es, todavía, la eternizada 'transición'?

Todo indica que los militares son un 'dato', pero esto no implica pensar con la cabeza de los militares. No es necesario encuadrar tanto el análisis. Ni la gobernanza. Ni es necesario limitarse a pensar con la cabeza de los políticos profesionales, pues éstos, normalmente —según muestra hasta el cansancio la historia de Chile—, piensan sobre las huellas de aquéllos. Lo importante es, o pensar realmente en términos teóricos, y/o con la cabeza de la sociedad civil, la cual, en última instancia, monopoliza la soberanía global. Por décadas, la juricidad establecida por unos pocos ha pesado demasiado sobre la historicidad de las mayorías, y si hoy se habla (incluso demasiado) de participación y sociedad civil, de descentralización y democracia, ¿por qué no liberar entonces la historicidad aherrojada de la ciudadanía?

Históricamente, el nudo gordiano radica en el notable *rigor mortis* de la Constitución de 1980 y la triple cadena de cerrojos que, en su texto, impiden reformarla y provocar una coyuntura constituyente. Hasta el recurso al plebiscito está pensado para *no* reformar la Constitución. Los políticos que la defienden se han asegurado mayoría constitucional (más que electoral) y se disponen además a impedir su reforma por cualquier medio. Como dice el ex senador designado y ahora electo, Sergio Fernández:

En Chile tenemos un sistema de democracia participativa (*sic*). Eso significa que los parlamentarios tienen que asumir su rol de tales y representar al pueblo que los ha elegido (...). El plebiscito que está proponiendo el Gobierno (para reformar la Constitución) es para darle más poder, más facultades, saltándose el quórum constitucional. Así la estabilidad del país pasa a depender de mayorías (...). No puede depender de mayorías ocasionales (...). Eso no es democrático. Significa la inestabilidad, la anarquía...⁴³

No hay duda de que aquí se confunde democracia participativa (social) con democracia representativa (liberal), mientras se asume que el plebiscito implica una mayoría ocasional (¿hay mayorías inválidas?), razón por la que la estabilidad del Estado (y la gobernabilidad de la sociedad civil) deviene en un principio *superior* a todo plebiscito y a toda mayoría civil. Tal principio superior, en este caso, radica en las 'razones' de la intervención militar y en la voluntad constituyente del gobierno del general Pinochet: "él lo tuvo [el poder total] y se fue desprendiendo de él. Se autolimitó en 1980 — continuó el senador Fernández— con su propia Constitución (...). Ése es un hecho histórico: entregaron al país el poder constituyente, que lo forman el Presidente y el Congreso (...) la democracia directa es un mal sistema". O sea: lo que está por encima

⁴³ S. Fernández, "Desde la UDI. La Constitución se puede reformar", *El Mercurio* 12/04/1998, D4.

del plebiscito y de toda mayoría ciudadana es el "poder total" de los militares y su (autoconferido) poder constituyente, de modo que la democracia se constituye por el (generoso) *desprendimiento*, no de ese 'poder', sino de los artefactos de ese poder (el sistema político de 1980); los que, por ello, son un sistema mejor que la democracia directa.

Son las aberraciones lógicas, sociales y jurídicas contenidas en este razonamiento las que precisamente les restan credibilidad y legitimidad a la clase política militar, a la civil, al Estado de 1980 y a sus políticas participativas de oportunidad. Las que, por lo mismo, activan, lenta y pacientemente, los mecanismos libres de la historicidad social. Y las que, por tanto, dejan las definiciones teóricas de la Gobernanza I y III, o como artilugios meramente políticos, o como productos meramente académicos.

Precondiciones, moléculas y proformas de la Gobernanza II

¿Qué probabilidad de desarrollo tienen, en ese contexto, las redes sociales y potencias históricas de la Gobernanza II? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades actuales? ¿Qué balance historiológico —de proyección futura— puede realizarse al respecto?

