

SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“RECONSTRUYENDO LA ESTATALIDAD: TRANSICIÓN, INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD”

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Alicia Fernández

UNCuyo

Introducción:

Este trabajo responde al propósito de reflexionar acerca del verdadero sentido de la participación ciudadana en la gestión de "lo público"; de las formas y modos que toma la intervención activa de los ciudadanos en los asuntos de interés general; de los obstáculos que se oponen a la participación, como también de los beneficios y riesgos que de ella derivan.

Abordamos el tema de la participación ciudadana o social como asignatura pendiente de la reforma del Estado, en tanto creemos que los procesos de reforma encarados a nivel nacional, provincial y municipal –con diferencias de matices- adolecen de la misma falla: asegurar una mayor y más efectiva intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones y control de la gestión pública.

Somos partícipes de una época caracterizada por crisis, cambios, falta de recursos y nuevos desafíos, donde la retirada del Estado y la irrupción de nuevos actores, redefinen permanentemente el espacio público y la gestión del interés general. La esfera pública se ha ensanchado y ya no se admite que el Estado sea el único promotor del bien común. Por el contrario, todos los días se incorporan en la gestión de lo público, de lo que es de todos e interesa a todos, nuevos protagonistas que mediante distintos tipos de intervención procuran la satisfacción de las demandas y necesidades de la sociedad.

El renovado interés por la incorporación de los ciudadanos en la gestión de lo público, a partir del reconocimiento de que el Estado no es el único dueño del interés general, amplía la esfera pública y define nuevas articulaciones entre lo estatal y lo social, tornando la participación en un mecanismo propulsor del desarrollo económico y social, además de valioso complemento de la democracia representativa

¿De qué hablamos cuando hablamos de participación ciudadana?

Actualmente existe una profusa variedad de definiciones de participación ciudadana o social y mayor cantidad -aún- de recetas en cuanto a formas y modos de participación. Lo que no está claro es ¿de qué hablamos cuando hablamos de participación ciudadana? ¿qué conceptos están en juego? ¿qué supone la participación? ¿cuáles son sus características y requisitos? ¿qué papel le corresponde al Estado? ¿qué significa una sociedad civil fuerte? ¿por qué aunque existan mecanismos legales que incentivan la participación, en la práctica la participación es escasa?.

La participación ciudadana significa intervención activa de la ciudadanía en los asuntos públicos: La participación ciudadana o social remite a la intervención de los ciudadanos en actividades que hacen al interés general. No es cualquier tipo de intervención, sino intervención activa, o sea participación en los procesos de toma de decisiones y de gestión. Así, la participación significa intervención ciudadana en la formulación de las políticas públicas, en la producción de

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

bienes y servicios y en el control de la acción del gobierno. Solamente la decisión y gestión permiten que los diferentes actores sociales se puedan convertir en constructores de su propia realidad. Una sociedad participativa, por tanto, será aquella que multiplique los espacios y los canales de intervención, que estimule los cambios, que materialice, en última instancia, las múltiples redes de poder y de acción (Vargas 1994 :77).

La participación ciudadana es participación política: La participación ciudadana es -siempre- participación política, porque implica la intervención directa de la ciudadanía en actividades o asuntos públicos. Esta participación es distinta a la que se produce mediante el voto y los partidos políticos y supone la intervención de los particulares en actividades tradicionalmente reservadas al Estado. La participación ciudadana refuerza y complementa la democracia representativa, no la substituye.

La participación ciudadana como proceso social: La participación es un proceso social en el que intervienen distintas fuerzas en función de intereses complejos, diversos, y a veces, antagónicos. Supone múltiples actores y es de prever el conflicto, por ello requiere pluralismo, consenso, confrontación y negociación. En otras palabras, el funcionamiento a pleno de la democracia. Para David Aguilar “La participación ciudadana constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos, de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. Por ello la importancia de que el poder público la conciba como un método inmejorable para percibir y captar el sentir más real de las necesidades de los gobernados y que vean en ella una forma de vida y sustento de la democracia” (Aguilar 1997:25).

Requisitos de la participación ciudadana: la efectiva intervención de los ciudadanos en la gestión de lo público, supone una serie de condiciones mínimas sin las cuales la participación es impensable, entre ellos: un sistema de efectivas libertades civiles y políticas; el acceso popular a la información; un federalismo sólido, una adecuada descentralización político-administrativa; el funcionamiento de las instituciones democráticas; las expectativas, deseos y voluntades de los ciudadanos. Fundamentalmente, la participación ciudadana supone condiciones económicas y culturales que aseguren la igualdad e inclusión sociales.

Beneficios, riesgos y obstáculos de la participación: La participación supone beneficios y ofrece riesgos. Entre los primeros y respecto de los ciudadanos, puede mencionarse que:

- ✓ mejora la comprensión de los asuntos públicos;
- ✓ estimula la responsabilidad por las necesidades y los problemas colectivos,
- ✓ reduce las diferencias o injusticias en la distribución del poder.

