

La participación de la sociedad civil en el proceso de la gestión pública

Manuel G. Feo La Cruz P.

Introducción.

La reflexión actual sobre el papel social del Estado se ha planteado partiendo de la crisis del Estado de Bienestar (EB) y sus consecuencias sobre las relaciones Estado-Sociedad. En este sentido el análisis teórico se ha centrado en la crisis de eficacia y eficiencia que ha afectado a este modelo de Estado y al modelo elitista democrático que le acompaña. La ilusión generada por el funcionamiento del EB sustentaba igualmente la aceptación del modelo burocrático.

Frente a estos modelos ha surgido con mayor fuerza la necesidad de buscar alternativas y de la transferencia de responsabilidades a otros actores marginados de todo poder de decisión y ejecución.

En este contexto se plantea con fuerza la sustitución de los modelos antes mencionados por un esquema de democracia participativa que implica un giro esencial en la asignación de los roles atribuidos al Estado, al mercado y a la sociedad civil. En este marco de reflexiones se inscribe esta aproximación a un tema que se ha convertido, por fuerza de las circunstancias sociales, económicas y políticas, en el terreno prioritario para sustentar el futuro de nuestra experiencia democrática.

Estado de Bienestar y la autosuficiencia de la burocracia.

En el marco del EB la confianza en la burocracia estatal derivaba de su capacidad para dar respuestas. Así que se consideraba autosuficiente, estableciéndose una orientación vertical en la que sociedad tenía un rol pasivo, reproductora de las medidas adoptadas desde la estructura estatal. El espacio de lo público se entendía como exclusivo del Estado, por lo que se justificaba el intervencionismo sin requerir de ningún tipo de justificaciones para la toma de las medidas de políticas públicas, ni la participación del mercado o de otros actores sociales. Este modelo burocrático fundado en el desarrollo teórico weberiano le daba a la estructura organizativa de la Administración Pública una rigidez y un distanciamiento con respecto a la sociedad. Esta organización administrativa del Estado, desarrollaba su actividad partiendo de conceptos jurídicos elaborados en el contexto del derecho administrativo, como el relativo a la finalidad de interés público que se atribuye a la función administrativa del Estado, que se convierte en un instrumento ideológico que pretende ocultar la función política y cambiante que se realiza en ese marco de actuación.

"... la administración tradicionalmente se ha escondido detrás de este ficticio "interés general", concepto elaborado doctrinalmente desde el derecho administrativo, convirtiéndose en una organización autista y encerrada en sí misma que no ha desarrollado mecanismos suficientes de comunicación con su entorno, y que ha sido incapaz de amoldarse a una realidad político-social cambiante.

Por un lado, la idea del "interés público o general" avalaba la autosuficiencia de la organización, que no necesitaba por tanto "rendir cuentas" de sus actuaciones a la sociedad. Por otro lado, esa idea aseguraba una aparente unidad y coherencia de la dirección pública, confiriendo así un sentido homogéneo a sus acciones." (Ana Sanz, 1999, p. 451)

Esta estructura se consideraba un mecanismo autosuficiente en cuanto era capaz de producir las respuestas requeridas por la sociedad sin necesidad de basar sus decisiones en consensos o negociaciones con otros actores sociales. Pero, como se expresó antes, esta eficacia y eficiencia del

Estado, basado en su exclusiva capacidad de acción partía de una ilusión, que escondía el proceso complejo político-social que se suscitaba constantemente en la relaciones Estado-Sociedad, que obligaba a un continua generación de ofertas y contraofertas para lograr satisfacer las exigencias provenientes de diversos actores con fuerza para presionar sobre las instancias estatales. De manera que el verdadero escenario que vincula al Estado con la sociedad, dista mucho de esa relación armónica y pacífica en que dada una demanda social percibida por la estructura administrativa se emitiría una respuesta que resolviera la situación. Lo que está subyacente es una situación conflictiva que sirve de fuerza impulsora a la acción de la estructura administrativa.

"Esto ha hecho que desde perspectivas politológicas se reconozca que la administración, al igual que cualquier otra institución política, es un lugar de confluencia de múltiples intereses particulares, una instancia en donde la interiorización del conflicto político-social se resuelve de manera selectiva a partir de actuaciones y políticas públicas que, desde distintas instancias administrativas, intentan gestionar simultáneamente múltiples conflictos que generan actuaciones públicas con frecuencia contradictorias e incoherentes entre sí". (Ana Sanz, 1999, p. 451).

La evidencia de la crisis del EB ha generado el inicio de un tránsito de ese modelo burocrático hacia otros rumbos que impliquen la superación de las fallas que le afectan. Sin embargo, a las estructuras organizacionales del Estado les cuesta superar esa cultura en la cual se han desarrollado. Uno de esos rumbos se ha denominado el "modelo de la gerencia pública" que implica un cambio de paradigma que comienza a ser puesto en práctica en Latinoamérica.

