

Gobernabilidad y participación ciudadana

Manuel G. Feo La Cruz P.

Introducción

La reflexión sobre la Gobernabilidad ha venido transitando ya un buen camino a nivel global. La búsqueda de la superación de las crisis recurrentes de los sistemas políticos por su incapacidad para dar respuesta a las exigencias sociales, trascendió la esfera meramente académica, para convertirse en tema obligado de los propios protagonistas del escenario político.

En este sentido, cuando se ha llegado a una instancia en la que no se puede seguir justificando al sistema democrático con la construcción de una estructura formal que parte de la existencia de esquemas electorales en los cuales el pueblo se manifiesta cada cierto tiempo para escoger sus representantes, no se puede continuar afirmando que tenemos una democracia, porque hay una “aparente división de los poderes públicos”, porque tenemos un órgano ejecutivo, controlado por un órgano legislativo y un órgano judicial, independientes entre sí. Incluso, no se puede justificar la democracia, porque se demuestre que existe un proceso descentralizador, que permite la elección de Gobernadores de Estado o Alcaldes de los Municipios, así como sus respectivos representantes en los órganos legislativos. La razón de esta insuficiencia está ligada a que la preocupación mayor de hoy se enfoca en la medición de la eficacia, eficiencia y efectividad del Estado en el desarrollo de su actividad administrativa ligada directamente a la prestación de los servicios públicos y la producción del bienestar social.

Si bien no se niega que el mejor sistema político es el que garantiza la libertad de sus ciudadanos, la elección de sus representantes, no es menos cierto que respetando los principios democráticos, se le exige al sistema político resultados concretos en función de las respuestas a los problemas que afectan a la sociedad. En este sentido, se plantea cuál debe ser el modelo de actuación estatal para garantizar la satisfacción de estas exigencias.

La democracia exclusivamente representativa y formal, constituida por sus actores fundamentales : los partidos políticos estructurados en forma cupular, entra en crisis a nivel mundial, y se transita un proceso de reformulación del modelo que implica la inserción de un nuevo esquema que abre múltiples espacios participativos, en la búsqueda de la eficacia en la producción de las políticas que deben ser generadoras del bienestar social. Este factor incide en el papel del Estado y sus relaciones con la sociedad haciendo necesario una reorientación diametral de éstas, partiendo de la necesidad de que se reconozca la ineficiencia e ineficacia y, por lo tanto, se permita a la colectividad adquirir papeles protagónicos en el proceso de generación de las políticas públicas. Esta reorientación involucra también a las élites políticas que han ejercido sus funciones sin tomar en consideración las reales exigencias sociales.

Los problemas de gobernabilidad han abierto la interrogante fundamental que nos ocupa. ¿Cómo construir un modelo de relaciones Estado-Sociedad, que supere estos problemas presentes innegablemente en la praxis social y política actual ? ¿Debe minimizarse el papel social del Estado y transferirse ese rol al mercado y a la sociedad organizada? Otra interrogante que se nos plantea paralelamente es la siguiente: ¿ Qué lugar

debe ocupar la democracia representativa en esa reestructuración? ¿La respuesta a la crisis de gobernabilidad implica construir una democracia sin partidos, exclusivamente basada en organizaciones de la sociedad civil?

Las interrogantes que se plantean deben ser respondidas tratando de deslastrarse de la visión producida por las crisis coyunturales que nos pueden llevar a caer en salidas extremas, que podrían hacernos perder el norte que nos guía en esencia, que no es otro que la solución al problema de la ingobernabilidad y a la recuperación de la eficacia del Estado.

¿Representación Vs. Participación?

Las reacciones frente a la Democracia representativa llevan a pretender suprimirla sustituyéndola por la Democracia Participativa. Muestra de ello la encontramos plasmada en nuestra actual Constitución que no hace mención de este rasgo en nuestro modelo democrático. Sin embargo, ¿es esto posible? ¿Se puede sustituir la representación por los mecanismos de democracia directa?

Evidentemente y sin perder de vista el tema que se analiza, la búsqueda de la gobernabilidad debe construir estructuras realistas, que sean susceptibles de aplicarse en la realidad. Precisamente si lo que se busca es dotar de eficacia al Estado, para que pueda desarrollar su rol social, no se puede prescindir de la representación para sustituirla por la idealización de mecanismos que vendrían a lograr las metas propuestas. Si se considera que la democracia participativa deben entenderse como una salida alterna y opuesta a la democracia representativa, se está planteando una solución que puede resultar en la negación de la eficacia en la producción de respuestas a las exigencias de la sociedad. No se puede llegar a conclusiones tan extremas y tan difíciles de poner en práctica. (Véase Ricardo Combellas Lares, 2001, pp. 67 y ss.)