De una parte, hay ciertas *precondiciones históricas* y ciertas *tendencias estructurales* que favorecen el desarrollo de la Gobernanza II. Entre ellas cabe citar: a) la creciente polaridad entre la Globalización y las Comunidades Locales, tensión que tiende a resolverse en el terreno y en la lógica (capital social) propia de esas últimas; b) la creciente crisis de legitimidad y representatividad del Estado neoliberal central (o nacional), pese a sus políticas de descentralización y participación; c) la persistencia e incluso aumento de las 'plagas neoliberales' de empleo precario, pobreza, deterioro de identidades colectivas, materialismo consumista, drogadicción, violencia urbana, etc.; d) la memoria histórica y colectiva del terrorismo de Estado, el hambre y la violencia del período de los "ajustes estructurales" (década del ochenta), unido al recuerdo de las potencias cívicas movilizadas contra todo eso (jornadas de protesta y "*food riots*"), y e) la creciente insuficiencia del desarrollo económico y la dinámica mercantil ("*chorreo*") para resolver los problemas de marginalidad, baja productividad y polarización del ingreso.

De otra parte, y producto de lo anterior, se observa la presencia de múltiples gérmenes o *moléculas de poder ciudadano* a) en las redes emergentes de 'ciudadanía comunitaria', sobre todo en los grupos de mujeres populares; b) en la multiplicación de redes de diverso tipo, con autonomía de acción y creación creciente, que acumulan saber y potencia actuando dentro o fuera del Estado de derecho, indistintamente (caso de las "tribus urbanas", como los raperos, las redes de traficantes, etc.); c) la emergencia espontánea de debates focales, puntuales o locales (sobre la droga, la seguridad, la contaminación, la cesantía, la reconversión productiva, la participación, el desarrollo local, etc.), que aunque no configuran un debate político nacional, consolidan una opinión crítica global, el espacio público de ciudadanos, a la vez que fortalecen la capacidad de acción local; d) la consolidación de elencos profesionales de orientación sociotecnológica que apoyan el desarrollo local, promueven la participación y fluctúan críticamente entre la Gobernanza I y la Gobernanza II (profesionales de ONGs, estamento técnico de los municipios, funcionarios de base del Fosis, representantes o consultores locales de agencias extranjeras, científicos sociales del

CLAD o del PNUD, tesis de universidades chilenas, etc.), y e) la difusión masiva de libros que sistematizan la crítica global del sistema neoliberal (*best sellers*) y profundizan de modo discursivo la brecha existente entre los *twin brothers* y la sociedad civil chilena (caso de los libros recientes de Tomás Moulian y Alfredo Jocelyn-Holt).

Las prácticas anteriores han conducido a la consolidación de ciertas *formas de institucionalización*, que proyectan las redes civiles como 'artefactos políticos' básicos. En Chile, este tipo de artefactos es aún muy primigenio, pero ha alcanzado un gran desarrollo en otros países de América latina y del Tercer Mundo que también operan bajo un régimen neoliberal. Se pueden citar: a) las "mesas de concertación", asambleas civiles locales permanentes que negocian con la autoridad local, colegislando o coadministrando con ellas los problemas del desarrollo (caso de las "mesas comunales" de Coquimbo y Talcahuano, donde se dio una fuerte intervención de agentes externos; además de los innumerables "cabildos abiertos" transitorios); b) las "coordinadoras" entre organizaciones sociales, divisiones municipales y agencias ejecutoras, creadas para activar políticas públicas o proyectos sociales de desarrollo); c) las leyes o proyectos de ley emanados desde abajo, en que se definen las formas locales y nacionales de participación ciudadana (caso de la Ley de Participación Popular, de Bolivia, sin parangón en Chile) y d) el desarrollo de movimientos sociales 'permanentes', que no tienen carácter reivindicativo sino más bien impositivo y regulatorio sobre el Estado y el sistema político, pues, basados en su capacidad ejecutiva y en su masividad, se mueven más como un 'plebiscito en acción' que como masa electoral (caso del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, o el de Chiapas, en México; ambos sin parangón en Chile).

