



**POLITICAS SOCIALES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA:  
UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL \*/**

**Carlos Vergara.**

\*/ Esta ponencia ha sido preparada para ser presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales, organizado por la CEPAL, el CELADE, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC), y que tendrá lugar los días 12 y 13 de agosto de 1991. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de las instituciones mencionadas.

1.- LA TRANSICION DEMOCRATICA COMO  
RECONSTRUCCION DE CONSENSOS CIUDADANOS

Es frecuente leer, o simplemente escuchar en diversos foros y debates, la hipótesis de que la ruptura de los regímenes democráticos se debe principalmente a la agudización extrema de conflictos entre civiles y militares, los cuales se resuelven por la intervención de estos últimos en el sistema político por la clásica vía de los golpes de Estado.

Nuestra hipótesis, al menos para el caso de Chile, y que recorre toda la argumentación del presente trabajo, es muy distinta a la señalada, y postula que el quiebre institucional del régimen democrático en nuestro país se debe fundamentalmente a la pérdida de los consensos básicos entre los civiles respecto a como debe organizarse el Estado, la sociedad, la economía, la política, y las relaciones entre tales sub-sistemas.

En verdad, hacia 1973 la sociedad chilena se encontraba radicalmente polarizada, y no había consenso sobre el tipo de Estado que debía regir en Chile, ni sobre el modelo de desarrollo, ni sobre el tipo de economía, ni sobre la justicia, ni acerca de los partidos políticos; en la práctica, no había el mínimo consenso entre los civiles sobre ninguna materia relevante para el país y la sociedad.

Una democracia sin un nivel mínimo de consensos básicos entre los civiles que la sustentan se hace ingobernable. Ante la ingobernabilidad radical, los militares intervienen asumiendo las posiciones de uno de los polos civiles en disputa. Y de allí para adelante, la historia se escribe de otra manera.

Por tanto, el objetivo principal de un gobierno de transición es precisamente la re-constitución de consensos básicos entre los civiles que permitan darle al país estabilidad política y económica, y que permitan definir una vocación de futuro para el conjunto de la sociedad y del país.

## 2.- LA ESPECIFICIDAD DE LA TRANSICION EN CHILE

En el contexto de la región latinoamericana, Chile es uno de los últimos países en iniciar su proceso de transición a la democracia. La desventaja de ser uno de los últimos ofrece la enorme oportunidad de observar y de aprender de aquellos países que empezaron primero.

Dos son, a nuestro juicio, los rasgos principales que diferencian la transición chilena de otras transiciones latinoamericanas.

En primer lugar, las políticas de ajuste estructural, de estabilización económica, y de re-conversión productiva, se llevaron a cabo ( o se han iniciado ) en Chile durante el período del régimen militar, y casi una década antes de que ellas se impusieran en el resto de los países de la región. Esta particular situación, hace que el reciente proceso de re-construcción de la democracia en Chile se vea desconectado de dos circunstancias altamente amenazadoras para la estabilidad y gobernabilidad democrática:

- a) la transición chilena no se ve enfrentada a la disyuntiva de poner, o no poner, en práctica los principios "liberales" de re-estructuración económica, por cuanto ellos ya habían sido impuestos una década antes;

- b) la re-naciente democracia chilena no tiene que enfrentar los costos políticos de los elevados costos sociales que, en una primera fase, implican el cambio desde un modelo de sustitución de importaciones a uno "neo-liberal" de economía abierta y de competitividad internacional.

De esta manera, a diferencia de otros países, las transformaciones políticas y sociales propias de una transición de un régimen dictatorial a uno democrático ( transición política ) no se ven tan entrecruzadas con las transformaciones económicas y sociales propias de una transición de un modelo de crecimiento económico a otro ( transición económica ).

El segundo rasgo principal que, a nuestro juicio, particulariza nuestra transición, es la convicción en las elites políticas chilenas que la estabilidad y gobernabilidad democrática dependen en gran medida del hecho de contar con gobiernos de mayoría.

En este sentido, la vieja historia que un tercio de la política chilena gobierne en contra de los otros dos tercios, pareciera ser una historia de muy mal pronóstico. En otras palabras, un gobierno requiere contar con mayoría parlamentaria, tanto para su eficacia como gobierno, como para construir estabilidad democrática. La democracia de los noventa es una de gobiernos de coalición.

