

**REALIDAD DE LA PARTICIPACION CIUDADANA  
EN PUERTO RICO\***

*Juan R. Fernández\*\**



## Introducción

En una manifestación que tuvo efecto en Francia a fines de la activa década de los 60 uno de los principales preparó un cartelón con el siguiente mensaje:

Yo participo  
Tú participas  
El participa  
Nosotros participamos  
Vosotros participais  
*Ellos se benefician*

Sin duda, el cartelón aludido demostró en forma brillante la desconfianza que se ha tenido y se tiene por grupos importantes de la sociedad en cuanto al significado real de lo que se ha denominado "participación ciudadana."<sup>1</sup> Debe motivarnos para que nos preguntemos con toda honestidad ¿qué ha sido y qué es en la realidad práctica la participación ciudadana? ¿un ritual vacío o una intervención efectiva en la toma de decisiones para grupos sociales?

Con el fin de tratar de arrojar alguna luz sobre tan interesante asunto enfocaremos el mismo comenzando por diferenciar entre los distintos tipos de participación ciudadana que se pueden dar en la práctica. Posteriormente, señalaremos los obstáculos principales que existen en nuestro medio para que una verdadera participación se pueda llevar a efecto. Pretendemos

\* Este trabajo ha sido elaborado de la ponencia presentada por el autor en el Seminario que con el título de "El Concepto de Participación Ciudadana *vis-à-vis* el Marco que Provee la Ley Orgánica de la Junta de Planificación" se llevó a efecto en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras en septiembre de 1979.

\*\* Catedrático Asociado, Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico.

<sup>1</sup> El cartelón fue usado durante una marcha celebrada por estudiantes durante la primavera de 1969 con el fin de explicar la rebelión obrera-estudiantil. Cf., Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35 (julio, 1969), pág. 216.

demostrar que en el Puerto Rico contemporáneo la naturaleza de los obstáculos a ser señalados es tal que la participación ciudadana efectiva no ocurre a pesar de las piadosas expresiones de política pública que se han hecho y aún de las buenas intenciones que algunos funcionarios puedan tener en favor de dicha participación.

### Tipos de participación ciudadana

Sherry R. Arnstein, funcionaria que ha tenido una vasta experiencia en programas de desarrollo comunal, ha propuesto un modelo analítico en el cual distingue entre ocho tipos de participación ciudadana los cuales, según ella, pueden ser considerados como los peldaños de una escalera.<sup>2</sup>

Los dos primeros niveles son denominados manipulación y terapia los que Arnstein clasifica como casos de *no-participación* ya que el objetivo real no es de permitir a la gente intervenir en la planificación o conducción de programas sino el de "educar" o "curar" a los participantes.

Los próximos tres peldaños de la escalera constituyen casos de *muestras de participación* (tokenism) y ella los denomina informar, consultar y apaciguar. En los primeros dos se permite al "participante" oír y ser oído pero sin que tenga el poder para que su opinión sea atendida con seriedad. Apaciguar se refiere a un grado más alto de "tokenismo" en el cual si bien se permite al participante que aconseje el poder último de decisión es retenido por el funcionario o representante de la agencia concernida.

Los niveles más altos en la tipología propuesta por Arnstein lo constituyen peldaños que señalan grados de poder ciudadano o *verdadera participación*. Estos niveles se denominan asociación (partnership), delegación de poder y control por los ciudadanos. En el primero (i.e., asociación) se permite a los participantes negociar y entrar en intercambio con los que detentan el poder. En los niveles de poder delegado y control ciudadano los participantes tienen la mayoría suficiente como para decidir o aun para llevar a cabo la administración del programa.

Aunque la tipología mencionada — como todo modelo — constituye una simplificación, ella nos sirve para ilustrar el hecho de que hay grados de participación y aún más para precisar qué es lo que se quiere significar cuando se emplea el tan frecuentemente usado término de participación ciudadana.

Por ejemplo, lo primero que se debe tener claro es que las demandas por una mayor y más efectiva participación equivalente al tipo de participación señalado por los tres niveles superiores de la tipología antes discutida, en realidad significan participación por grupos e individuos diferentes a los que usualmente han tenido acceso al proceso de toma de decisiones. ¿O es que se puede dudar que en el caso de Puerto Rico grupos como la Asociación de Industriales, Asociación de Bancos, Cámara de Comercio o individuos como

<sup>2</sup> *Ibid.*, figura 2, p. 217.

el Presidente de la CORCO, de la Bacardí o del Banco Popular no han participado en el proceso de tomar decisiones que en una forma u otra afectan a la sociedad puertorriqueña?

De lo que se trata entonces es de la incorporación efectiva de grupos e individuos hasta ahora marginados. Pero, esto implica la posibilidad de la redistribución del poder entre los elementos componentes de la sociedad. La pregunta es entonces ¿podremos decir que los centros de poder están dispuestos para que esto ocurra? ¿Tienen los grupos marginados los recursos políticos necesarios para una participación efectiva en nuestra sociedad? La contestación honesta de estas preguntas nos señala hacia un obstáculo casi insuperable para que se pueda lograr una participación ciudadana verdaderamente eficaz en nuestro medio contemporáneo.