“... participación y representación son conceptos diferentes si son utilizados para caracterizar sistemas de gobierno. En efecto, el término *participar* encierra un alto grado de ambigüedad. Participar es tener parte o tomar parte en algo, es decir, actuar o ser partícipe como integrante de un todo. Pero cuando se está haciendo referencia al gobierno o a las decisiones políticas, se piensa en una intervención directa sin intermediarios en la acción gubernamental o en la adopción de decisiones en el campo político.

En este sentido, la tan mentada democracia participativa es muy difícil de poner en práctica. Quienes defienden la noción de una democracia de ese tipo, en general y de manera casi unánime, manifiestan un desdén despectivo por la participación en forma de elecciones bajo la sospecha que no se trata de participación “real”.

En realidad, lo que se promueve a través de este participacionismo es el autogobierno. De más está decir, que la posibilidad auténtica de este autogobierno es inversamente proporcional al tamaño de las comunidades” (Carlota Jackisch, 1998, pp. 9-10)

Respetando la posición de la autora, la misma se puede entender sólo en un contexto en el que, como expresé arriba, representación y participación se ven como contrapuestos. A tal punto que quien esté a favor de la democracia participativa, negaría toda forma de representación y viceversa, quien esté a favor de la democracia representativa, consideraría

impracticable toda forma de participación.

Si, por el contrario, se interpretan ambos términos como complementarios, se pueden considerar la factibilidad de un modelo de democracia representativa en la que se abran espacios para desarrollar la participación ciudadana, muchos de los cuales seguirán siendo realizados a través de elecciones. Se trata de un modelo ecléctico e intermedio, que acepta las fallas naturales de la representación e incorpora elementos positivos de la participación.

De allí que considero conveniente salir de esta disputa entre posturas extremas que nos aleja de la visualización de alternativas posibles y aplicables para la mejora sustancial de los niveles de gobernabilidad de los sistemas políticos.

¿Es posible una democracia sin partidos políticos?

En el campo de las investigaciones en ciencia política, hay una gran coincidencia entre los que afirman que no puede haber una democracia sin que existan y ejerzan un papel fundamental, los partidos políticos. Por más defectos que se le asignen, por más pruebas contundentes de su ineficacia y de las desviaciones en las que han incurrido, estas organizaciones constituyen una herramienta básica para canalizar, agregar las demandas sociales.

“ A lo largo del proceso de democratización de la política, los partidos políticos se han convertido en medios de expresión, articulación y ejecución de las necesidades y exigencias de los miembros de una sociedad. Los partidos políticos son, en este aspecto, instrumentos para el logro de beneficios colectivos y cumplen un papel vinculante entre el Estado y la sociedad. “ (Carlota Jackisch, 1998, p. 19)

Indudablemente que la pérdida de credibilidad de los partidos a nivel global, y muy especialmente, en nuestros países latinoamericanos, ha hecho que se insista con frecuencia en la opción alternativa de construir la denominada democracia corporativa, es decir prescindiendo de los partidos y dejándolo todo en manos de las organizaciones de sociedad civil, Sin embargo, esta salida aparentemente salvadora, en momentos de una gran pérdida de credibilidad de las instituciones partidistas, adolece de defectos que la hacen impracticable. La diferencia clásica entre partidos políticos y grupos de presión es clave al considerar la argumentación. Me refiero a la afirmación de que mientras los partidos representan intereses generales de la sociedad, los grupos de presión sólo pueden defender, por definición, intereses particulares.

Esto indudablemente afectaría la representatividad de una asamblea conformada por miembros de distintas organizaciones societales. Los partidos están obligados a canalizar las demandas de los distintos sectores de la sociedad e incluir respuestas a sus demandas en los programas de trabajo presentados ante el electorado. De lo contrario perderían ascendencia ante sectores específicos. Aun en organizaciones políticas con una marcada tendencia ideológica la representación de los intereses generales se hace presente. Por ejemplo organizaciones conservadoras no pueden excluir de sus proyectos a la fuerza trabajadora y sus demandas. Esta característica permea a los partidos políticos, obligándolos a una constante actualización que incluya los cambios que se han ido produciendo en la sociedad respectiva en la que se desenvuelven.

“ ...una parte central de la teoría democrática atribuye precisamente a los partidos políticos

un papel fundamental para asegurar la satisfacción de las demandas y aspiraciones de los electores. Se trata de la doctrina de los “partidos responsables” que tiene dos componentes: por un lado la idea de que los partidos y los candidatos deben responder a las variadas opiniones del electorado y presentar programas claros y distintos, por otro lado la idea de que, una vez elegidos, la disciplina interna de los partidos debe garantizar la implementación de los programas a los que el electorado ha dado su consenso.” (Juan Carlos Rey, 1998, p. 338).

