

Informe N. 555. Política Nacional.

Los Ciudadanos, ¿Podemos Gobernar(nos)?

08/08/2006 Por Gonzalo Delamaza

El discurso de Michelle Bachelet la noche de su victoria planteó que “la gente no quiere sólo derecho a voto, sino también derecho a voz. Quiere ser escuchada. Quiere forjar su propio destino. En mi gobierno daremos cauce a esas ganas de participar. Forjaremos una gran alianza entre política y sociedad. Entre representantes y representados”.

En esas palabras aparecieron nítidos tres temas del futuro, que iban mucho más allá de un “estilo de gobernar” y que definirán la gestión del actual gobierno en la construcción de una nueva ciudadanía: qué mecanismos democráticos se gestan entre elección y elección; los cauces de participación efectiva en la gestión gubernamental y, finalmente, cómo harán los partidos para compartir con otros actores el rol de la representación.

Falta en las líneas planteadas por la Presidenta el tema del fortalecimiento de la sociedad civil, como interlocutor autónomo del Estado y no como una mera suma de individuos. De cómo se aborden esos problemas dependerá “la gran alianza entre política y sociedad”, los procedimientos para una nueva ciudadanía post dictadura y post transición.

Críticas

A cuatro meses de ejercicio del nuevo gobierno, sin que se haya producido ningún cambio institucional, ni siquiera una propuesta del mismo, cunden las críticas a este asunto medular del programa, el estilo y el éxito de Michelle Bachelet. En los reparos se advierte gran confusión: se confunde participación con apedreo de vitrinas; se habla de “estilo”, “gobierno” y “modelo” ciudadano y hasta de “poder popular” para designar la formación de comisiones de expertos; se le achaca la baja del gobierno en las encuestas (no sé si se la culpe también de la baja de la oposición). En fin, con un trasfondo de temor se advierte que puede venir la tempestad de la participación a terminar con la bonanza de la democracia representativa, si no se le pone atajo ya.

El debate hasta ahora no recoge las preocupaciones de la sociedad al respecto y está planteado en términos excesivamente “superestructurales”, sin considerar las posibilidades prácticas de democratización que la participación ciudadana involucra. Pero no es lo obrado por el gobierno de Bachelet lo que se critica, sino la oportunidad efectiva de que la participación ciudadana tenga, ahora sí, efectos prácticos. Eso es lo que le da sentido coyuntural y relevancia política al debate.

¿No a la Participación?

En cierto modo era esperable que surgiera públicamente el discurso “anti-participación ciudadana”. El tema parecía haberse convertido en “políticamente correcto”, donde todos estaban de acuerdo en algo que no estaba muy claro lo que era. Pero, como suele ocurrir, los avances reales escaseaban, lo que hacía sospechar. Así por ejemplo sucedió con el Instructivo del presidente Lagos sobre participación en políticas públicas. Siempre es mejor juzgar por los hechos que por los discursos: es evidente que las resistencias entre los responsables políticos son fuertes.

Algunas son de tipo operativo, pues mientras más voces participan de una decisión o una política, más compleja se vuelve ésta y demanda eventualmente mayor tiempo de ejecución. Otras responden a la cultura funcionaria y sus incapacidades: ¿cómo dar lugar a lo diverso? ¿Cómo producir acuerdos entre opiniones a veces tan contrapuestas?

También están los tecnócratas que se preguntan: ¿por qué tendría que opinar gente que no tiene el “conocimiento experto” para tomar decisiones? Y, finalmente, están los partidarios de la democracia elitista -hegemónicos hasta ahora en la Concertación y en la Alianza y fuertemente enraizados en la tradición “portaliana”- que abogan por una participación que se limita a seleccionar elites cada cierto número de años y dejarlas a ellas ponerse de acuerdo y gobernar en nombre del bien común.

Falsa Dicotomía

Se ha visto como contrapuesto el fortalecer el sistema político representativo con favorecer la participación ciudadana. Lo curioso es que todas las medidas que los desconfiados de la participación proponen para fortalecer la democracia representativa serían aplaudidas sin reserva por los partidarios de la democracia participativa. Lejos de ser dos opuestos, de lo que se trata hoy es de adicionar una dimensión participativa a una democracia que ha perdido vínculos con la ciudadanía a la que debe representar. Y eso requiere de esfuerzos en ambos términos de la ecuación, no sólo en uno de ellos. En primer término porque, como dice un amigo brasileño, “todos los presupuestos –y las decisiones- son participativos. Lo que hay que saber es quiénes participan”.

Esa es la cuestión: si se ampliarán o no las posibilidades de participación directa a más grupos y personas en aquellos asuntos que les competen. Hasta ahora nada de eso ha ocurrido, la institucionalidad sigue siendo exactamente la misma. Es el temor al cambio el que se esconde tras los análisis.

