

Aportes Andinos N. 14 Participación y Ciudadanía

La participación ciudadana como alternativa de gobierno

Miguel González Marregot *

Contenido

La participación ciudadana: breves antecedentes y su concepto
Los espacios de actividad pública para la participación ciudadana
Los condicionantes institucionales para la participación ciudadana
Las ventajas y dificultades de la participación ciudadana
¿Democracia participativa versus democracia representativa?
¿Es o no, la participación ciudadana la alternativa?

La compleja realidad latinoamericana se encuentra aún caracterizada por la pobreza, la exclusión social, los altos índices de corrupción pública y privada, la violación de los derechos humanos y por una ineficacia gubernamental generalizada. Esta situación requiere; sin lugar a dudas, de un nuevo abordaje que implique el establecimiento de mecanismos institucionales que permitan aunar esfuerzos entre el Estado, los ciudadanos y la sociedad civil en beneficio de construir soluciones viables de corto, mediano y largo plazo en un ambiente de libertad, inclusión, responsabilidad y eficiencia. En ese contexto de necesidades, especialistas y expertos han volcado la mirada, y puesto su atención en la posibilidad de que ciudadanos y ciudadanas participen en la gestión pública, como una alternativa de cambio institucional y de "perfeccionamiento" de nuestras democracias.

¿Será posible entonces, impulsar un nuevo esquema de funcionamiento democrático, donde el ciudadano, el pueblo, y la

sociedad civil ocupen el lugar de protagonismo frente al Estado, sus instituciones y su gobierno? ¿Puede contribuir la participación ciudadana a alcanzar la senda del desarrollo, la prosperidad y la modernidad, en nuestros países? Exploremos algunos de sus rasgos distintivos y tal vez, luego obtendremos conclusiones.

La participación ciudadana: breves antecedentes y su concepto

La incorporación del tema de la participación en la agenda de los distintos gobiernos de nuestra región ha sido progresiva y por varias motivaciones. Una de ellas, fue el reconocimiento de la incapacidad del Estado para atender de manera eficaz y eficiente la diversidad de demandas y problemas de su entorno específico. Esta situación propició en los gobiernos de la región el impulso de medidas de desregulación, privatización, descentralización y desconcentración administrativa; tratando de incorporar al

sector privado en la resolución de una agenda llena de asuntos sin resolver.

Otra causa promotora de la participación, fue la necesidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil como un elemento modernizador y de refrescamiento de la democracia como sistema político (Venezuela, fue un caso típico de este tipo de iniciativas; a partir de finales de la década de los ochenta).

Una tercera vía, resultó del propio desarrollo de la sociedad civil que, en combinación con el surgimiento de nuevos liderazgos políticos en Latinoamérica contribuyeron de igual manera, a abrir espacios para la participación de particulares en la gestión pública.

La aparición de nuevos enfoques gerenciales y de reforma del Estado, propiciaron nuevas formas de rendición de cuentas y de control de la gestión pública; mediante incorporación de las comunidades y de sectores sociales específicos (la Nueva Gestión Pública, a partir de los años noventa).

Por último, la presencia de los organismos multilaterales de desarrollo y cooperación técnica (el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), también han aportado a la expansión de esta tendencia participativa; mediante la realización de programas de capacitación y adiestramiento e incluso el financiamiento de proyectos de desarrollo local que implican la cogestión de entidades oficiales y privadas.

En términos muy sencillos, la participación ciudadana es el proceso mediante el cual los ciudadanos en forma directa, o mediante sus expresiones asociativas, inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas. Es decir, por medio de la participación ciudadana individuos, comunidades y sectores sociales organizados tienen la oportunidad de intervenir de distintas maneras en la resolución de determinados asuntos de interés colectivo. Pero siendo aún mucho más directos, debemos indicar que esa

intervención ciudadana en los asuntos públicos, se traduce en la posibilidad de participar en tres eventos fundamentales; a saber: la formulación, la ejecución y el control de políticas públicas. Sobre estos tres aspectos formularemos unos muy breves comentarios.

La participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas implica la obligación de parte de las entidades gubernamentales en: i) definir los actos administrativos que podrán ser sujetos a consulta (leyes, reglamentos, planes, programas o proyectos de inversión, ordenanzas urbanas o urbanísticas, por tan sólo mencionar algunos); y ii) establecer las condiciones, los mecanismos, los procedimientos y la duración de cada consulta pública respectiva. Cabe agregar, que la complejidad de estos procesos de consulta cívica dependerá del ámbito político-territorial donde se realicen, bien sean a nivel nacional, estatal (provincial, estadual, departamental) y municipal (local).

Por su parte, la participación ciudadana en la ejecución de las políticas públicas está un tanto más clara. En efecto, sobre este particular hay mucha más experiencia en el ámbito regional latinoamericano. Al respecto, basta recordar los procesos de privatización, de concesiones públicas, de descentralización o de convenimientos con particulares (con o sin fines de lucro), para la prestación de determinados servicios.