Rey considera que si tal modelo ideal no ha funcionado en nuestros países, no debe enfocarse el análisis en las personas y en sus cualidades subjetivas y personales sino en los propios partidos políticos y en los mecanismos de competencia entre partidos establecidos en el sistema respectivo. En este contexto, los factores negativos que han afectado la credibilidad de estas organizaciones y, en consecuencia, la eficacia en las respuestas a las exigencias sociales, están referidos a cuestiones como la carencia de una competencia amplia, variada y plural entre los partidos políticos. Así como en economía, los monopolios y los oligopolios son dañinos, igualmente lo son para la democracia, la existencia de uno o dos partidos, ya que el sistema deja de actuar eficientemente en la satisfacción de los deseos de los electores. (Véase: Juan Carlos Rey, 1998, p. 338-339)

Por ello, una de las deficiencias que se observan en modelos democráticos que tratan de estimular la participación ciudadana, es la intención de despartidizar de manera extrema los sistemas políticos, reduciendo la influencia de estas organizaciones a su mínima expresión y tratando de establecer opciones distintas, considerándolas como más eficientes. Sin embargo tal esfuerzo parece estar más asociado a una respuesta frente a una situación coyuntural, que a una reflexión seria y detenida sobre el problema planteado.

“Los partidos políticos son elementos indispensables de la democracia representativa. No existe hasta la actualidad una institución que pueda reemplazar a los partidos políticos en su función de interpretar, agregar y articular en términos generales expectativas y demandas de la sociedad” (Carlota Jackisch, 1998, p.39)

En este contexto se debería tender a la reformulación de los partidos políticos, a la recuperación de las funciones que le corresponden en esencia, esto, por supuesto, sin negar el papel que le correspondería a las organizaciones de la sociedad civil y a los mecanismos de participación ciudadana. Pero pretender su supresión o minimización pareciera ser una salida extrema que puede convertirse en un elemento que implica un retroceso en la evolución del proceso democrático.

“Nuestro sistema político tiene ante sí el imperativo de perfeccionar los mecanismos de participación y representación democrática, particularmente en el momento presente los electorales, haciendo al Gobierno más responsable frente a quienes lo eligen. Pero la democracia sólo sobrevivirá si cumple efectivamente su promesa – inscrita en la Constitución de 1961- de ser, además, democracia económica y social, manteniendo viva la confianza en las masas, mediante políticas de progresiva incorporación y de disminución de las desigualdades en esas esferas.

Esto significa que para que la democracia sobreviva debe perfeccionarse. Y para ello es preciso que el Estado desempeñe un papel fundamental como actor e impulsor del proceso de desarrollo, en su doble aspecto de acumulación y distribución. Y significa, además, **que los partidos políticos democráticos, de masas, deben jugar también un**

papel fundamental en el proceso de agregación de demandas populares y como intermediarios entre la sociedad y el Estado. En las circunstancias de la Venezuela de hoy el “antiestatismo” y el “antipartidismo” son profundamente reaccionarios y lejos de contribuir al desarrollo de la democracia, contribuirían a su involución.” (Juan Carlos Rey, 1998, p.355-356).

La superación del péndulo Estado-Mercado. Una necesidad

Habiendo hecho esta aclaratorias previas que nos ubican en una posición centrada en el objetivo concreto de la búsqueda de modelos que permitan la superación de la ingobernabilidad de los sistemas políticos, es conveniente referirse a otra situación en que se ha tendido a moverse entre posiciones extremas. Me refiero al tema del papel social del Estado y, así mismo, a las relaciones entre la institución estatal y la sociedad.

La reflexión teórica sobre este tema lo ha definido acertadamente como un movimiento pendular que llevó a pensar en primer término, que frente a la doctrina liberal clásica que le daba un papel limitado al Estado, era necesario un Estado intervencionista, llamado por algunos Estado Social y por otros Estado Benefactor, para luego en el transcurso del tiempo, retornar a la versión liberal, ahora denominada neoliberal, considerando necesario, dada su ineficacia, la conversión de ese macro organismo en un Estado mínimo, sólo justificado por su rol de gendarme y de garantizador de la propiedad privada y del libre mercado. (Véase Freddy Mariñez, 2000.)

Sin embargo, la propia realidad de la aplicación de estas tesis extremas ha llevado a la búsqueda de nuevas vías que incorporen otros actores sociales que tienen relevancia en la procura de la gobernabilidad. Ni el Estado ni el mercado son suficientes, y la realidad así lo demuestra, para establecer los parámetros necesarios que permitan la producción de respuestas apropiadas a los problemas y a las exigencias de la comunidad. De allí que se convierta en una necesidad imperiosa salir de ese estrecho marco establecido, según el cual nos moveríamos entre el Estado y el mercado sin crear nuevos horizontes que ataquen directamente la causa de los problemas de ineficacia que aquejan a los sistemas políticos.

Las fallas del modelo burocrático

Como lo expresé en mi ponencia en el anterior Congreso del Clad, cuando me referí a la participación ciudadana en el proceso de Gestión pública, el surgimiento de la necesidad de buscar otros caminos frente a la ineficacia en la producción de respuestas oportunas a las demandas sociales, está ligada a la preocupación por la decadencia del modelo de Estado Benefactor que por mucho tiempo, parecía ser la vía para conservar la paz social y, al mismo tiempo, mantener un margen aceptable de crecimiento y desarrollo económico y social.