Mucho más allá de los temores de la política chilena, la tendencia contemporánea, consistente con los avances de la educación, la comunicación masiva y los procesos de individuación, es precisamente a incrementar la inclusión de personas y organizaciones en la mayor cantidad de asuntos. Dejar atrás la identificación de lo “público” con lo “estatal”, donde las decisiones las monopolizan los que controlan el Estado. Es, por una parte, la demanda de las personas, pues ya nadie le entrega su alma a un representante; y, por otra, una exigencia de la gobernabilidad democrática en contextos cada vez más cambiantes e inciertos, orientados por una pluralidad de valores. El proceso de ponerse de acuerdo vale tanto como el acuerdo mismo, que mañana habrá que revisar. Y en la deliberación debe participar cada vez una mayor pluralidad de actores: quienes poseen conocimientos científicos, los directamente involucrados, los responsables políticos, los gobiernos locales, etc. Esa es la complejidad contemporánea.

La Adecuación de los Partidos

¿Pueden adaptarse los partidos políticos a esta nueva demanda? Nada impide que lo hagan, así como evolucionaron de partidos de elites a partidos de masas en el siglo XX y se profesionalizaron luego. Se han adaptado al escenario mediático y a la política del marketing, al predominio de las encuestas de opinión sobre los programas, al abandono de claves ideológicas que en el pasado les dieron identidad. Se han adaptado en Brasil a los presupuestos participativos, en México a instituciones socio estatales, administradas “a medias” entre funcionarios y ciudadanos, como el Instituto Federal Electoral, y en Chile a compartir las decisiones con el gran empresariado. ¿Por qué no habrían de poder adaptarse a nuevas formas de participación social popular? Los sistemas de partidos continúan relativamente fuertes donde lo han sido antes: en Brasil y Uruguay con alta movilización social, y en Chile, con baja. Su crisis en Perú y Venezuela no se debió a la sociedad civil ni a la participación.

La relación entre la dimensión representativa de la democracia y su dimensión participativa no es de contradicción, así como no puede suponerse que la sociedad civil sea una entidad homogénea, ni un ente dotado sólo de virtudes. No hay, por tanto, receta mágica en la participación, pero sí hay campos de confluencia posibles entre políticas públicas y sociedad civil en una perspectiva de profundización democrática, que tiene como condición necesaria, pero no suficiente, el perfeccionamiento de la representación política. La participación debe expresarse institucionalmente, es decir, en criterios para la asignación de prioridades y recursos públicos. Supone profundizar también la descentralización y nuevos instrumentos de gestión (territorial y participativa) vinculadas a ejecución y control ciudadano. Desarrollar estos campos es a la vez políticamente más factible y al mismo tiempo puede tener consecuencias más sostenibles para crear nuevas prácticas y cultura política.

Pero, ¿Podemos Gobernar(nos)?

El saludable y estimulante debate en torno al “gobierno ciudadano” no puede resolverse sin incorporar/nos como primera persona del plural, ya que de eso trata la construcción democrática y no de la técnica administrativa necesaria para que “el gobierno” lleve adelante sus tareas.

Estamos debatiendo sobre cómo gobernar/nos de un modo a la vez democrático y adecuado a los requerimientos de una sociedad compleja, la del siglo veintiuno. Lo primero es, entonces, aclarar la voluntad política: si la democracia que tenemos debe o no profundizarse, creando nuevos mecanismos y perfeccionando los existentes, o si basta con esto último, porque todo estaría funcionando relativamente bien y seguiría haciéndolo así en el futuro.

Hay quienes consideran que la estabilidad política es suficiente y no les importa –por ejemplo- que el sistema electoral carezca de futuro por ausencia de jóvenes o que no existan gobiernos locales con participación efectiva. Creo que la percepción mayoritaria es que la estabilidad es necesaria, pero que no basta y por ello se demandan nuevas formas de participar, lo que sin duda introduce incertidumbre en el sistema, pues lo abre sin tener todas las respuestas en la mano. El valor de la posición de la Presidenta Bachelet es, justamente, entender que es necesario responder a esa

demanda, introduciéndola en el sistema político, aun corriendo ese riesgo.

¿Estamos maduros para la participación ciudadana, están dadas las condiciones para ella? Los argumentos del profesor Luciano Tomassini (El Mercurio 28.06.06) aclaran el punto: la sociedad chilena ha evolucionado rápida y profundamente en las últimas dos décadas, es políticamente estable, su economía crece, cuenta con consensos amplios en varios temas, con nivel educacional relativamente alto, entre muchos otros indicadores. Es difícil pensar, entonces, que pueda seguir siendo gobernada en el mismo marco constitucional que definió un dictador hace 25 años, con objetivos muy distintos, y que sólo se ha modificado en función de asegurar la transición negociada hacia una democracia “de baja intensidad”. El descrédito creciente de la actividad política, en especial de sus instituciones representativas, no hace sino mostrar la urgencia del problema, pues no existe democracia sin partidos políticos e instituciones representativas sólidas y vigorosas.