En cuanto al gobierno, la participación:

- ✓ facilita la ejecución de planes y programas;
- ✓ contribuye a una mayor transparencia en la administración pública;
- ✓ aumenta la confianza de la ciudadanía en el sistema político;
- ✓ otorga un extra de legitimidad a los actos del gobierno.

Los principales riesgos y problemas que ofrece la participación ciudadana se vinculan con la equidad y la eficiencia. Respecto a la primera, los problemas refieren a

- ✓ la captura y monopolización del espacio público;
- ✓ la exclusión de ciudadanos en los procesos decisorios;
- ✓ la fragmentación del interés general, dado que la participación opera en torno a intereses concretos y esto produce pérdida de conciencia sobre el conjunto.

En cuanto a la eficiencia, los problema se manifiestan en:

- ✓ lentitud en la adopción de decisiones;
- ✓ mayores costos en cuanto a inversión de dinero, tiempo y oportunidades;
- ✓ la generación o incremento de conflictos entre las personas y entidades interesadas;
- ✓ pérdida de la perspectiva global y descoordinación;
- ✓ burocratización de los procedimientos;
- ✓ defectos en la información;
- ✓ exceso de expectativas de los ciudadanos.

Los impedimentos u obstáculos más comunes que encuentran las iniciativas de participación ciudadana, consisten en:

- ✓ falta de instituciones y prácticas democráticas;
- ✓ hostilidad de las autoridades hacia la participación;
- ✓ procedimientos burocráticos inflexibles;
- ✓ escasez de espacios de participación en busca de consensos, evaluación o ratificación de políticas y rumbos desde los distintos niveles de gobierno;
- ✓ uso de la participación para poder culpar a los grupos y no a los organismos públicos en caso de que el proyecto fracase;
- ✓ falta de capacidad técnica;
- ✓ la participación figura en el discurso, pero no en las prácticas;
- ✓ creencia en las ventajas de hacer las cosas con métodos tradicionales;
- ✓ restricciones legales que reducen el margen de maniobra;
- ✓ restricciones financieras que reducen la capacidad de respuesta;
- ✓ carencia generalizada de interés de participar en la vida político-social;
- ✓ descreimiento de los distintos actores sociales entre sí y hacia las instituciones;
- ✓ desinformación de la ciudadanía respecto de “la cosa pública”;
- ✓ existencia de conflictos sociales o divisiones religiosas, étnicas, lingüísticas o de otra naturaleza dentro de la comunidad;

Estado y participación ciudadana:

Aunque la participación ciudadana no es una panacea, distintas experiencias prueban que la democracia funciona mejor con ciudadanos que intervienen activamente en la solución de los problemas de interés general. Pero la participación supone condiciones y requisitos que el Estado debe asegurar y garantizar. El Estado tiene responsabilidades indelegables respecto de la participación, es él quien debe asegurar las condiciones económicas y culturales básicas para una efectiva intervención ciudadana. En condiciones de pobreza, marginación y exclusión sociales, la participación queda en el discurso, cuando más en los papeles. La participación de la ciudadanía en la cosa pública debe significar la posibilidad de intervenir en la formulación de las políticas públicas, en la producción de bienes y servicios y en el control de la acción del gobierno. Para que ello sea posible, el mismo Estado debe producir reformas políticas, económicas y sociales que favorezcan e institucionalicen la participación ciudadana.

La participación es un derecho y un deber. Su garantía implica crear una cultura de la participación, en virtud de la cual los espacios públicos se abran a la ciudadanía y, de igual forma, la ciudadanía organizada aprenda a participar haciendo uso de sus derechos y deberes de participación ciudadana. Es necesario impulsar nuevos modos de gestión por parte del gobierno y nuevos comportamientos por parte de los ciudadanos. Se deben generar variados canales de participación de tal modo que la

ciudadanía juegue un papel activo en el contexto del gobierno democrático. Para ello, es preciso recrear canales de articulación y negociación con la sociedad civil, lo que significa redefinir las relaciones entre Estado y sociedad.

El reconocimiento de los derechos de la ciudadanía de participar y controlar la acción del Estado, la creación de canales de participación, dar cabida a estos espacios de acción pública no estatal en la producción de bienes y servicios, son aspectos que deben considerarse en el proceso de reforma del Estado. Esto significa avanzar hacia formas más cooperativas de gobernar (gobernanza moderna) donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas. Para poder emerger la gobernanza moderna requiere de una serie de condiciones estructurales e institucionales previas: a) el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada; b) las autoridades políticas deben ser fuertes pero no omnipotentes; legitimadas democráticamente de manera que los representantes electos reflejen los intereses de todos los grupos; c) las autoridades políticas deben manejar recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos respectivos; d) tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada. Si bien estas condiciones son difíciles de alcanzar, lo que se espera que produzca la gobernanza moderna es al mismo tiempo, en parte, la condición para su surgimiento¹.