Finalmente, el concepto de la participación ciudadana supone directamente el ejercicio de la contraloría social. Esta contraloría implica la participación de los ciudadanos, de las comunidades y de los sectores sociales organizados en la supervisión, control y seguimiento de las políticas públicas de impacto nacional, regional, local y comunitario; con especial énfasis en aquellos dirigidos al desarrollo humano. La contraloría social es un segmento importante y estratégico de la participación ciudadana que requiere de un amplio y urgente desarrollo técnico y legislativo para hacerlo realidad de una manera eficaz y eficiente.

Los espacios de actividad pública para la participación ciudadana

Por otra parte, y para reflexionar sobre la pertinencia de la participación ciudadana como un nuevo paradigma de funcionamiento democrático debemos distinguir sus distintas áreas de incidencia dentro de la actividad gubernamental. En efecto, las iniciativas de participación ciudadana para su mayor comprensión pueden ubicarse en seis ámbitos distintos de actividad pública claramente diferenciables. Veamos.

Uno de ellos es la participación ciudadana vinculada al sector social. Aquí las iniciativas ciudadanas, aquellas impulsadas por las comunidades organizadas y demás sectores específicos de la sociedad tendrían el derecho de co-gestionar las políticas públicas educacionales, sanitarias, culturales, deportivas y, aquellas relacionadas con la construcción de viviendas y servicios conexos.

Un segundo ámbito de operación, es el económico que también ofrece la posibilidad para la incorporación de la sociedad civil a la gestión de programas públicos referidos a la denominada economía social; tales como el desarrollo de cooperativas agrícolas, mercados populares, cajas de ahorro y microempresas.

Un tercer ámbito para la participación ciudadana lo representa la defensa de los derechos humanos, frente al Estado, más específicamente aún frente al sistema judicial y penal-penitenciario y, ante posibles abusos provenientes de parte de entidades de la propia esfera privada de la sociedad. La defensa de género, de los derechos de la niñez y la adolescencia, de la tercera edad, de los presos políticos o de conciencia, de la libertad de expresión, y de los derechos ambientales; entre otras, son un campo donde el voluntariado social y las organizaciones temáticas han consolidado su presencia y capacidad operativa.

Otro sector para el desarrollo de la participación ciudadana lo constituye aquel vinculado a la planificación local y que comprende la planificación municipal, el desarrollo urbano, el ordenamiento

urbanístico y la incorporación de los ciudadanos y las comunidades organizadas en la discusión de los presupuestos públicos. Sobre este sector en particular se han alcanzado notables éxitos en nuestra América como son las experiencias de presupuesto participativo en la Alcaldía del municipio Caroní (ALMACARONI) del estado Bolívar (Venezuela) y por supuesto, la renombrada y más conocida experiencia en presupuesto participativo realizada en la ciudad de Porto Alegre, en Brasil.

La participación ciudadana en los procesos de elección de jueces de paz y de representantes comunitarios a instancias de gestión local (autoridades urbanísticas o ambientales), es otro segmento trascendente para el ejercicio de una democracia ciudadana.

Por último, debemos citar la forma clásica de participación ciudadana (ésta de carácter político y vinculada directamente al sistema democrático) que refiere a la posibilidad de elegir a miembros e integrantes de los distintos poderes del Estado. Aquí nos referimos a la posibilidad de elegir a Presidentes, Vicepresidentes, Gobernadores y Alcaldes, dentro de la rama ejecutiva. A seleccionar a Senadores, Diputados, Representantes Estadales y Concejales, en el poder legislativo y a elegir a otros funcionarios como los Magistrados dentro del poder judicial o los Rectores o integrantes de los órganos electorales. La participación política implicaría también el derecho a convocar y realizar consultas refrendarias, constitucionales, constituyentes y hasta revocatorias (como el caso venezolano) y también la posibilidad de presentar iniciativas legislativas; por parte de los ciudadanos en las distintas instancias legislativas que posea cada República.

Los condicionantes institucionales para la participación ciudadana

La participación como un evento ciudadano, como un proceso social requiere del cumplimiento de una serie de condiciones para su ejercicio pleno. Una primera condición institucional es la indispensable existencia de un marco legal democrático que sustente, promueva y apoye el ejercicio de la participación de los

ciudadanos y ciudadanas en forma directa o semidirecta (a través de sus asociaciones) en un ambiente de igualdad, de transparencia, de procedimientos sencillos y de respuestas oportunas. Una segunda condición es que la práctica de la participación ciudadana se desarrolle dentro de unos principios éticos basados en la honestidad, solidaridad, tolerancia, crítica libre y responsabilidad. En tercer lugar, la participación ciudadana requiere del desarrollo de programas educativos dirigidos a elevar las capacidades cívicas y participativas de los ciudadanos y ciudadanas, de las comunidades y de los sectores sociales organizados, en un marco democrático, plural y libre. Pero también y vinculado al punto anterior, el proceso participativo, exige la puesta en marcha de un proceso de capacitación y adiestramiento de los miembros de las burocracias públicas, como contraparte directa de los procesos y eventos técnicos que se derivaran de la nueva condición participativa de la administración. En cuarto lugar, el Estado y sus instituciones deberán facilitar los recursos organizativos, técnicos y tecnológicos, informativos e informáticos y los espacios físicos para el cumplimiento eficaz de los procesos de participación ciudadana. Una quinta condición es la dotación en forma oportuna y suficiente por parte del Estado de los recursos presupuestarios para garantizar el funcionamiento de las distintas instancias de participación ciudadana. Por último, para la concreción de los procesos de participación ciudadana se necesita un fuerte apoyo y compromiso político de las fuerzas gubernamentales en alianza con la sociedad civil organizada. Sin una convicción política firme, la participación ciudadana será sólo una declaración de principios bien intencionados.