"La organización burocrática de la administración pública expresa un paradigma cuestionado desde enfoques que enfatizan la responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas y los intereses de la sociedad, y aquel modelo que había encontrado legitimidad como la forma racional de organización, en función de su competencia técnica, objetividad y arreglo a normas, resalta como continente de desviaciones objetables. La burocracia representa el status quo, la resistencia al cambio, los intereses corporativos, el poder de los funcionarios y, si bien sus dimensiones más apreciadas pocas veces se han destacado en la práctica cotidiana de la experiencia en América Latina, una nueva generación de demandas hacia el Estado pone en camino la necesidad de construir un nuevo paradigma o, como mínimo, una revisión de los valores y sistemas predominantes para la prestación del servicio público." (José Alberto Bonifacio y Francisco López Segrera, 1998, p.5-6)

Estado de Bienestar y el modelo elitista democrático.

Otro elemento que conviene analizar es el referido al **modelo elitista democrático** (Véase Jean Cohen y Andrew Arato, 2000) que acompañaba al EB, y justificaba igualmente la separación o distanciamiento del Estado y la Sociedad, dándole razones filosóficas y prácticas. Según este modelo se requieren una serie de elementos indispensables para el sostenimiento de la democracia. Entre otros, la élite política dominante se mantiene, por definición, a distancia de la sociedad. Se considera riesgoso darle poder de decisión en el proceso de la gestión pública. De no proceder de esta forma las demandas sociales serían infinitas y el manejo del gobierno se imposibilitaría restándole eficacia. Por ello se le asigna a la sociedad un rol muy limitado y pasivo.

"Una evaluación realista de las sociedades democráticas debe aceptar que el impulsor del sistema político es el poder, así como la impulsora de la economía es la ganancia" (Cohen y Arato, 2000, p. 24). Esta afirmación inicial sustenta un conjunto de máximas que integran la formulación de la teoría elitista y que constituyen elementos necesarios para garantizar la estabilidad democrática.

Entre otras se puede hacer una breve enumeración de las mismas:

- ◆ Los ciudadanos no establecen la agenda pública, ni se le asigna un papel activo en la toma de decisiones políticas. Esto corresponde a los líderes.
- ◆ La función del ciudadano es ejercer el voto para elegir entre las diferentes élites políticas que aspiran al poder. Los votantes son consumidores. Los partidos son los empresarios.
- ◆ La competencia en la lucha por el poder político constituye el elemento clave del modelo. La competencia es la fuente propulsora del sistema político, que desarrolla la creatividad, la productividad, la responsabilidad ante la sociedad.
- ◆ Se preconiza una cultura política elitista que niega el rol activo del ciudadano y de la sociedad organizada. Por el contrario se considera un rasgo negativo para la eficacia del sistema político una excesiva e indiscriminada participación de los ciudadanos. Se debe aceptar una suerte de división de trabajo, por un lado, los votantes y, por otro lado, los políticos que son elegidos. (Cfr. Cohen y Arato, 2000, pp. 23-27).

La crisis del EB y sus efectos sobre el modelo burocrático y el modelo elitista.

Evidentemente mientras el EB funcionara adecuadamente y se lograra un clima tolerable de gobernabilidad y legitimidad del Sistema Político, ambos modelos subyacentes para explicar las actividades estatales tanto la política, correspondientes a la élite, como la técnica correspondiente al burócrata, permanecerían intocables de acuerdo a los lineamientos de los modelos antes referidos.

La organización burocrática se mantendría de acuerdo a los cánones ya mencionados. Sería autosuficiente, autista, frente a un ciudadano con disminuida autoestima, incapaz de ejercer acciones importantes ante los órganos públicos. (Véase Ricardo Uvalle, 2001, pp. 141 y ss.)

En este contexto a nadie se le ocurría poner en duda las bondades del sistema, por lo que resultaba implanteable una modificación que significara pasar del modelo organizacional burocrático y del modelo elitista democrático, hacia un esquema que admitiera la creación de amplios espacios participativos, tanto en el ámbito de la gestión desarrollada por la administración pública, como en el propio esquema de poder fundado en el modelo de élite, que suponen una reducción al mínimo del potencial societal.

Sin embargo, el aparentemente inquebrantable y perfecto EB, entró en crisis desde los años setenta, agravándose hasta generar una profunda revisión de todo el esquema antes mencionado y de toda la sustentación teórica y el andamiaje conceptual que le servía de apoyo argumental. En este sentido, el modelo burocrático se vió afectado fuertemente, obligando a una reconsideración que produce una modificación de sus aspectos esenciales. Igualmente el modelo elitista, antes descrito, entra en un proceso necesario de revisión. Entre ellas la formulación de un modelo pluralista que intenta superar sus deficiencias. Aunque éste ha seguido sometido a revisiones.

Con el modelo del EB en pleno desarrollo, se había generado la idea de que toda intervención del Estado era positiva, controlando los fallos del mercado y abriendo las perspectivas de producir satisfacción y prosperidad en la sociedad, superando de manera equitativa las crisis en la asignación de los beneficios y cargas sociales.

Sin embargo con la crisis del modelo a la que ya se hizo referencia, se mostró palmariamente algo que se había querido ignorar: El Estado no es una organización perfecta, tiene fallas que afectan su funcionamiento, su eficacia y eficiencia. Al producirse estas fallas su misión esencial vinculada al bienestar social se ve visiblemente debilitada.

Por supuesto, que el principal aspecto de esta revisión se enmarcó hacia la reorientación de las relaciones Estado-Sociedad, como tema general que implicaría la sustitución de los modelos. Esta reorientación implica el renacimiento del concepto '**sociedad civil**', ahora escrito con mayúsculas. (Véase Cohen y Arato, 2000, pp. 34 y ss).