Sin embargo, esta necesidad de contar con gobiernos de coalición choca con una cierta cultura política chilena en donde prevalecen, cuando no los gobiernos de partido único ( experiencia de la Democracia Cristiana entre 1964 y 1970 ), gobiernos en los cuales la coalición se constituye con el propósito de ganar el poder ejecutivo ( experiencia de la Unidad Popular entre 1970 y 1973, entre muchos otros ejemplos), pero en donde nunca estuvo en cuestión el hecho de quien tuviera la responsabilidad del poder

ejecutivo contara al mismo tiempo con la necesaria mayoría parlamentaria para gobernar con eficacia.

De cara a esta tradición y a los desafíos del futuro inmediato, la actual coalición de gobierno, a pesar de sus logros, es todavía una entidad extremadamente frágil.

### 3.- CONSENSOS Y CONTROVERSIAS: LA HIPOTESIS PRINCIPAL

Los problemas severos de gobernabilidad, en sus raíces profundas, se producen y hacen evidentes cuando se rompen los consensos básicos entre los ciudadanos de un país y, por tanto, en su sistema político, acerca de los principales parámetros que afectan la vida de una sociedad.

Dos de esos parámetros son los más conocidos: el modelo económico de crecimiento, y el modelo político de gobierno. En el conjunto de América Latina, parece no haber dudas en torno al consenso de la necesidad y conveniencia de la democracia como sistema político. Sin embargo, no se observa consenso acerca del modelo económico de crecimiento, en donde el modelo "neo-liberal" y las conocidas políticas de ajuste estructural encuentran significativa oposición de parte de importantes segmentos de la población y del sistema político.

En el caso chileno, no sólo hay un amplio consenso en torno a la democracia, sino que también encontramos consenso acerca del modelo económico. La discusión económica no es una discusión sobre el modelo, sino más bien al interior del modelo.

En Chile, este modelo económico, rotulado de muy diversas maneras (liberal, neo-liberal, capitalismo salvaje, etc.), más allá de los

innegables costos sociales generados y observados en su primera fase de aplicación, desde hace ya cinco años muestra una economía que crece, con baja inflación, con crecimiento de la ocupación, con crecimiento de la inversión, aumento de las exportaciones, con modernización tecnológica, etc., que dan cuenta de una economía que pareciera contar con verdaderas posibilidades de inserción exitosa en la economía internacional.

Sin embargo, este modelo económico se impuso por la fuerza a través de un gobierno militar-autoritario, significó una severa descapitalización en los servicios sociales del Estado y aumentó significativamente las desigualdades económicas y sociales en nuestro país.

Una abundante evidencia empírica acerca de las desigualdades económicas y sociales producidas en el período de imposición del nuevo modelo, se encuentra en el trabajo de Ricardo Ffrench-Davis y Dagmar Raczynski " The impact of global recession and national policies on living standards: Chile, 1973 - 1989 ", publicado en Notas Técnicas de CIEPLAN N° 97, Noviembre de 1990. A modo de ejemplo un solo cuadro,

GASTOS FAMILIARES  
POR QUINTILES DE INGRESO  
( GRAN SANTIAGO )

Quintiles	1969		1978		1988	
	\$	%	\$	%	\$	%
1	28,617	7.6	19,767	5.2	16,656	4.4
2	44,532	11.8	35,431	9.3	31,255	8.2
3	58,893	15.6	51,832	13.6	48,182	12.7
4	77,636	20.6	79,904	21.0	76,638	20.1
5	168,003	44.5	194,372	51.0	207,749	54.6

Valores expresados en pesos de Junio de 1988 y en porcentajes.  
Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares 1969, 1978, 1988.

La vinculación de origen entre el modelo económico y el autoritarismo militar hace surgir con mucha fuerza las dudas acerca si la reciente convivencia de dicho modelo con el régimen democrático puede ser capaz de hacer sobrevivir sus ventajas, al mismo tiempo que revertir las tendencias a la desigualdad económica-social que ha generado en la última década.

A diferencia de lo observado en las últimas décadas, hoy en día el centro de la discusión no está en el modelo de crecimiento económico: desde liberales auténticos a socialistas, todos parecen coincidir en que el modelo en vigencia es el que ofrece mayores ventajas y oportunidades en esta materia. Sin embargo, el campo de la duda se expande cuando se trata el problema de las desigualdades sociales.