En este contexto, se consideraba que toda intervención del Estado tenía como fin último el bienestar de la colectividad, de tal manera que era considerada como positiva en sí misma. El Estado era instrumento adecuado para redistribuir los beneficios y las cargas sociales, logrando con ello aminorar las desigualdades y propiciar un clima de justicia y de igualdad de oportunidades. Cumplida cabalmente esa misión los riesgos de que surgieran síntomas de ingobernabilidad se veían remotos, casi imposibles de producirse.

En ese marco, evidentemente, no se vislumbraba la necesidad de acudir a la participación ciudadana como último recurso para superar los problemas. Resultaba impensable acudir a la sociedad civil para elaborar las medidas que perfectamente podían ser construidas por una burocracia adiestrada para producirlas. La autosuficiencia de la estructura burocrática contrastaba abiertamente con la baja autoestima ciudadana, generada dentro de esta relación paternalista con la estructura estatal.

En Latinoamérica aunque el Estado de Bienestar o Social quedó sumergido en la cultura populista, disminuyendo los resultados concretos en beneficio de la comunidad, malgastándose muchos recursos en planes mal edificados y peor ejecutados, la relación Estado-Sociedad se mantuvo en ese esquema paternalista, que hacía disminuir las posibilidades de que los ciudadanos asumieran un papel activo y protagónico. La relación paternalista tiene una orientación marcadamente vertical. El funcionario del Estado o las élites políticas gobernantes no ven, en ese esquema y dentro de esa cultura política, la necesidad de establecer otro tipo de conexiones con la sociedad.

Pero al producirse la crisis del modelo de Estado de Bienestar, y del modelo elitista y burocrático que le acompañaba, toda la autosuficiencia estatal se vio transformada en una gran debilidad, que se manifestaba en la incapacidad de gobernar y de generar respuestas frente a la creciente insatisfacción general de la sociedad.

“ Hoy es difícil imaginar, pero hace cien años la palabra burocracia tenía un significado positivo. Servía para designar un método de organización racional y eficiente que venía a sustituir al ejercicio arbitrario del poder de los regímenes autoritarios. La burocracia aportó al trabajo gubernamental la misma lógica que la línea de montaje aportó a la fábrica. Con su organización jerárquica y su especialización funcional permitieron emprender tareas muy amplias y complejas”. (David Osborne y Ted Gaebler, 1997 p. 40) .

En otra parte agrega: “ Durante mucho tiempo el modelo burocrático funcionó bien, no porque fuera eficiente, sino porque solucionó los problemas básicos que la gente quería resolver... Pero el modelo burocrático se desarrolló en condiciones muy diferentes de las que hoy en días debemos enfrentar. Se desarrolló en una sociedad de ritmo lento, en que los cambios tenían lugar pausadamente. Se desarrolló en la época de la jerarquía, cuando sólo los que se hallaban en la cumbre de la pirámide disponían de información suficiente como para adoptar decisiones con fundamento. Se desarrolló en una sociedad de gente que trabajaba con las manos, no con la mente. ..Hoy en día, todo esto ha desaparecido. Vivimos en una asombrosa época de cambio. Vivimos en un mercado global que ejerce una enorme presión competitiva sobre nuestras instituciones económicas. Vivimos en una sociedad de información, a la cual la gente accede casi tan rápidamente como sus líderes. ... En este medio, las instituciones burocráticas –públicas y privadas- que se desarrollaron durante la era industrial nos resultan cada vez más inútiles... “ (David Osborne y Ted Gaebler, 1997. p. 42-43).

En Latinoamérica se desnudaron las graves fallas de las políticas sociales implementadas en el contexto de una cultura populista. Visto retrospectivamente, resulta lamentable la manera como se despilfarraron los cuantiosos recursos en países con ingresos provenientes del petróleo, como el caso venezolano, los cuales no fueron utilizados para sustentar el bienestar de la sociedad en general y de los sectores más vulnerables, cuyo número sigue creciendo sin que haya la sensibilidad necesaria para producir las

reformulaciones que deben hacerse con urgencia.

La reorientación de las Relaciones Estado-Sociedad como respuesta

Frente a la situación de crisis de gobernabilidad, la pérdida de credibilidad de las élites políticas y de los partidos políticos y las deficiencias comprobadas del modelo neoliberal para responder a las exigencias sociales, se impone una reorientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad para poder afrontar la creciente insatisfacción. Se parte de la base de un proceso de movilización de las estructuras sociales organizadas que, afectadas por las frustraciones y la falta de satisfacción adecuada a sus exigencias presionan para que se produzcan cambios importantes en la manera como se consagran en las leyes los mecanismos y espacios participativos. Sistemas de democracia representativa cerrados, que sólo permitían la participación a través de elecciones en períodos largos de tiempo, con ofertas electorales limitadas, debido a la existencia de pocas opciones con posibilidad de éxito, no podían ser suficientes para superar la enorme pérdida de legitimidad de la dirigencia política.