Este breve balance historiográfico muestra de una parte que, si bien la transición político-liberal está clausurada, la transición ciudadana continúa, activada por su 'brazo libre'. De otra parte, demuestra que, si bien el capital social constante puede hallarse destruido o minimizado, la "energía social" (conservada) y el capital social variable (siempre emergente) son capaces, casi siempre soterrada e intersticialmente, de roturar diversos senderos, improvisar diversos 'campamentos cívicos', promover movimientos sociales con creciente "poder dual", y mantener inminentes los contenidos cívicos e históricos de la Gobernanza II. En la India, como se dijo, la presión de estos (nuevos) movimientos cívicos ha sido capaz de derribar dos gobiernos centrales, pese a las represiones violentas desatadas contra ellos. En Brasil y México, el Estado tiende a negociar y transar con ellos, dudando en lanzar en su contra una oleada más del ya conocido terrorismo de Estado, que el caso Pinochet, entre otros, ha tipificado a tal grado en el mundo actual, que pocos creen en su eficacia social de mediano o largo plazo.

Equilibrándose sobre el punto Huntington

¿Hasta cuándo permanecerán hegemónicos los discursos de las Gobernanzas I y III, y sofocado el movimiento que promueve la Gobernanza II? Equilibrarse sobre el filo del 'punto Huntington' asegura tiempo, pero nada más. "La mera duración de los gobiernos —escribió G. Sartori— no garantiza eficiencia". No se puede eternizar la "poca democracia" cuando, precisamente, se está insinuando la posibilidad de "muchas

democracia" (participación). No se puede impulsar la democracia participativa si, al mismo tiempo, se impide toda posibilidad de reformar la Constitución (que es antiparticipativa) y dar libre curso a la legítima transición ciudadana. No se puede hacer política resolviendo problemas de tránsito o delictuales (como hace el alcalde de Las Condes) e ignorando las relaciones histórico-estructurales entre el Estado + Mercado y la Sociedad Civil; no, por cierto, mientras a la vez se devoluciona poder hacia abajo. Tampoco se puede ignorar el origen histórico de la crisis combinada de legitimidad y representatividad del sistema político actual (como hizo Enrique Krauss y los que rechazaron la acusación constitucional contra Pinochet) apostando a la 'precisión jurídica' de los problemas. Ni se puede seguir hipotecando la soberanía global de la sociedad civil escudándose detrás de, o invocando permanentemente la presencia de algún caudillo autoritario (Pinochet) o de algún poder armado incontrarrestable, como hace Sergio Fernández y toda la Derecha chilena. Los juegos discursivos pueden generar engaños televisivos o tecnocráticos de un día, o dos, pero no pueden detener los topos de la "energía social", del "capital social variable" ni los muchos de la 'transición por abajo'. Pese a "los dichos" de Fukuyama o Pinochet, no se puede detener la rueda de la historia: la auténtica legitimidad es, a la larga, más fuerte.

El ramal democrático que va por dentro de la constitucionalidad está bloqueado por el cerrojo del plebiscito (única posibilidad para que la Concertación de Partidos por la Democracia descerraje la "jaula") y la altísima improbabilidad de eliminar el voto binominal y a los senadores designados y vitalicios. El ramal democratizador que iría a través del chorreo capitalista parece caminar en sentido inverso a la democratización, pues se ensancha la brecha entre ricos y pobres y promueve el aumento de la delincuencia urbana. Por su lado, los partidos políticos rehusan, por conveniencia o temor, romper el *statu quo*. Ninguno de los ramales formales o fáciles de la democratización está, pues, realmente despejado.

Sólo tiene sentido de realidad y sensibilidad histórica tomar el atajo informal y tortuoso de la sociedad civil. O, si se quiere, el rumbo a tientas, a veces ciego pero en todo caso lleno de vida social, de los lentos 'topos del pueblo'. Es un rumbo que da poco éxito material y a veces poco prestigio; lo que, usualmente, ocurre con los procesos históricos de profundidad, no de superficie. Eso puede demandar 'sacrificios éticos' para el que quiera irse por allí; pero también esfuerzos técnicos, teóricos y proyecciones concretas (amén de científicas) para una nueva ciencia social, una nueva educación y una nueva generación de científicos, profesores y técnicos en desarrollo social.

La Reina, abril, 1998.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME:
<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

© CEME web productions 2003 -2007 