El mayor de los consensos está en la consigna " Crecimiento con Equidad ". Todos parecen saber cómo es posible generar crecimiento sobre las bases del modelo actual; no obstante, muy poco se sabe respecto de cómo reducir desigualdades sobre la base del mismo modelo.

De esta manera, es posible advertir un progresivo traslado del foco principal de la discusión pública desde la " cuestión económica " a la " cuestión social ". Y es posible sostener la hipótesis que esta tendencia será creciente en los próximos años.

De manera análoga, se puede postular la hipótesis que la tensión principal al interior de la coalición hoy día en el gobierno, estará crecientemente vinculada al tratamiento de las desigualdades sociales.

En el límite, las probabilidades de ruptura de la coalición estarán asociadas a la capacidad política de reducir significativamente las desigualdades sociales. Y si ello llegara a ocurrir, por cierto la estabilidad y gobernabilidad democrática asumiría niveles mucho

mayores de riesgo y fragilidad, y el mismo modelo de crecimiento se vería severamente amenazado por cuanto se disolverían las condiciones sociales y políticas en las cuales descansa. En otras palabras, se rompería el mínimo consenso necesario para que pueda operar con éxito.

#### 4.- LA NECESIDAD DE UN ESPACIO DE DISCUSION

Si todo lo anterior fuese cierto, una de las tareas principales de la sociedad chilena es la de generar un espacio público de discusión sobre la " cuestión social " y las políticas sociales.

Demás está decir, por cierto, que para que exista una discusión relevante, debe haber investigación relevante. Sin embargo, es necesario hacer esfuerzos en el sentido de alterar los circuitos clásicos de circulación de los avances y resultados de los trabajos de investigación: es necesario poner en contacto a investigadores, personeros con responsabilidad en el sistema político, y a personas que tienen responsabilidad en las decisiones de Estado sobre políticas sociales.

Del contacto fluido de estos tres segmentos principales, es posible, además de necesario, construir un espacio de discusión sobre la " cuestión social " y políticas sociales. Esta discusión requiere, para su eficacia técnica y política, de ciertas mínimas condiciones:

- a) en primer lugar, el problema de las desigualdades sociales y el tratamiento que se le da a través de las políticas sociales, debe ser definido y discutido como una política de Estado, en el sentido que afecta al conjunto de la sociedad por un período largo de tiempo;

- b) en segundo lugar, no puede ( o no debiera ) ser una discusión que quede confinada al interior de los aparatos de Estado, que se convierta - en el mediano plazo - en una discusión de "funcionarios", por más competentes que estos funcionarios sean. Si así sucediera, se corre el riesgo de sobredeterminar las preguntas y los problemas a las lógicas propias de ordenamientos sectoriales y burocráticos;
  
- c) en tercer lugar, no puede ( o no debiera ) ser una discusión que sea apropiada en forma exclusiva por los partidos políticos, aunque por cierto, los partidos juegan en ella un rol muy fundamental. Si así sucediera, se corre el riesgo de tener una discusión siempre tensionada por legítimos intereses particularistas o por cálculos electorales;
  
- c) en cuarto lugar, debe ser una discusión que cuente con el máximo de información, tanto pública como privada, sobre los temas en cuestión. En este sentido, quisiera hacer público reconocimiento a las autoridades actuales, particularmente al Ministerio de Planificación, por el hecho de poner a disposición de instituciones no gubernamentales de investigación, bases de datos y de información que, en el régimen militar, fueron mantenidas en celoso e inexplicable secreto. Sin democracia en el acceso a la información disponible, la discusión se torna necesariamente estéril;
  
- d) en quinto lugar, debe ser una discusión en donde se reconozca la autonomía de componentes eminentemente técnicos. Una discusión solamente ideológica sería tan inconducente como inútil.

La hipótesis, en esta materia, es que la investigación puede derivar en una actividad poco fecunda si acaso no somos capaces de construir espacios de discusión apropiados, que puedan compatibilizar las exigencias técnicas de este tiempo con las exigencias políticas y ciudadanas de la construcción democrática.

#### 5.- TEMAS DE DISCUSION Y NECESIDADES DE INVESTIGACION

Con el propósito deliberado de no entrar en detalles, haremos un intento por sistematizar brevemente los grandes temas que hoy en día se encuentran presentes en la discusión, y sobre los cuales debiera, a nuestro juicio, haber un mayor énfasis desde el punto de vista de la investigación.