### Costo de la Participación

Ignorar el hecho de que la participación ciudadana envuelve unos costos considerables tanto para los elementos dirigentes como para los que desean incorporarse a los procesos decisionales puede convertirse en un serio obstáculo para la participación efectiva.

En el caso de los que detentan el poder la incorporación de nuevos elementos al proceso decisional implica la pérdida de poder según éste se ha entendido tradicionalmente y la alteración de patrones de comportamiento mantenidos por mucho tiempo. El desconocer esta realidad — o el negarse a aceptarla — puede llevar a que individuos en posiciones de dirección se manifiesten en favor de la participación ciudadana y defiendan la misma pero entendiéndola en términos de la manipulación, terapia o “tokenismo” antes descritos.

Sin embargo, conviene reconocer que también para el que reclama intervenir dicha participación le implica ciertos costos. Como bien señala Michel Crozier en la época contemporánea la participación aceptable es aquella que sea racional y consciente, o sea, basada en el conocimiento y que no dependa del azar o de la concesión graciosa de los que tienen el poder.<sup>3</sup> Esto significa el abandono de las a veces cómodas posiciones de pasividad y deferencia ante la autoridad. Requiere aumentar el grado de involucramiento en actividades grupales y ser capaces de soportar mayor grado de incertidumbre así como las tensiones que inevitablemente genera la responsabilidad colectiva. El desconocer esta realidad por parte de los elementos participantes puede causar el que se acepte como participación lo que básicamente es una manipulación o el que se evadan responsabilidades sin las cuales la verdadera participación no es posible.

<sup>3</sup> Michel Crozier, *The Stalled Society* (1973), pp. 66-67. Para lo que quizás sea la consideración más completa disponible en cuanto a los costos y beneficios de la participación ciudadana véase el documento de las Naciones Unidas titulado *Popular Participation in Decision Making for Development* (New York: 1975), Sales No. E. 75, IV. 10, especialmente el capítulo II.

Lo antes dicho claramente implica que el logro de una efectiva participación ciudadana tiene un alto contenido educativo. Si bien el participante prospectivo debe conocer las ventajas de la participación, sería fatal el que desconociera sus costos. En el caso de Puerto Rico donde repetidamente se ha señalado que "no existe una cultura de participación ciudadana en la toma de decisiones pertinentes a los asuntos públicos" y de que padecemos de una "personalidad fundamentalmente autoritaria"<sup>4</sup> el no concientizar adecuadamente a la ciudadanía en cuanto a los costos de la participación se ha convertido en un serio obstáculo para el logro de la misma.

### Obstáculos organizacionales

El modelo de organización que prevalece en Puerto Rico es el burocrático — centralizado. Las agencias se organizan y reorganizan en base a propósito u objetivo y esta orientación prevalece aún en las que pretenden encauzar su actividad en base a la clientela que sirven. Como consecuencia directa de la forma en que se divide el trabajo, la atención que se ofrece al individuo se fragmenta lo que a su vez causa que la retroalimentación de la clientela hacia la agencia penetre en forma muy fraccionada y por ende débil.

Todavía más, la estructuración prevaleciente no solo dificulta la participación efectiva sino que la desalienta por las dificultades que le presenta. Igualmente, promueve el que los funcionarios la rechacen al considerarla una molestia u obstáculo para el desarrollo de su "plan" o "itinerario" de trabajo.<sup>5</sup> No es de extrañar entonces que al percibir la participación ciudadana como una actividad que desorganiza se pretenda "organizarla" asignándola a una oficina específica dentro de la agencia — por ejemplo, a una Oficina de Desarrollo Comunal o algo por el estilo — a la cual los insumos de la ciudadanía puede que entren pero de donde o no vuelven a salir o si salen es en forma muy amortiguada.

Los obstáculos organizacionales mencionados obligan a los grupos que desean hacerse oír a realizar un esfuerzo extraordinario. De hecho, con frecuencia este esfuerzo debe adquirir incluso carácter explosivo si es que pretende poder sobrepasar los formidables obstáculos presentados por las estructuras organizativas existentes.

### La Participación Efectiva no es un fin

La confusión entre si considerar la participación ciudadana como un medio o como un fin en sí misma constituye otro obstáculo para su efectivo

<sup>4</sup> Ver Etiony Aldarondo Galván, "La Participación Ciudadana en los Procesos Locales de Planificación: Informe Final". Inédito. 7 de abril de 1976, pp. 3-4.