El modelo elitista con todas sus implicaciones se ve visiblemente sumergido por la crisis del estatismo. En principio, se pretendió que la sociedad podría ser representada por los actores económicos en el contexto del mercado. Con la crisis del modelo, surge la posición extrema de reducir al mínimo la intervención del Estado en la sociedad y se cree en la necesidad de transferir al mercado el rol de asignador de recursos. Ello implicaba la desestatización de áreas tradicionalmente en manos estatales, la desregulación y eliminación de controles, lo cual se cumplía con procesos de privatización, desmantelando empresas públicas para transferir sus funciones a empresas privadas.

Tales medidas drásticas se justificaban por las fallas del Estado, evidenciadas por la crisis de gobernabilidad al no producir las respuestas a las exigencias de la sociedad. Por la vía del mercado se prometía la superación del estancamiento económico y de la inflación, con lo cual, como una consecuencia lógica, se lograría las mejoras de los problemas de desempleo, pobreza, ineficiencia en los servicios públicos.

"La visión del Estado como solucionador de todos los problemas, el "Estado omnipotente" demostró ser errada. El Estado solo no puede hacer el desarrollo, y en América Latina la acción estatal ha presentado agudos problemas de burocratización, ineficiencia y corrupción. Sin embargo, el proceso de eliminación de numerosas funciones del Estado, de reducción a niveles mínimos en muchos casos de sus capacidades de acción, como sucedió con frecuencia en las áreas sociales, el debilitamiento en general del rol de las políticas públicas, y la entrega de las funciones al mercado, no llevó al reino ideal supuesto." (Bernardo Kliksberg, 2001, p. 145)

En efecto, el tiempo ha transcurrido desde que se inicia la aplicación del modelo neoliberal sin que se vean resultados positivos en la superación de tales problemas. Por el contrario lo que se ha producido es mayor concentración de la riqueza y aumento de la injusta distribución del ingreso. Ante esta realidad, se observa con preocupación el panorama, ya que ni el Estado ni el Mercado pueden dar respuestas adecuadas. Además era un craso error equiparar a la sociedad civil con el mercado.

"La elección entre mercado y Estado y, dentro de éste, entre criterios alternativos de Gestión Pública, queda así convertida en **la elección entre formas organizativas imperfectas.**" (Albi, 2000, p. 55).

Lo que se plantea es la necesidad de superar el péndulo Estado-mercado, mediante la incorporación de otros actores sociales que no han sido tomados en consideración, con anterioridad. Superar el falso dilema lleva a plantearse el nudo del problema: la participación de la sociedad debe implicar la apertura múltiples y variados espacios que amplíen la presencia de la sociedad tanto en las decisiones políticas como en la gestión de la administración pública. Tales espacios no podrían quedarse en expresiones meramente electorales. La participación política no podría verse limitada a la sola escogencia de los líderes cada cierto tiempo. Debería incluir la consulta electoral en la toma de decisiones fundamentales en materia de reforma constitucional, reformas legislativas a través de referendos. Incluso debería admitir la participación social en el proceso judicial y, lo que más interesa en el tema abordado en este trabajo, la participación social en el proceso administrativo.

Dentro de estas perspectivas se ha planteado la reorientación de las relaciones Estado-Sociedad, considerando que el espacio de lo público no es exclusivo del Estado, sino que hay que abrir espacios

públicos sociales. La sociedad comparte con el Estado las responsabilidades que eran consideradas terrenos propios de éste. La sociedad pasa de un papel pasivo, a un papel activo, y las relaciones Estado-sociedad dejan de ser verticales para tener una orientación horizontal. (Véase Nuria Cunnill, 1997).

Del complejo de superioridad de la Burocracia del Estado y la baja autoestima ciudadana, se pasa, en el contexto de la crisis del Estado Providencia, al resurgimiento del concepto de sociedad civil y a la recuperación de territorios y responsabilidades en la solución de sus propios problemas. Esto por supuesto, comporta una crítica fuerte al modelo elitista que justificaba la asignación de roles entre el Estado y la sociedad. Esta última no podía asumir un papel activo y su misión era la de aceptadora pasiva de las directrices tomadas desde la cúpula.

El tercer sector, como ha sido denominado, integrado por organizaciones no gubernamentales, asociaciones vecinales, va adquiriendo peso y conciencia de su papel protagónico en el nuevo esquema. Su surgimiento no ha sido una concesión graciosa del ente estatal, sino un posicionamiento necesario ante la realidad de su ineficacia e ineficiencia

Pero evidentemente, un cambio como el planteado no puede considerarse materializado homogéneamente en los distintos países y zonas del globo. La presión por aplicar medidas neoliberales puras o las que impliquen el mantenimiento de la sobreestatización, a pesar de sus evidentes fallas, se mantienen como constantes y, en algunos casos, han adquirido fuerza renovada en el contexto de procesos políticos recientes. En ese marco estrecho los cambios mencionados resultan difíciles de aplicar. Lo que ocurre es que la reorientación de las relaciones Estado-sociedad en el sentido indicado, supone un cambio cultural importante que no es de fácil asimilación. Las organizaciones públicas inmersas en una cultura organizacional que le asigna un rol autoritario y una enorme autosuficiencia para la toma de decisiones, les cuesta aceptar unas relaciones horizontales con sus clientes o administrados.