##### 5.1. Desigualdad, pobreza, exclusión.

Cuando se debate sobre la " cuestión social ", es común encontrar que se utiliza indistintamente los términos de desigualdad, de pobreza, o de exclusión, sin otorgar significados precisos a tales conceptos. Más aún, hay ocasiones en que se observa una cierta disputa más bien política, aunque de origen conceptual, en términos de definir la situación de conjunto en virtud de uno sólo de dichos conceptos.

Ciertamente, cada uno de ellos hace referencia a dimensiones distintas, y se ubica en universos discursivos también distintos. Sin embargo, lo relevante para los efectos de este trabajo, es la hipótesis de que la " cuestión social " no es posible definirla exclusivamente por sólo uno de estos términos, sino más bien, que contiene dimensiones que hacen referencia a todos ellos.

Ello no tiene solamente relevancia para la discusión conceptual, sino que además conlleva lógicas de políticas sociales que son también diferentes.

De esta manera, se puede postular que a los problemas de desigualdad social corresponden políticas de mejoramiento de la calidad de los servicios ofertados; que a los problemas de pobreza corresponde básicamente poner en ejecución una " red social "; y que a los problemas de exclusión corresponden políticas de integración social.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, resulta poco práctico definir las políticas sociales, en su conjunto, por una sola de sus dimensiones. En este sentido, no parece correcto definir la política social del Estado como de " erradicación de pobreza ", al modo cómo se le definió en el régimen pasado.

El problema real es poder distinguir entre estas dimensiones, precisar a que categorías y segmentos sociales afectan de modo prevalente, conocer sus inter-relaciones, diseñar instrumentos de política con objetivos claros, y por este camino articular una política social de carácter global.

#### 5.2. El problema de la Calidad

No es el momento de discutir acerca de la relevancia del tema de la calidad, aunque es preciso recordar que se encuentra muy fuertemente ligado al problema de las desigualdades sociales. Piénsese, por ejemplo, en la oferta de los servicios educacionales, en donde a pesar de existir una muy amplia cobertura, la calidad de dicha oferta se muestra socialmente distribuida en términos muy desiguales.

Sin embargo, ahora nos interesa resaltar aquellos problemas de calidad que, a nuestro juicio, requieren de trabajo de investigación.

En primer lugar, a pesar de que hoy en día se habla mucho sobre calidad, se conoce bastante poco acerca de los instrumentos para medirla. En el caso de educación se han visto bastantes avances en los últimos años, aunque parecen todavía no ser suficientes. Sin embargo, en otras áreas, como la salud, el avance parece ser bastante menor.

En segundo lugar, es necesario acumular conocimiento, básicamente sobre la base de estudios experimentales, en el sentido de diseño de mecanismos e instrumentos, de bajo costo y alta eficacia, orientados a mejorar substancialmente la calidad de un determinado servicio. Una cosa es poder medir de la mejor forma la calidad en un determinado sector, y otra distinta el poder mejorar eficaz y eficientemente la calidad de la oferta en aquellos segmentos sociales más desfavorecidos.

En tercer lugar, es necesario investigar los requerimientos de funcionamiento institucional y de costos que determinadas estrategias de mejoramiento de calidad significan. Muchas veces se postulan diseños y estrategias que desconocen casi por completo las modalidades de funcionamiento institucional del sector público en un área determinada. Todas las teorías de replicabilidad a gran escala de modelos operados a niveles micro-sociales, debieran tener un capítulo principal relativo a esta materia.

### 5.3. La Descentralización

Sobre este tema se ha escrito mucho y se ha discutido bastante. Es ya un lugar común el afirmar que las políticas sociales deben ser descentralizadamente ejecutadas, por cuanto ello acerca el proceso de toma de decisiones a la población, y en tal medida, aumentan las probabilidades de participación popular en las mismas, al tiempo que se brinda la oportunidad y el espacio a la diversidad ( sobre todo en un país como el nuestro ) por sobre la tradición de uniformidad propia de políticas altamente descentralizadas.

Sin embargo, hay en este punto tres elementos que merecen un tratamiento más en profundidad.

En primer lugar, no es claro, en la mayoría de los sectores, cuáles son las responsabilidades y atribuciones del nivel central del Estado, y cuáles del nivel local. Ello ha llevado, muchas veces, a competencias de atribuciones, cuando no de caóticas confusiones, entre personal de municipalidades, por ejemplo, y personeros ministeriales, sean éstos del nivel central o regional.