Por otro lado, las fallas de la burocracia autista en la producción de las políticas públicas, y, en general, las deficiencias en el proceso de gestión pública, obligan a introducir espacios en los que sean insertadas las organizaciones de la sociedad civil, con un papel activo en la formación, evaluación y control de todo el proceso.

Nuria Cunnill ha afirmado que al producirse esta reorientación se modifica el concepto de lo público, surgiendo áreas públicas en las cuales el Estado comparte funciones con la sociedad, e incluso áreas públicas ejercidas directamente por la sociedad. (Véase Nuria Cunnill, 1.997.)

Según esta autora tendríamos que hablar ahora de Estado/ Lo Público/ la sociedad. En este sentido, "lo público" tendría especificidad y no podría confundirse ni con el Estado ni con la sociedad. En esta tríada, el Estado no absorbe lo público, no se confunden sus ámbitos. Lo que se plantea es un modelo teórico que modifica sustancialmente la noción común del Estado, y pretende devolver el poder social a su originario detentador. La sociedad civil, en ese contexto, asume un papel activo y presiona sobre el Estado, con el objeto de participar con mayor fuerza en la toma de decisiones.

Así pues la influencia de la sociedad civil se puede producir bien sea de forma indirecta a través de la persuasión, o de forma directa a través de medios reconocidos por el sistema político tales como referendun, consulta popular, etc. Pero además se agregarían la influencia directa sobre la burocracia que toma las decisiones, generándose espacios en los cuales la separación Estado/ Sociedad se diluye, y se desarrollan deliberaciones en las cuales la sociedad negocia, delibera y participa decisivamente en la formación de las decisiones públicas.

Reservas y dudas frente a la superación de la crisis de gobernabilidad a través de la participación de la sociedad

Ahora bien, la reflexión sobre la gobernabilidad no puede agotarse en la consideración de que la introducción del modelo de democracia participativa en las normas constitucionales, per se va a generar un cambio en los niveles de gobernabilidad del sistema

político, aun cuando se puede considerar como un avance en la profundización democrática.

Tampoco se pueden considerar satisfechas las interrogantes iniciales, con la sola afirmación de que para superar el péndulo Estado-mercado, hay que incorporar a nuevos actores sociales diferentes al Estado y al mercado. Precisamente porque lo que debe ser respondido es la interrogante referente a la eficacia del Estado en la producción de respuestas ante las exigencias de la comunidad.

Es decir lo que nos preocupa no es si la ampliación de la participación ciudadana constituye una profundización de la democracia, un paso de avance en el modelo político, pasando de una democracia representativa y formal, (esencialmente una democracia de partidos) a una democracia participativa que incluye múltiples instrumentos participativos. Sin restar importancia a este paso valorativamente positivo para cualquier sistema político, la cuestión que se debe responder es sí tal modificación puede producir, al ser aplicada, mejoras a la crisis de gobernabilidad que se ha señalado. Al introducir este elemento, la cuestión adquiere nuevos perfiles y obliga a profundizar las argumentaciones. En primer término, hay que admitir la existencia de numerosos argumentos que consideran que una ampliación excesiva e indiscriminada de la participación ciudadana, lejos de convertirse en un factor que incida en la disminución del déficit de gobernabilidad, constituye un riesgo de que se incremente seriamente. Algunos llegan a afirmar que participación y eficacia son términos contradictorios.

Conviene hacer un rápido repaso de estos argumentos que más frecuentemente se han esgrimido para criticar el aumento en la participación ciudadana :

La participación genera mayor lentitud en la toma de decisiones debido que al tener que pedir opinión a un mayor número de personas, al tener que buscar un consenso, todo se torna más complicado, limitándose la capacidad de respuesta del Estado.

Por estas mismas razones, **la participación hace más costoso el proceso de toma de decisiones.**

La participación no produce una mejora en la calidad de las decisiones, ya que la consulta implica tomar en cuenta la opinión de personas que no son especialistas en la materia referida, por lo cual resulta más adecuado que la decisión la tomen los técnicos que conforman la estructura burocrática del Estado.

La participación implica la incorporación de opiniones de sectores que defienden sus intereses particulares por lo que se pueden producir desviaciones o sesgos en las decisiones, que no se ajustan a la finalidad de interés general que deben perseguir los actos del Estado.

Este excesivo particularismo genera, a su vez, que **se descuiden las perspectivas de mediano y largo plazo**, más vinculadas al interés general.