La Participación Ciudadana y de la Sociedad Civil Organizada en el proceso de la Gestión Pública.

La gestión pública se ha intentado definir de muy diversas formas. Una de estos intentos recientes la concibe como "conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad) dentro de las restricciones del marco jurídico-político" (Emilio Albi y otros. 2000. Pp. 20-21).

Siendo considerada gestión en tanto y en cuanto involucra "un conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y coletivas"(Albi, 2000, p.20) y pública "por la naturaleza de sus fines y el marco jurídico político en el que se desenvuelve" (Albi, 2000, p. 21).

Ahora bien, la manifestación de la gestión pública que se relaciona directamente con la problemática social es la relativa a la producción de políticas públicas. En el modelo elitista y el burocrático tantas veces mencionados, el proceso de la toma de decisiones estatales en procura del bienestar social, transcurría en el marco cerrado de la estructura organizativa formal. La separación con respecto a la sociedad y a sus organizaciones representativas era dogma de fe. La autosuficiencia del Estado no permitía la menor brecha que le contaminara sus procesos.

En cuanto a la producción de las políticas públicas se refiere se podría observar esta situación a

lo largo de todo el trayecto que va desde la formulación, ejecución y posterior evaluación de las medidas.

En este punto, cabe una interrogante que se debe considerar esencial

¿ Se puede reproducir todo este proceso de producción de políticas destinadas a generar bienestar social en áreas, como seguridad, educación, servicios públicos, etc. sin necesidad de consultar a los ciudadanos a quienes van dirigidas ?

Lo que hoy se considera una respuesta negativa sin el menor resquicio de duda, en otra época más idílica con el Estado, ni siquiera se hubiera planteado. Pero sí desbrozamos todo el proceso de producción de las medidas y se analiza brevemente cada una de las fases del mismo, se puede observar lo indispensable de que existan formal y continuamente, múltiples puentes entre la estructura estatal y la sociedad civil.

En efecto, en el contexto del funcionamiento de un estado benefactor con una burocracia entrenada para desarrollar sus funciones, como se da en los países desarrollados, las fases de formulación, ejecución y control de las políticas públicas se encontraba limitada a los círculos cerrados de la propia estructura burocrática.

Con la crisis del estado benefactor se plantea algo que podría verse en los esquemas sistémicos. El sistema político funciona como un productor de respuestas según las exigencias de la sociedad. La gobernabilidad se asocia a esa capacidad de respuesta. Gracias a ella se obtienen los apoyos específicos, que conjuntamente con los apoyos difusos (Easton) constituyen el sustento de la viabilidad de los sistemas políticos. Por supuesto que el esquema sistémico deja encerrado en una caja negra el proceso de la toma de decisiones. Al abrir ese proceso lo que obtenemos en la manera como se formulan las políticas públicas.

En el marco del Estado de Bienestar estas medidas son exclusivas de la burocracia estatal. Con la crisis de gobernabilidad del sistema político, el punto central de la reorientación se basa en la forma de producir esas medidas. Si como se acaba de mencionar la gobernabilidad depende de la capacidad de respuesta a la sociedad, parece lógico que si se incorporan actores sociales en ese proceso de toma de decisiones, en su ejecución y en su control y evaluación, deben aumentar las posibilidades de que dichas medidas estén en consonancia y en sintonía con los requerimientos sociales. La participación del tercer sector se convierte en un elemento necesario para la recuperación de la eficacia y eficiencia del sistema político y del modelo de Estado, ahora orientado en un esquema participativo y, por ende, la superación de la crisis de gobernabilidad y de legitimidad consecuentemente.

Si desarrollamos una apretada síntesis de las distintas fases de las políticas públicas podemos visualizar e imaginar los alcances, los desafíos y los posibles obstáculos para aplicar el esquema de democracia participativa en el propio proceso de la gestión pública.

La primera fase es la denominada **entrada en agenda del problema**. Es decir cuando el problema pasa de pertenecer a la esfera privada para ocupar un lugar en el ámbito público. " Para que una situación trascienda sus límites iniciales de asunto privado, es necesario que se produzcan determinadas condiciones, que no siempre se alcanzan" (Antoni Fernández, 1999, p. 471)

Para que se produzca este paso y el problema en cuestión ingrese en la agenda pública, se mencionan algunas cualidades que le hacen merecer esa atención. Entre otros:

- ◆ Se convierte en crisis
- ◆ Toca aspectos emotivos
- ◆ Tiene amplio impacto
- ◆ Se convierte en tema de moda
- ◆ Afecta el poder y la legitimidad

(Véase Antoni Fernández, 1999, p. 471)

De esta breve enumeración se puede concluir que la objetividad del problema es sólo aparente en la mayoría de las situaciones. Su entrada en agenda y la necesidad de producir respuestas concretas que busquen una solución, depende de cuestiones emotivas que son tomadas en consideración por el gobernante en la medida en que puede afectar su legitimidad , o generar síntomas de ingobernabilidad. Una situación podría variar según la percepción de la élite gobernante de turno. Lo que es un problema a ser resuelto prioritariamente, puede no serlo para otro equipo de gobierno, por lo cual su consideración en agenda en un momento político determinado, no garantiza que seguirá siendo considerado como tal, al producirse un cambio de gobierno. Esto se menciona para plantear de manera realista el proceso.