En segundo lugar, mientras más local es una cierta política, tiende a ser más "integral", o en otras palabras, menos "ministerial". Lo que aparentemente es más obvio de coordinar a nivel local, pierde obviedad a medida que se acerca más a los niveles centrales del Estado. En el contexto de un diseño de política de desarrollo de una "localidad pobre", por ejemplo, es obvio que hay que coordinar esfuerzos de vivienda, obras públicas, educación, salud, saneamiento, etc. Tal obviedad deja de ser tal, cuando ello se expresa en términos de ministerios. En suma, lo "inter-sectorial" pareciera ser una suerte de slogan que no conoce de artefactos y mecanismos que la hagan viable en el desarrollo local. No hay suficiente trabajo en términos de los requerimientos funcionales e institucionales de trabajos integrados a nivel local.

En tercer lugar, no hay suficiente estudio acerca de los requerimientos de capacitación técnica de personal local para desarrollar con eficiencia y eficacia sus labores de política social. Tampoco existe en forma sistemática, como consecuencia de

lo anterior, espacios o centros de formación profesional para personal que deberá trabajar en política y programación social a nivel local y municipal.

#### 5.4. Lo Público y lo Privado en Políticas Sociales

En el caso de nuestro país, el proceso de descentralización fue de la mano con la privatización de ciertos servicios públicos, al margen de toda discusión seria y responsable acerca de los límites y regulaciones entre lo público y lo privado en esta materia.

En un plano más ideológico, persiste el debate acerca del carácter estatal o privado que debieran tener determinadas ofertas de servicios sociales, confundiendo, a nuestro juicio, el concepto de responsabilidad pública con el de gestión estatal. Es posible pensar en gestión privada de servicios públicos, con la necesaria condición de que el Estado, como garante del bien común, defina las regulaciones y límites de dicha gestión. Hay mucha necesidad de contar con investigación detallada, tanto a nivel global como a niveles de sectores y subsectores, que permita dar más luz sobre estas materias.

#### 5.5. Estudios de Evaluación de Efectividad

Es necesario contar con estudios de efectividad de los programas sociales, y por tanto, con recursos financieros y técnicos para tales fines.

Si entendemos, en forma genérica, las políticas sociales como asignación de recursos orientados a la disminución de desigualdades sociales, a la reducción de pobreza, y al aumento de integración social, no es posible que los instrumentos y programas diseñados en tal dirección se reproduzcan en el tiempo sólo como efecto de inercias burocráticas.

De otra parte, en la ausencia de investigaciones evaluativas que den cuenta de la efectividad de programas sociales, la discusión sobre las mismas corre severos riesgos de reducirse a controversias puramente ideológicas o de convertirse en arena privilegiada de contiendas político-electtorales.

No se trata de decir que las políticas sociales sean sólo una cuestión de orden técnico; por cierto, tienen componentes legítimos de ideología y que son parte cada vez más importante de las disputas políticas. No obstante, es altamente necesario rescatar también sus componentes técnicos ( que pueden poner límites y fronteras a la contingencia política ), entre los cuales ocupan un lugar relevante las investigaciones sobre efectividad.

#### 5.6. Pobreza: Conceptos y Medidas

El debate sobre la pobreza en Chile ha estado, en los últimos años, altamente influido por los efectos políticos que los distintos argumentos y resultados pueden tener en la opinión pública. El problema es demasiado serio como para dejarlo librado a la contingencia política y se hace necesario poner énfasis en sus componentes conceptuales y técnicos, básicamente en los procedimientos de medición, para volver a situar la discusión en una lógica de Estado que se orienta por la búsqueda del bien común y del interés general.

Es bien sabido que existe un repertorio de no menos de cuatro aproximaciones distintas para medir el fenómeno de la pobreza, stock de capital físico ( los mapas clásicos, medidos básicamente por condiciones de vivienda y saneamiento ), stock de capital humano ( educación y salud ), por ingresos ( método de la "canasta"), o por posiciones estructurales en una cierta estratificación ocupacional. Sabemos también, que cada uno de ellos ofrece resultados distintos en términos de porcentajes de población que vive en situación de pobreza, al mismo tiempo despierta dudas respecto a sus alcances conceptuales y teóricos.

Pocos esfuerzos se han realizado en términos de elaboración de instrumentos de medición que den cuenta de todos estos componentes, y la discusión al respecto ha sido escasa. El acceso que hoy existe

a la base de datos de las encuestas CASEN, ofrece una oportunidad privilegiada para avanzar en esta dirección.