Las ventajas y dificultades de la participación ciudadana

La práctica de la participación ciudadana en su trascendencia conlleva a una serie de ventajas y riesgos que no se debe eludir en esta panorámica global que hemos emprendido alrededor del tema. Iniciemos con las ventajas más relevantes.

Uno de los benéficos de la participación ciudadana es su aporte directo al

incremento del Capital Social. En efecto, la participación fortalece la asociatividad, la cooperación y solidaridad ciudadanas, la conciencia cívica y los valores éticos. Por supuesto, esta condición requiere de un esfuerzo institucional de las agencias gubernamentales para consolidar estos vínculos establecidos y sus beneficios. De igual manera, la participación favorece el Empoderamiento de la Ciudadanía y de las Comunidades más vulnerables. Bajo un paradigma gubernamental basado en la participación permite el cumplimiento de cuatro características claves del empoderamiento como son: el acceso a la información, la inclusión, la responsabilidad y las capacidades de organización cívica. En tercer lugar, la participación también permite la articulación de Redes como medios organizacionales alternativos y autónomos de las comunidades y sectores sociales organizados en la resolución de sus problemas. Las redes contribuyen al intercambio de experiencias entre la ciudadanía, fortaleciendo así su capacidad de negociación e independencia frente al Estado. Por último, un esquema participativo redefine sustancialmente las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, bajo un marco de pertenencia, corresponsabilidad y control y rendición de cuentas mutuo.

La participación ciudadana tiene algunas dificultades. La primera, que salta a la vista, es el posible entramamiento de la gestión de gobierno, por la presunta realización continua de procesos de consulta y audiencias con la ciudadanía. A esto se agrega, (y no es un riesgo sino una realidad), la resistencia de la burocracia pública de nuestros países en aceptar "la invasión" de un agente externo (la ciudadanía) a su dominio patrimonial. De igual manera, hay que mencionar que la participación ciudadana es proclive a ser manipulada con fines clientelares y político-partidistas, desdibujando de esta manera su esencia de protagonismo ciudadano. Por último, la participación ciudadana no puede ser vista o idealizada como una panacea bajo el riesgo de querer sustituir con ella las instancias naturales de gobierno, sin ningún resultado.

¿Democracia participativa versus democracia representativa?

Una redefinición del funcionamiento de la democracia, no tendría que fundamentarse en la falsa dicotomía de “una democracia representativa versus otra participativa”. La participación y la representación no son excluyentes. Por el contrario, son dos cualidades íntimamente ligadas y hasta inseparables. Toda democracia se basa en la combinación de tres aspectos estratégicos como son: i) la participación directa y/o semidirecta de sus ciudadanos; ii) la presencia de entidades públicas representativas y, iii) la separación e independencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Como hemos visto; mediante la participación, la ciudadanía tiene la oportunidad de incidir en los eventos que ocurran en las instancias que conforman un modelo democrático de gobierno. Por lo tanto, no hay antagonismo entre participación y representación.

¿Es o no, la participación ciudadana la alternativa?

¿Y por qué no? El camino hacia la prosperidad y el desarrollo de nuestro continente es una responsabilidad compartida entre los ciudadanos y sus expresiones asociativas en un rol protagónico y el Estado, como último garante del orden de la nación. Esta situación histórica es ineludible. Continuar bajo modelos estatistas, donde la voluntad de la ciudadanía siga secuestrada por la omnipresencia de un solo actor, es continuar navegando en el fracaso, inculcando a factores externos de nuestros propios errores y de nuestra escasa visión de futuro. El tiempo de los ciudadanos ha llegado. La oportunidad de iniciar un nuevo modelo de gobierno abierto a los ciudadanos: responsable, democrático, plural e incluyente está frente a nosotros. El único error posible es no emprender este camino.

Miguel González Marregot. Educador venezolano, con estudios de postgrado en Ciencias Políticas en la Universidad Simón Bolívar Especialista en Gerencia Pública del Instituto Venezolano de Planificación, IVEPLAN. Representante electo al Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), del Municipio Baruta (período 2004-2006). Presidente de la Comisión Permanente de Asuntos Institucionales y Seguridad Pública del CLPP. Asesor del Municipio Chacao, estado Miranda, en el área de Participación Ciudadana y Capital Social. ciudadanolibre@cantv.net