Una vez que el problema es incorporado a la agenda pública se inicia la fase de la producción de soluciones al mismo, para lo cual se pasa a la **formulación de planes** o métodos para actuar sobre el asunto planteado. Se desarrollan alternativas, se analizan las posibles de la aplicación de cada una.

"Durante esta fase adquiere una particular relevancia el papel de los expertos, asesores, funcionarios con altas cualificaciones técnicas y analistas de empresas e instituciones de investigación, que se esfuerzan en la tarea, siempre difícil, de proyectar sobre el futuro las consecuencias de los actos presentes. " (Antoni Fernández, 1999, p. 473)

Otro momento de especial interés es el de la **toma de decisión**, ya que el estudio de este momento no es de la exclusividad de autoridades legales formalmente reconocidas. Por supuesto que se puede considerar que desde el punto de vista jurídico formal, sólo actúan aquellos entes públicos a los que se le ha atribuido la competencia para hacerlo. Sin embargo, la experiencia real descrita por los científicos sociales, politólogos, apuntan hacia la desmitificación del proceso, mostrando la decisiva participación de otros actores no reconocidos formalmente, sin los cuales no se hubiera concretado una decisión determinada.

La fase de la **ejecución o implementación**, se refiere al momento en que la política pública es puesta en práctica. Este aspecto tiene relevancia, aunque quizás es sólo en la última década en la que se le ha asignado su verdadero valor. Los modelos tradicionales como el **weberiano** tienden a centrar este proceso en el ámbito administrativo. Es decir, mientras que la toma de decisión desacansa en actores políticos, la ejecución queda en manos de una burocracia técnico-administrativa.

Sin embargo, un estudio más realista da cuenta de la necesaria intervención de actores distintos a los formales, constituidos por grupos e instituciones que se vinculan en este proceso de ejecución. A tal punto se dá en realidad esta intervención, que los resultados de la implementación son afectados positiva o negativamente por la acción de esos grupos sociales.

Igualmente hay que tomar en cuenta aquellos niveles gubernamentales que deben actuar en la fase de la ejecución de la política. Su identificación con la medida puede favorecer o, al contrario,

desfavorecer la ejecución exitosa, haciendo mucho más compleja esta fase del proceso.

La fase de **evaluación**, se puede entender como el proceso en el cual se efectúan juicios valorativos acerca de una determinada política pública. Allí intervienen una multiplicidad de actores desde los burócratas, los políticos, periodistas, organizaciones de la sociedad civil, hasta llegar a estudios orientados por metodologías científicas provenientes de profesionales de las ciencias sociales que utilizan las herramientas de investigación propias de estas disciplinas. Estas últimas se desarrollan desde las diversas ópticas científicas, tales como la Economía, Sociología o la Ciencia Política.

Un tema importante de reflexión acerca de esta fase es el referido al perfil del evaluador, en cuanto a si debe ser imparcial o neutral frente al gobierno que desarrolla la política o sí debe ser un actor identificado con el mismo.

Evidentemente la calidad del estudio dependerá de esta neutralidad, aun cuando resulta difícil generar estudios "químicamente puros" de las influencias políticas. Tanto el juicio favorable como el desfavorable podrían ser atacados y desvirtuados en función de esa contaminación. Pero, al mismo tiempo, no hay que negar lo difícil de trabajar en terrenos que se encuentran inmersos en la polémica política cotidiana. Por ello la decisión final acerca del signo positivo o negativo del juicio evaluador de una determinada política pública queda en manos de la sociedad, que será quien determinará su aceptación o su rechazo.

De este breve repaso por las etapas del proceso de producción de las políticas públicas se puede extraer como conclusión la importancia de superar modelos rígidos como el que restringe a la élite política dominante y a la burocracia el papel protagónico sobre la producción de las medidas requeridas para resolver los problemas sociales. Mucho más restrictivo si, además, funciona en el contexto de un Estado centralizado, en el que los niveles gubernamentales se encuentran sometidos o subordinados a un poder central que concentra la mayor parte de la toma de decisiones, limitando excesivamente a los niveles de gobierno más cercanos al ciudadano.

Por ello, se debe fomentar la participación de actores sociales, así como la descentralización política y administrativa, como elementos claves para desarrollar un proceso mucho más flexible y dinámico que permita alcanzar niveles óptimos de eficiencia y eficacia de la gestión pública, rescatando al Estado de sus defectos, fallas y debilidades, para aproximarlos a la sociedad a la que representa y sirve.

En este contexto surgen ya importantes posiciones que redefinen a las políticas públicas en el contexto de la ampliación de los actores que deben intervenir en su proceso formativo.

" Las políticas públicas no se restringen a lo gubernamental ni a lo estatal, sino que su ámbito de operación son las instituciones que conjugan lo privado y lo público. Situarlas únicamente en lo gubernamental, limita su esencia al considerarlas como instrumentos de la racionalidad formal, no de la racionalidad pública. En la definición de los espacios públicos, las políticas articulan las esferas del mercado y el Estado; de los ciudadanos y el gobierno; de lo público y lo privado; de las instituciones y la institucionalidad." (Ricardo Uvalle, 2001, p. 156)

El Caso Venezolano. La fundamentación constitucional de la Democracia Participativa. La participación ciudadana en el proceso de gestión pública. Retos y desafíos.