#### 5.7. La determinación de Grupos Objetivo

En los últimos años, buena parte de la discusión sobre políticas sociales ha estado centrada en las políticas de focalización.

No es posible, en este breve espacio, entrar en un examen más o menos detallado sobre esta materia. Sin embargo, nos parece necesario resaltar el hecho que en esta discusión se ha tendido a confundir el principio general con una de sus concreciones posibles.

En efecto, en un contexto de severas restricciones presupuestarias ( cuya magnitud y grados de libertad también son discutibles ), la necesidad de focalizar la asignación de recursos a determinados grupos-objetivo aparece como bastante ineludible. Sin embargo, de la aceptación de este principio general ( el principio de la focalización ) a la aceptación de una forma particular de focalización, como la que se puso en práctica durante el régimen anterior, hay bastante distancia.

En verdad, hay muchas discusiones que recién se están iniciando, para las cuales se requiere de investigación rigurosa. Por ejemplo, si se focaliza en función de personas "con nombre y apellido" o si se hace en función de "localidades pobres" ( focalización territorial ); si se focaliza en función de un sólo índice sintético, o si se focaliza sectorialmente; si se focaliza sólo en función de criterios de pobreza, o si se puede hacer también en función de segmentos sociales en virtud de su ciclo vital o de su ubicación en la estructura social o productiva ( jóvenes marginales, o mujeres jefes de hogar, por ejemplo ).

En cualquier caso, aceptando la necesidad de focalizar, las posibilidades empíricas de hacerlo son muchas, pero para ello se requiere de buena investigación, de claridad conceptual, contar con instrumentos técnicos de medición, y de bases de datos confiables que las hagan posible.

#### 5.8. Los Nuevos Problemas

La discusión sobre políticas sociales ha estado copada por los temas tradicionales que desde hace mucho tiempo han definido este campo: salud, educación, vivienda, seguridad social y previsión, y últimamente, la pobreza.

Sin embargo, en el mundo que hoy nos toca vivir, surgen con mucha fuerza temas y problemas que, desde el punto de vista del ordenamiento institucional del Estado y la sociedad, parecen ser tierra de nadie.

Así por ejemplo, el tema de la calidad de vida, que se manifiesta de muy diversas formas y sobre el cual no parece haber definiciones más o menos socialmente aceptadas. Dos indicadores, muy propios de la vida de nuestra ciudad, pueden ser útiles para dar cuenta de nuestra preocupación:

- a) el problema de la seguridad ciudadana, de la delincuencia, o de la violencia social, o como quiera que se le prefiera llamar. El clima de inseguridad en que vive cotidianamente parte importante de la población, es evidentemente un síntoma de deterioro de la calidad de vida. Y, ante ello, la única respuesta institucional aparentemente visible es el aumento de la dotación de la policía. Pareciera no haber suficiente investigación que relacione este fenómeno con problemas de integración social, con sentimientos de pertenencia, con la existencia de sociedades intermedias, y así por delante;

- b) la contaminación del aire y de las aguas, que tanto daño causa a la salud de las personas y a la vida colectiva, pareciera ser sólo un área de problemas del Ministerio de Transportes. ¿ No podría ser conceptualizado desde una perspectiva más social ?

Por otra parte, durante el último tiempo mucho se ha discurrido y discutido sobre la necesidad democrática de una mayor participación social. Sin embargo, ¿ qué significa en concreto este concepto ? ¿ cómo se define, cuáles son sus dimensiones y cuáles sus indicadores ? ¿ cómo se define la participación en salud, en educación, en programas de vivienda, en políticas de desarrollo local, etc. ? ¿ cómo poder saber cuando se ha avanzado en participación, cuándo se está estancado, o cuándo se ha retrocedido ? ¿ cómo poder evaluar programas orientados a aumentar la participación ?. En verdad, pareciera que en este campo existe un enorme vacío de investigación.

Los temas relativos a ciertas categorías sociales emergen también hoy en día como temas relevantes. Así por ejemplo, el tema de la mujer, o el de los jóvenes, que constituyen segmentos sociales estratégicos para la construcción democrática. Y la pregunta no es sólo que pueden hacer ellos o ellas por la democracia, sino también que puede hacer la democracia por ellos y ellas, el cómo se construye la democracia tomando en cuenta la condición histórica particular de mujeres y jóvenes.