Y, como hacía referencia más arriba, el predominio de intereses particulares, **debilita a las instituciones del Estado y a los partidos** como organizaciones que representan el interés general y que sirven de mediadores entre el Estado y la Sociedad

Por otra parte, también se hace la observación de que la carencia de una cultura participativa en la comunidad, dificulta y convierte en impracticable la materialización de todo lo positivo de un aumento del protagonismo social en la toma de decisiones públicas. Esto se manifiesta en que los ciudadanos tienen apatía por participar, son inconstantes en su voluntad de intervenir en los procesos, generalmente siempre son los mismos los que participan, o la intención de participar sólo se produce cuando se genera un conflicto en el cual están involucrados sus intereses particulares. (Véase Joan Subirats, 2001, pp. 33-42)

“ Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. Esto se debe a la distribución radicalmente desigual de diversos elementos... De esta desigual distribución se deriva uno de los problemas más frecuentemente citados, tanto por teóricos como por practicantes de la participación: la intensidad de la participación puede también ser desigual, con grupos de personas muy activas, frente a la absoluta pasividad de otros sectores. Las desigualdades sociales y de experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos. ¿ Debemos escuchar pues a los participantes, cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿ No corremos el riesgo de estar actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad? (Joan Font, 2001, p 19-20)

Evidentemente estos argumentos parecen lo suficientemente sólidos, como para que sean necesario producir los argumentos que defiendan la participación y revelen que ella, lejos de restar gobernabilidad al proceso de toma de decisiones, le permite sentar la misma sobre la base de un consenso previo que le otorga mayor legitimidad.

Por ello es conveniente dedicar unas líneas a desarrollar algunas argumentaciones que, a pesar de la seriedad de las posturas opuestas, nos lleven a apoyar la ampliación de la participación ciudadana.

Participación y Eficacia. ¿ Contradictorios o complementarios?

En primer lugar, hay que recordar que la búsqueda de alternativas para contrarrestar los procesos de pérdida de gobernabilidad, ha surgido precisamente por la crisis que afecta a los esquemas tradicionales a través de los cuales se abordaba la toma de decisiones en la gestión pública. La crisis de legitimidad de la democracia representativa y de los partidos políticos, aunada a las evidentes fallas detectadas en la experiencia reciente del Estado Benefactor o Estado Social, han producido la necesidad de virar nuestra mirada hacia nuevas fórmulas para atender las exigencias del momento. Dentro de ellas y ante la insuficiencia de la alternativa del mercado como mecanismo redistribuidor por sus propias fallas, surge como opción aumentar los espacios para la participación ciudadana. Cuestión que, en épocas anteriores, no se hubiera ni siquiera planteado.

Por supuesto que en el contexto de la reflexión sobre la gobernabilidad, como he afirmado con anterioridad, se requiere demostrar que la participación no es contraria a la eficacia. En este sentido autores como Joan Subirats han planteado la complementariedad entre Participación y eficacia. Si bien se toma en consideración los argumentos contrarios, este autor considera que la evolución de las sociedades se orientan en el sentido de que la participación de la sociedad organizada es requerida para contribuir con el Estado y otros

actores económicos en la producción de las respuestas que los problemas sociales exigen.

“ Ya hemos comentado la visión tradicional que entiende estos dos conceptos como contradictorios. Sin embargo, la evolución de las sociedades contemporáneas parece caminar en sentido contrario. Cada vez más a menudo nos enfrentamos a problemas más globales e interconectados, y por tanto más difíciles de segmentar, de definir y de ser abordados desde las especializaciones que hemos ido construyendo. Los problemas que tenemos tienen poco en común con estructuras de decisión y administrativas pensadas para otros tiempos y para otro tipo y grosor de problemas. “ (Joan Subirats, 2001, p. 39)

Como afirmé arriba, la burocracia autista y autosuficiente entra en crisis, conjuntamente con el Estado Benefactor, de una imagen positiva basada en una organización racional y eficiente, capaz de responder a los problemas sociales se pasa a una visión negativa, sinónimo de ineficiencia e ineficacia, lentitud e impersonalidad. En este sentido la relación vertical que se daba en ese contexto se ve modificada en la práctica. Ni el funcionario del Estado puede conservar su alto grado de autosuficiencia, ni el ciudadano se encuentra en la situación de minusvalía frente al Estado, de baja autoestima. Esto obliga a un cambio en la manera de gobernar y una exigencia social para que se pueda alcanzar niveles adecuados de gobernabilidad.

“El medio actual exige instituciones extremadamente flexibles y adaptables. Exige instituciones que ofrezcan bienes y servicios de gran calidad y que aprovechen al máximo todas las energías. Exige instituciones responsables antes sus clientes, que brinden opciones de servicios no estandarizados; que gobiernen más por la persuasión y los incentivos que mediante órdenes; que creen en sus empleados un sentimiento de significado, de control e incluso de propiedad. Exige instituciones que *capaciten* y *autoricen* a los ciudadanos antes que limitarse a servirlos.” (David Osborne y Ted Gaebler, 1997 p. 44)

En este sentido, la participación deja de ser percibida como contraria y obstaculizadora de la eficacia. Ni siquiera el argumento técnico, según el cual la incorporación de opiniones no especializadas disminuía la calidad de la decisión, resulta sólido en la actualidad cuando se entiende que una cosa es la factibilidad técnica de una medida o política pública y otra, muy diferente, es su factibilidad social. Factibilidad social implica un consenso, implica aceptar esa realidad de hoy en día, en la que Estado y Sociedad tienen relaciones horizontales, y en las que el burócrata no es que tiene en sus manos la verdad y la impone, sino que es un servidor que debe convencer a los ciudadanos, debe escuchar sus sugerencias o exigencias.