En la experiencia política que está viviendo Venezuela, se podría pensar que se han creado las

bases sustentadoras para desarrollar una democracia participativa. En diversas disposiciones constitucionales se deja plasmada la orientación que hemos desarrollado que implica una modificación del concepto de lo público, admitiendo espacios públicos transferidos a la sociedad.

En primer lugar cabe mencionar los Artículos 5 y 6 del texto fundamental. En el Artículo 5 se establece el principio de que la soberanía reside en el pueblo, permitiendo el ejercicio directo de la misma en los casos previstos en la Constitución y las leyes y de manera indirecta, mediante el sufragio. En el Artículo 6 se establece los rasgos del Gobierno: democrático, **participativo**, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

Por otro lado, dentro de los derechos políticos se consagra en el Artículo 62 de la Constitución un amplio derecho de participación en los asuntos públicos a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil. Esta participación abarca todo el proceso de la gestión pública: Formulación, ejecución y control. Este artículo expresa lo siguiente al respecto:

" Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. "

El contenido de este dispositivo constitucional que constituye el centro de atención de este trabajo, implica una ampliación considerable si lo comparamos con los rasgos consagrados en la Constitución de 1961, en la que se establecía un Sistema Partidocrático Representativo que sólo permitía participar en la vida democrática organizándose en Partidos Políticos.

En el primer aparte del artículo citado, se plasma un esquema muy amplio de participación que abarca las distintas fases de la gestión pública. En el proceso de producción de las políticas públicas que se analice con anterioridad, este dispositivo le atribuye a la sociedad el derecho a participar desde el inicio de dicho proceso hasta su culminación. Es decir, desde que se formula la política, pasando por la aplicación práctica y concreta de la misma, hasta su evaluación. Se establece, además, la obligación general del Estado, que abarca los diversos niveles de gobierno, de facilitar el desarrollo práctico de este principio constitucional. Para la Sociedad no es meramente un derecho o una facultad, sino que se plantea como una obligación, en concordancia con el principio de corresponsabilidad Estado-Sociedad, consagrado en el Artículo 4 de la Constitución vigente.

" La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y **corresponsabilidad**".

En el Artículo 66 del texto constitucional, se atribuye a los electores el derecho a exigir de sus representantes la rendición de cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre la gestión pública desarrollada, pudiendo contrastarla con las promesas electorales desarrolladas en los programas de gobierno. Tal disposición plantea un cambio de orientación de las relaciones Estado-Sociedad y puede servir de motor para la estructuración de organizaciones sociales que se dediquen a desarrollar a plenitud el derecho establecido en este dispositivo. Por otra parte, la rendición de cuentas como obligación del representante, encuadra en el esquema participativo en el proceso de la gestión pública,

en la fase de la evaluación o control de que se mencionó antes.

Sin pretender haber agotado todo el análisis del nuevo modelo de relaciones Estado-Sociedad consagrados en la Constitución de 1999, no hay que olvidar que los mismos implican cambios que tocan la cultura política que se estableció en nuestro país, a lo largo de mucho tiempo, no circunscrito a la experiencia democrática. Las relaciones con el Estado, ayudados por la renta petrolera se basaron en una base utilitaria, que fundamentó la gobernabilidad y la legitimidad del sistema político en esa amplia posibilidad de satisfacción desordenada y carente de visión de futuro. De manera que para ver cambios materializados según el principio constitucional consagrado en el Artículo anteriormente mencionado, se deben concretar, en primer término, los dispositivos legales requeridos para el más pleno desarrollo de los mecanismos participativos y luego evaluar la medida en que se llevan a la práctica en la experiencia cotidiana de la democracia.

Los organismos creados constitucionalmente que deben ser desarrollados por vía legislativa como el Consejo Federal de Gobierno(Art. 185 C.N.), Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Art. 166 C.N.) y Consejos Locales de Planificación Pública (Art. 182 C.N.), todos admiten representación de la sociedad organizada. Actualmente los proyectos legislativos contemplan la selección de estos representantes del seno de las comunidades organizadas. Con la sanción y promulgación de estas leyes, así como de la Ley sobre Participación Ciudadana, se habrán sentado las bases para poner en ejecución el nuevo modelo destinado a aproximar íntimamente a la Sociedad con el Estado, y a establecer relaciones de corresponsabilidad entre ambos. Como se puede ver las cartas están echadas para que se ponga en marcha ese proceso de modernización del Estado.

En la regulación de la Administración Pública (Art. 141 al 143 de la Constitución) se consagran principios que facilitan el desarrollo de una gerencia pública moderna, reiterando que la misma está al servicio de los ciudadanos y debe orientarse por los siguientes principios: honestidad, **participación**, celeridad, eficacia, transparencia, **rendición de cuentas** y responsabilidad (Art. 141). En este punto se sientan bases sólidas para sustentar la modificación del modelo burocrático y su orientación hacia principios de la gerencia pública. En el art. 143 se establece el derecho del ciudadano a recibir información oportuna y veraz de parte de la administración pública.