Fórmulas de Participación

¿Qué y cuánto puede lograrse con la participación ciudadana? De ningún modo sustituir las necesarias reformas al sistema electoral y las atribuciones del parlamento, que requieren ser abordadas en su propio mérito. En cuanto a fortalecer y cualificar la política, sin embargo, la participación ciudadana puede contribuir en tres áreas al menos:

a) contar con mecanismos de generación de decisiones entre elección y elección, sea porque se trata de temas emergentes, que no fueron incluidos en los debates electorales, o de decisiones que trascienden los períodos políticos;

b) complementar la función de agregación de intereses de los partidos políticos, dada la complejidad de ciertos problemas, la incertidumbre y cambio constante de los escenarios, la diversidad de las opciones y la dificultad de alinearlas en proyectos coherentes y estables;

c) una mayor inclusión social y eficacia en la generación, implementación y control de las políticas públicas, especialmente en los niveles subnacionales.

Asimismo, la complejidad de los problemas actuales impide que un asunto público sea definido como tal de una vez y para siempre en un gabinete ministerial o presidencial, ni siquiera en nombre de la representación que el pueblo otorga a través de las elecciones, como ocurre en Europa cada vez que deben ratificar su institucionalidad supranacional. La incertidumbre obliga a generar acuerdos operativos de amplia aceptación y a definir, entre muchos, cuáles son los problemas y prioridades y determinar los cursos de acción aceptables. Y establecer reglas para redefinirlos cada vez que sea necesario, pues las cosas cambian rápidamente. Y como las consecuencias no son enteramente previsibles, en esa deliberación tienen que participar una mayor diversidad de entidades y enfoques, así como los diferentes niveles de la administración, ya que lo que es bueno para el conjunto del país a veces es nefasto para una comunidad concreta y esas diferencias deben concertarse. El puente sobre el Chacao es un buen ejemplo reciente de cómo no deben hacerse las cosas. Se trata de acuerdos variables según el problema que se trate, por lo que no se ordenan según relatos globales o meras opciones ideológicas.

El Retraso de Chile en este Camino

¿Se ha puesto en práctica todo esto en nuestro país? Evidentemente que no, a pesar de la enorme cantidad de asociaciones y grupos organizados de la sociedad civil que colaboran con los asuntos públicos. Pero se carece de los mecanismos e instancias adecuadas y la cultura política no es proclive a la participación. Hasta ahora se practica la “participación por invitación” (las famosas “comisiones”) y no por derecho propio; en instancias consultivas cuyas decisiones no son vinculantes; dependientes de la voluntad de determinadas autoridades y no como hábito institucional; de modo discontinuo y sólo en algunas áreas de la gestión pública.

Pero faltan avances consistentes en muchas áreas, especialmente en los niveles locales y regionales: introducir participación directa y a través de medios electrónicos, fomentar la deliberación y la corresponsabilidad ciudadana antes, durante y después de las decisiones y acciones públicas.

Por otra parte la “construcción participativa de lo público” no es puro diseño institucional e ingeniería política, sino que tiene que ensamblarse con la dinámica local efectiva, conectando los “diálogos informales” de la comunidad y el espacio local con las instancias formales de toma de decisiones. Ese es el desafío de construcción de institucionalidad participativa, no la estandarización de “mecanismos” o leyes que la ordenen. Se trata de insertarla en la cadena de decisiones y políticas públicas: planificación, implementación, control y presupuestación, para lo cual esta cadena debe modificarse, profundizando la descentralización y la flexibilidad.

Por último, este desafío supone utilizar metodologías adecuadas para la gestión participativa, que no equivale a asambleísmo, movilización callejera, ni negociación pura y simple de intereses corporativos. Eso significa entrenar capacidades y evaluar los resultados y avances que se obtienen.

Esas metodologías existen y se renuevan día a día en muchos lugares de América Latina y el mundo, se estudian en universidades de casi todos los países del continente menos Chile, forman parte de la agenda de gobernabilidad de organismos como el PNUD y el BID y animan el debate de política pública en Brasil, Cataluña, Uruguay, Perú, el Distrito Federal de México, los municipios indígenas ecuatorianos y de la costa nicaragüense, las provincias canadienses, etc.

En síntesis, la oportunidad para la participación existe y la demanda también está ahí. Y más importante aun, se puede hacer, como lo demuestra la experiencia innovadora internacional. Es la hora de la voluntad política en serio.

Gonzalo Delamaza: *sociólogo, investigador de la Universidad de Los Lagos, Director del Programa Ciudadanía y Gestión Pública*

Fuente: www.asuntospublicos.org