De tal manera que, mal pueden considerarse contradictorios Participación y Eficacia, por cuanto sin la legitimidad social de la decisión, ésta no puede generar los resultados esperados, ni satisfacer adecuadamente las exigencias de los ciudadanos. Cada vez más se observa la necesidad del consenso previo en la toma de decisiones, para así involucrar a los diferentes actores económicos y sociales en el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública. Este es un paso necesario, para ahorrar conflictos futuros, malos entendidos, protestas y hasta desobediencia civil, en los casos más graves.

“Participar no es, en principio, ni bueno ni malo, aunque todos estamos de acuerdo en que la simple ampliación de los espacios de participación ya tienen un valor en sí mismo. No sólo se trata de que la gente participe más. Cada vez parece más necesario asumir que, si no se amplía la base de consenso social de muchas decisiones, la erosión de las instituciones

representativas irá en aumento y, de esta manera, podrán incrementarse los partidarios de fórmulas decisionales, a pesar de los sacrificios democráticos que puedan comportar. Sin embargo, lo que hace falta es entender que cuando hablamos de participación no hablamos sólo de los intereses afectados, o de aquellos grupos o colectivos más organizados y acostumbrados a movilizarse, sino del conjunto de la población afectada directamente o indirectamente por la decisión. Y esto quiere decir encontrar mecanismos para conseguir esta implicación social amplia.” (Joan Subirats, 2001, p. 40)

Otro autor que aboga por la ampliación de la participación es Bernardo Kliksberg, quien, con cifras estadísticas en la mano, afirma categóricamente que la **participación da resultados**. Para el autor la utilización de mecanismos participativos genera resultados provechosos en el campo social, muy superiores si se los compara a los modelos tradicionales burocráticos y paternalistas.

También afirma que la participación tiene **ventajas comparativas**, por cuanto su no utilización acarrea costos de oportunidad y además produce la generación de costos directos que afectarán el cumplimiento de las metas de los programas. Estos costos directos han sido identificados por el Banco Mundial, entre otros:

- Falta de apoyo y sentido de propiedad que impide al aprovechamiento de los servicios, reduce la continuidad del beneficio y limita la recuperación de los costos del proyecto.
- Sentido de indiferencia y dependencia del Estado
- Malestar y resentimiento cuando los proyectos son impuestos
- Riesgo de agravar diferencias y conflictos entre los diferentes grupos con intereses contrapuestos.
- Generación de expectativas imposibles de cumplir
- Elites poderosas producen la exclusión de los más débiles.

Kliksberg añade a este rosario importante de argumentos a favor de la participación, la referencia al cambio paradigmático en el modelo de gerencia del nuevo milenio que admite los aportes importantes que otorga la participación a la gerencia. Tanto en la gerencia pública como en la privada se ha demostrado que las organizaciones que han dado más resultados son organizaciones inteligentes, adaptativas e innovadoras. Para crear el ambiente organizacional adecuado que es el ideal en la gerencia avanzada se requiere un clima de confianza, el cual está asociado con el rendimiento. La desconfianza genera reducción de ese rendimiento. La generación de este clima de confianza está asociado con la participación. Por ello, cada vez se afirma con mayor fuerza que las organizaciones se sustentarán en procesos de autogestión de sus miembros, lo cual revela la enorme importancia que ha adquirido la participación en el nuevo modelo de gerencia. (Véase: Bernardo Kliksberg, 2001, pp. 107 y ss.)

El modelo participativo en la Constitución venezolana.

La Constitución venezolana ha avanzado, al menos en la letra de la norma fundamental, en relación con un modelo que abre espacios a la participación de la sociedad. En el Art. 62 se consagra en sentido amplio la participación ciudadana en todo el proceso de la gestión pública, abarcando su formulación, ejecución y control. Con lo cual se estaría

plasmando la posibilidad de crear áreas públicas sociales, según lo mencionado arriba.

El Artículo 62:

"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."

Por otra parte, y en este mismo sentido, en el artículo 184 de la Constitución, ampliando el concepto de descentralización, se establece de manera expresa la posibilidad por vía legal de que los Estados y Municipios transfieran competencias públicas a las organizaciones de la sociedad civil, específicamente en lo referente a la gestión de servicios para los cuales demuestren tener capacidad, cuestión que abre un camino hacia la efectiva aplicación de los conceptos antes mencionados. En el referido artículo se establecen siete numerales en los cuales se detallan los servicios y acciones que pueden ser transferidas a los ciudadanos.