Sin embargo, hay ciertos elementos de la realidad socio-política nacional que parecieran entorpecer ese camino.

Los Obstáculos para la aplicación de la democracia participativa. Las dificultades derivadas de la Cultura Política.

Cabe mencionar la persistencia, al menos en la práctica política más que en las normas constitucionales, de un Estado Populista, versión latinoamericana del Estado Benefactor, que más que producir resultados positivos en favor de la población sólo ha dejado un sentimiento de malestar y de frustración que aún no se ha revertido. (Véase Freddy Maríñez Navarro, 2000, pp. 44-51).

Los rasgos fundamentales del Populismo, tropiezan con una verdadera democracia participativa, como lo he sostenido reiteradamente. Esto se debe a que el Estado en ese contexto establece relaciones verticales con la sociedad. La élite política dominante pretende someter a la sociedad, restándole su espontaneidad e independencia, en su búsqueda por el control político absoluto. Los proyectos o programas que se plantean no surgen de una consulta con la ciudadanía, sino que vienen pre-establecidos, desde la cúpula que dirige el o los movimientos políticos con mayor fuerza. De manera

que no se trata de construir un modelo flexible de relaciones sociedad-Estado, de lo que se trata es de plantar en las raíces de la sociedad, el proyecto político que ha sido diseñado previamente por los dirigentes fundamentales de las organizaciones políticas que copan la escena.

El Populismo, que sigue vigente como cultura política en Venezuela, tanto en la élite gobernante como en los gobernados, asigna un rol pasivo a la sociedad y un rol activo y predominante al Estado. La sociedad para poder ser considerada debe probar su sumisión con el proyecto político, sin agregar ni quitar, ni corregirlo. La participación, en este sentido, está limitada por tal esquema, ya que pasa por ese filtro excluyente. Todo sector o grupo u organización de la sociedad civil que no comulgue con las líneas del proyecto político predominante no son consideradas a la hora de conformar los equipos que deberán concretar y ejecutar las acciones dentro del marco de una democracia participativa.

De tal manera que lo que se plantea en el panorama que se observa es que si se trata de exigir la aplicación del esquema participativo amplio, que a mi entender está consagrado en nuestra norma fundamental, con una sociedad civil autodeterminada e independiente de las instituciones estatales, se va a entrar en una situación conflictiva con la élite política dominante que pretende implantar su proyecto político hegemónico sometiendo a toda fuerza política o social que se le oponga.

Por supuesto, que esta es una interpretación de la realidad que podría modificarse en la medida en que se desarrolle por vía legal los principios constitucionales. Desde el momento en que se le dote de sentido al esquema participativo y se creen los organismos que en los diferentes niveles del poder público van a estructurar, contando con una representación de la sociedad civil organizada, se verá con claridad cuál es la voluntad política y cuál es el sentido u orientación que seguirá. Si se respeta un concepto independiente de la sociedad civil no sometido al Estado, o si se desvirtúa esta noción sustituyéndola, en aras del proceso revolucionario, por una sociedad civil comprometida con el proyecto de cambio. De cualquier manera, por más restringido que sea el espacio para que se desarrollen las organizaciones societales, no hay duda que la presión por pasar de la representación a la participación va a estar latente. Esta presión cobra vida en la medida que queda demostrado que el Estado no es autosuficiente para producir soluciones y respuestas ante los problemas sociales y deberá acudir, inevitablemente a la sociedad para obtener apoyo y legitimación.

Lo que auguro es un esquema de conflictos que puede resolverse en negociaciones que contribuyan a llevar la balanza hacia la consolidación de un verdadero esquema participativo no supeditado a las directrices de las élites políticas ni a la burocracia estatal. Esta inclinación se produciría por cuanto el modelo elitista democrático y el modelo burocrático, se encuentran comprobadamente debilitados por fallas insuperables que no le permiten cumplir con las enormes y crecientes exigencias sociales.

Sobre estas bases se podría predecir, con cierta precisión, el fracaso de aquellos proyectos políticos que desconozcan lo que ha sido la causa esencial del mismo: El divorcio Estado-sociedad y el mantenimiento en el marco del poder de una élite y de una burocracia autista, incapaz de superar su enorme resistencia a cualquier cambio profundo. En el caso venezolano, existen cuestiones que pueden alargar este aprendizaje, ya que se tiende a atribuir el fracaso del sistema político basado en el pacto de Punto Fijo, a desviaciones clientelares, que no tienen porque afectar al nuevo modelo de Estado populista, interventor y centralizado. Mientras se den cuenta que el problema real está en la incapacidad innata de este modelo de Estado para generar progreso y crecimiento, será la propia sociedad civil la que deberá encargarse de luchar por exigir los espacios participativos que seguramente se le querrán limitar o condicionar.

Otros obstáculos a la instauración del modelo de democracia participativa, tienen que ver con la falta de voluntad política para proceder a desarrollar más la descentralización del aparato estatal. Persiste una tendencia a concentrar poder en el centro, sin dotar de mayor poder de decisión a los niveles estatal y municipal de gobierno. Ello no contribuye a acelerar la instauración de un esquema participativo.