<sup>5</sup> Aldarondo en *ibid.*, hace una enérgica referencia a este punto mencionando específicamente a la Junta de Planificación de Puerto Rico.

desarrollo. En realidad la meta u objetivo de la participación tiene que ser la abolición de la pobreza, el logro de la equidad social y en resumen, la creación de una sociedad que garantice la dignidad humana.<sup>6</sup> Precisamente, los reclamos contemporáneos por una más efectiva participación tienen su origen en el fallo evidente que los arreglos participatorios tradicionales han tenido. ¿Quién puede dudar que la representación indirecta, el llamado pluralismo, las vistas públicas tradicionales, etc., han hecho muy poco para corregir la discriminación sistemática, los problemas de desempleo, pobreza, ignorancia y desesperanza que siguen afectando a sectores significativos de la ciudadanía aún cuando ocurra crecimiento económico?<sup>7</sup>

El ataque y remedio de esos problemas sociales es el verdadero fin de la participación ciudadana. A nadie puede escapar las implicaciones en cuanto a la redistribución del poder político y económico que el logro de tal objetivo conlleva. Ciertamente, esto no escapa a los miembros de grupos que ocupan posiciones de privilegio en nuestra sociedad. Es por esto que cuando portavoces de tales grupos se expresan favoreciendo la participación ciudadana lo hacen visualizando la misma como un fin en sí misma y no como un medio para el logro de los objetivos antes mencionados. Tan pronto dicha participación se concibe como medio hacia fines de cambios sociales ulteriores se debe enfrentar al formidable obstáculo que la oposición de los intereses creados representa.

### La situación en Puerto Rico

Los obstáculos antes señalados no han permitido en el pasado ni permiten al presente el logro de una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con los asuntos públicos en Puerto Rico. Dichos obstáculos y otros que no he mencionado han sido responsables de que con suma frecuencia los intentos de promover la participación ciudadana no hayan pasado de los más bajos niveles entre los tipos de participación discutidos en la primera parte de este trabajo. Resulta evidente que precisa ir más allá de las expresiones incluídas en el Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico.<sup>8</sup> Tanto lo que allí se declara como la buena intención de funcionarios que me consta creen firmemente en

<sup>6</sup> John H. Strange, "The Impact of Citizen Participation on Public Administration" en Joseph A. Uveges, Jr. (editor), *The Dimensions of Public Administration*, Second edition (Boston: 1975), p. 578.

<sup>7</sup> H. George Frederickson, "Toward a New Public Administration", en Frank Marini, editor, *Toward a New Public Administration* (Scranton: 1971), p. 311.

<sup>8</sup> Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975. En dicho artículo se declara que "es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso de planificación..." En el inciso b del Artículo se indica que la Junta "proveerá a la ciudadanía de toda aquella información necesaria que coloque a todo ciudadano en una posición de igualdad para su participación efectiva en los procesos de planificación." También se dispone el establecimiento de ciertos mecanismos (e.g., Comisiones Locales y Regionales de Planificación, Consejo Asesor de Ciudadanos) "que permitan y propendan a una mayor participación de la ciudadanía en dicho proceso."

la participación ciudadana se estrellan contra la pared presentada por los obstáculos señalados. Todavía más, es de notar la existencia a altos niveles ejecutivos de una gran desconfianza y falta de compromiso para con la participación ciudadana en Puerto Rico. Si a esto añadimos las limitaciones organizacionales ya señaladas, los costos que la participación impone y el hecho de que en realidad ella puede ser un medio eficaz para redistribuir el poder económico, social y político vemos cómo la dificultad se agiganta.

## Conclusión

Aunque no es nuestro propósito el eregirnos en prescriptores de acciones a tomar sí consideramos que ciertas observaciones en cuanto a este punto están en orden.

Desde el punto de vista de los grupos que claman por participación consideramos deseable el que estén conscientes de los obstáculos aquí señalados. Tal reconocimiento hará más difícil el que puedan ser manipulados por quienes en realidad no desean ni respaldan su participación. Además, esto permitirá concentrar esfuerzos para dirigirlos hacia los verdaderos obstáculos de la participación y no emplearlos en actividades cuyos resultados no pasen de ser meramente simbólicos o cuando más de incorporación muy parcial en el proceso de toma de decisiones.

En cuanto a los elementos dirigentes hay dos aspectos que deseamos mencionar. El primero es uno de filosofía democrática que simplemente se refiere al requisito de intenso involucramiento ciudadano que todo sistema debe cumplir para poderse llamar democrático. Donde realmente no exista tal participación y aunque la misma sea muy defendida y respetada a nivel retórico, podemos decir que en el mejor de los casos, la democracia tan solo podrá existir parcialmente.

El segundo aspecto apunta hacia la cuestión práctica de que el continuar negando la participación efectiva puede acarrear consecuencias inesperadas. No sería de extrañar que debido a la ausencia de tal participación la cultura del silencio que por tanto tiempo ha prevalecido en nuestro país continúe dando paso a la cultura de la protesta como posible antesala a la cultura de la revuelta. En tal situación prevalece la acción directa de masas y ahí se dificulta conseguir que la participación sea todo lo racional y consciente que es deseable. Obviamente, tal acción puede llevar a situaciones imprevistas muy difíciles de controlar y predecir.

Para resumir, podemos señalar que

1. La naturaleza de los obstáculos que se oponen a la participación ciudadana efectiva en Puerto Rico hace que esta sea muy difícil de lograr al presente;

2. Para superar dichos obstáculos se necesita un esfuerzo concertado mucho más enérgico y concentrado que el realizado hasta el presente, y

3. Es en el interés de los grupos que claman por participar así como de los grupos dirigentes que tal esfuerzo se realice de inmediato si es que se desea lograr un progreso ordenado y de beneficio general para Puerto Rico.