Entre otros aspectos este artículo plantea lo siguiente: Transferencia de servicios en salud, educación, deporte, vivienda, cultura, programas sociales, etc.; participación en la formulación de propuestas de inversión ante autoridades estatales y municipales; participación en la estimulación de expresiones de la economía social (cooperativas, cajas de ahorro, etc.); participación de los trabajadores en la gestión de las empresas públicas; creación de organizaciones sociales de prestación de servicios; creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de parroquias, comunidades, barrios, vecindades, para desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios relativos a servicios públicos a nivel estatal y municipal; participación de las comunidades en la aproximación a los establecimientos penales.

De tal manera que una interpretación adecuada de estos artículos y su aplicación concreta debería ser orientada hacia la estimulación del desarrollo de una cultura participativa, alejada de la mera participación partidista, que constituía el mecanismo por excelencia en la democracia venezolana.

Esta consagración de la participación se hace evidente, igualmente, si revisamos algunos espacios institucionales en los cuales se le da un lugar a la sociedad civil organizada. Tal es el caso del **Consejo Federal de Gobierno** (Art. 185 Constitucional), de los **Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas** (Art.166 Const.) que funcionarán en cada Estado, y los **Consejos Locales de Planificación Pública** que funcionarán en cada Municipio (Art.182 Const.).

Con la creación de estos entes y la inclusión en ellos de la representación de la sociedad civil, se deja abierta la posibilidad de establecer vías permanentes de comunicación entre el Estado y la sociedad, especialmente en asuntos claves como los procesos de formulación de las políticas públicas. De esta manera se estaría superando el divorcio evidente que surgía en el esquema de las relaciones en el marco de un Estado Centralizado y de Partidos.

Para comprobar la amplitud de mecanismos de democracia participativa establecidos en el texto constitucional basta observar la enumeración contenida en el Artículo 70: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos, entre otros. Por vía legislativa se deben establecer las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos.

Sin embargo, es importante señalar que es necesario que se den demostraciones concretas que revelen la voluntad política de avanzar en la aplicación concreta de estas normas constitucionales y su desarrollo por vía legal.

Por otro lado, es importante interpretar correctamente los dispositivos constitucionales que definen la participación ciudadana, para evitar que la misma sea distorsionada y orientada hacia metas de las organizaciones políticas de gobierno o de la oposición. Si esto ocurre las grandes ventajas del modelo participativo se perderían y no se obtendría el menor provecho de su implementación. Por ello se debe entender que el modelo participativo no es un modelo excluyente, por el contrario, es un modelo que abarca todos los sectores sociales y económicos, que no establece privilegios y que respeta la independencia y la espontaneidad de las organizaciones de la sociedad civil. Sólo así se ejercería la verdadera esencia de la participación ciudadana que genera críticas constructivas y aporta significativamente en favor de la nueva gerencia pública.

Si se pretendiera estimular sólo la participación que está identificada con los proyectos gubernamentales y se considerara que por esta vía se está estimulando el papel activo y protagónico de la sociedad según lo establecido en el Artículo 62 de la Constitución, se estaría cometiendo un grave error que afectará los resultados esperados. Allí no habría independencia, ni creatividad, sólo habría incondicionalidad y subordinación.

En tal sentido, la democracia participativa es un modelo que complementa a la tradicional democracia representativa, que debe servir como herramienta que amplíe el papel activo del ciudadano y de sus organizaciones sociales, sin distinciones, ni privilegios y sin exclusiones de ninguna naturaleza. Ese es el verdadero espíritu de la norma constitucional. De lo contrario se estaría pervirtiendo el concepto y se estaría sentando las bases para la partidización del proceso. Con ello no se niega la importancia que tiene las organizaciones partidistas en la vida democrática, sólo se le otorga a la participación de la sociedad civil el lugar que le corresponde y la independencia que le es consustancial.

BIBLIOGRAFIA

- Combella Lares, Ricardo. 2001. "La democracia participativa y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **En: Memoria Política**, N° 7. Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Facultad de Derecho. Universidad de Carabobo. Valencia, Venezuela.
- Cunnill, Nuria 1.997. **Repensando lo público a través de la sociedad**. Clad. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- Font, Joan 2001. **Introducción**. **En: Ciudadanos y decisiones públicas**. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- Jackisch, Carlota 1998. **La representación política en cuestión**. **En: Representación política y democracia**. Fundación Konrad Adenauer. Ciedla. Buenos Aires, Argentina
- Kliksberg, Bernardo 2001. **El Capital Social**. Universidad Metropolitana. Caracas,

Venezuela.

Mariñez. Freddy 2000. Estado, Bienestar y Sociedad. La Globalización y lo social. Editorial Trillas, México.

Osborne, David y Ted Gaebler, 1997. **La reinención del Gobierno**. Edit. Piados. Barcelona, España.

Rey, Juan Carlos 1998. **El futuro de la Democracia en Venezuela**. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, Venezuela.

Subirats, Joan 2001. **Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas**. En: Ciudadanos y decisiones públicas. Editorial Ariel. Barcelona, España.

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.