En lo que respecta a la democratización interna de las organizaciones políticas, igualmente se puede observar una clara resistencia al cambio, que hace que tanto las nuevas organizaciones políticas como las viejas, conserven el modelo del centralismo democrático. Es decir, los cogollos siguen moviendo los hilos de las organizaciones políticas. En este sentido, ¿cómo hablar del desarrollo de una cultura participativa, cuando en las organizaciones políticas no se lleva a la práctica?

A manera de conclusión

La breve revisión de algunos obstáculos que se pueden observar en la experiencia democrática venezolana, no se deben tomar como argumentos para fomentar la desidia y la apatía ciudadana, así como su pérdida de autoestima. La Venezuela hoy día, no es la misma que en períodos anteriores de su historia, y ya existe en número creciente de sectores de la sociedad civil que han desarrollado una cultura y unos valores que no pueden ser subyugados fácilmente. Poseen la autonomía y convicción de que su labor es necesaria para el progreso de la sociedad. Antes fueron los partidos políticos, a los que se les considerara como males necesarios, que había que soportar estoicamente. Pero hoy hay que añadir a estos grupos de presión que vienen a contribuir con la debida canalización de las demandas que provienen de la sociedad.

De manera que el intento por reimplantar modelos que han sido puesto en duda y criticados fuertemente, como el burocrático y el elitista, se van a ver enfrentados con estos nuevos actores sociales que, por definición, no persiguen el poder político, sino que deben su existencia y su supervivencia a su autenticidad como representantes del colectivo y, por ende, actuar como tales.

La puesta en práctica de un escenario participativo, que no sea interpretado según los intereses de la élite política dominante, dependerá, en buena medida, de la capacidad de esta diversidad de actores sociales de generar un ambiente propicio para oponerse a cualquier intento de sometimiento o de adormecimiento de las exigencias sociales.

Por ello, se debe reiterar que el éxito de una experiencia democrática participativa depende de superar los fantasmas de las culturas políticas que nos mantienen sumidos en la falsa idolatría del Estado autosuficiente, capaz de producir las grandes soluciones sin requerir de la participación de la sociedad. Igualmente se debe evitar caer en las manos de otros ídolos como el mercado.

Una reflexión esclarecedora en torno a la superación del péndulo Estado-mercado, plantea la necesidad de producir el reencuentro entre el mercado y el Estado con la sociedad, pero eso sí, redefiniendo los papeles asignados a cada uno. (Véase Rene Villarreal, 1997). En su esquema a la mano invisible del mercado, hay que ayudarla con la mano promotora del Estado y la mano solidaria de la sociedad, todos interactuando en una Economía Participativa de Mercado.

BIBLIOGRAFIA

- ALBI, EMILIO y otros (2000). **Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos.** Ariel. Barcelona, España.
- BONIFACIO, José Alberto y Francisco López Segre (1998) "**Presentación**". **El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública. Perspectivas, posibilidades y limitaciones.** UNESCO. CLAD. Caracas, Venezuela.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria Cunnill Grau (1998). "**Entre El Estado y el Mercado: Lo público no estatal**". Paidós.Clad. Buenos Aires, Argentina.
- BREWER CARIAS, Allan R. (2000) **La Constitución de 1999.** Editorial Arte. Caracas. Venezuela.
- COHEN, Jean L. y Andrew Arato (2000) **Sociedad Civil y Teoría Política.** Fondo de Cultura Económica, México.
- CUNNILL GRAU, Nuria (1997) **Repensando lo público a través de la sociedad.** Clad. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- FEO LA CRUZ, Manuel (1999) "**La reformulación del Rol del Estado y la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana**". Memoria Política. N° 6. Cepa. UC. Valencia, Venezuela.
- FERNANDEZ, Antoni (1999) "**Las Políticas Públicas**". **Manual de Ciencia Política.** Tecnos. Madrid, España.
- KLIKSBERG, Bernardo (1997) "**Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas**". Revista del Clad. N° 8. Caracas, Venezuela.
- KLIKSBERG, Bernardo (2001) "**Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina**" Revista del Clad. N° 19. Caracas, Venezuela.
- MARIÑEZ N., Freddy (2000) **Estado, Bienestar y Sociedad. La Globalización y lo social.** Editorial Trillas, México.
- SANZ, Ana (1999) "**La Administración Pública.**" **Manual de Ciencia Política.** Tecnos. Madrid, España.
- UVALLE, Ricardo (2001) "**El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado.** Revista del Clad N° 20. Caracas, Venezuela.
- VILLARREAL, René (1997) "**El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: Hacia una economía participativa de mercado.**" Revista del Clad. N° 8. Caracas, Venezuela.

RESEÑA BIOGRAFICA

NOMBRES Y APELLIDOS: Manuel Guillermo Feo La Cruz P.

LUGAR Y FECHA DE NACIMIENTO: Valencia, Estado Carabobo, 16/11/51.

PROFESION: Abogado, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo. Promoción del año 1975.

ESTUDIOS DE POST-GRADO: Magister en Ciencias Políticas. Mención Gerencia Pública. Universidad de Carabobo. Valencia, Venezuela. 2001.

CARGO ACTUAL:

Director del Centro de Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo, desde 1997.

Profesor Titular. Facultad de Derecho. Universidad de Carabobo. Valencia, Venezuela.