Participación ciudadana y municipio

En la última década, fenómenos como la globalización y la crisis del Estado-nación han provocado un resurgimiento de lo local, motivando cambios en las funciones y ámbitos de actuación municipales. Actualmente existe una fuerte valoración de lo “local”, visualizado como la dimensión social que más se acerca a lo real, tangible o concreto. En este sentido, el municipio aparece como el instrumento de gestión más directamente ligado a la realidad cotidiana de la sociedad local y el ámbito más adecuado para las experiencias y prácticas de participación ciudadana.

Para Borja² la crisis del Estado-nación, el agotamiento o insuficiencia de la democracia representativa articulada únicamente por elecciones y partidos, y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global significan hoy un reto que tiene ante sí los gobiernos locales. Para responder a este reto es necesario reconstruir el municipio como actor complejo, simbiosis de agentes públicos y privados, con capacidad para actuar en la escena internacional y de organizar la sociedad sobre la base del principio político legitimador de la proximidad.

En la consolidación de la democracia el municipio ocupa un lugar destacado, por cuanto la democracia sólo puede consolidarse si se enraíza fuertemente en la sociedad y en particular en los sectores populares. El municipio puede ser el crisol institucional en que se gestiona esa nueva legitimidad política y esa nueva participación popular. Pero para ello se necesitan municipios democráticos, descentralizados y participativos, es decir, instrumentos útiles para resolver los problemas de los ciudadanos.

Esto significa cambios en la gestión municipal, cambios basados en la idea de que solamente un incremento cualitativo de la idoneidad administrativa y el aumento de la participación organizada por parte de los ciudadanos, pueden hacer frente, con posibilidades de éxito, a los acuciantes problemas que enfrentan nuestras sociedades.

¹ Mayntz, R.: “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”; op. cit.; págs. 12-13

² Borja, J.: Descentralización y Participación Ciudadana; pág. 34; IEAL; Madrid 1987

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

La gestión municipal es la forma en que el municipio actúa resolviendo las cuestiones de interés local. Actuación que se materializa en la prestación de servicios, provisión de bienes, ejecución de obra pública, formulación y ejecución de políticas públicas; establecimiento de prioridades; asignación de recursos; regulación de derechos (poder de policía); etc. En la gestión del municipio deben distinguirse dos esferas: una, la de las competencias privativas o exclusivas, está reservada a aquellas funciones que no se pueden delegar ni compartir, tales como el poder de policía (la reglamentación de derechos); el poder tributario (la capacidad para imponer cargas pecuniarias a los ciudadanos); la función de policía (función administrativa a cargo del Ejecutivo); o la representación del municipio. A la otra esfera pertenecen las funciones y prestaciones que pueden ser compartidas en su ejecución con los vecinos y que cubren un amplio espectro.

La gestión municipal es pública por definición en tanto el municipio es “persona jurídica pública” (Código Civil) y su finalidad no es otra que la realización del interés general, en este caso del interés de la sociedad local. Pero, la gestión de lo público o interés general, de lo que es de todos e interesa a todos, de la resolución de asuntos y problemas comunes, no es patrimonio exclusivo del Estado (nación, provincia, municipio) y admite la incorporación de los ciudadanos través de distintas formas de participación o intervención como la descentralización; gestión asociada; formas semidirectas de democracia (iniciativa, revocatoria, consulta popular); y otras.

La descentralización consiste en transferir funciones y/o prestaciones a entidades intermedias las que se hacen cargo de su ejecución. Una descentralización efectiva requiere que junto a los servicios transferidos se asignen los recursos correspondientes y auténticas facultades en materia de toma de decisiones. Además, como la responsabilidad por la prestación es del municipio, éste debe montar especiales mecanismos de control sobre aquello que ha sido objeto de descentralización. La co-gestión implica la prestación conjunta del municipio asociado con los vecinos y su implementación es más sencilla que la anterior, por lo que muchas veces se comienza con la co-gestión como paso previo a la descentralización. En cuanto a las formas semidirectas de democracia: a) la iniciativa consiste en la facultad de un grupo de vecinos para presentar “proyectos de ordenanzas” al Concejo Deliberante, proyectos que dicho órgano debe obligadamente tratar como si hubieran sido presentados por un miembro del Cuerpo; b) la revocatoria permite que un conjunto de vecinos someta a consideración del electorado municipal, la permanencia o separación del cargo de los funcionarios municipales de carácter electivo (Intendente y Concejales); c) la consulta popular implica someter a la aceptación o rechazo del pueblo, decisiones tomadas por el Gobierno Municipal. En todos los casos tanto el número de vecinos que actúan como otros requisitos, deben ser establecidos en la normativa de creación de las formas semidirectas.

La reforma estructural del Estado Nacional con su estrategia de achique y desplazamiento de funciones y prestaciones hacia abajo, produjo gran impacto a niveles subnacionales obligando a provincias y municipios a redefinir sus roles y formas de intervención. En el caso del municipio el efecto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple y, si bien ha generado un conjunto de nuevas oportunidades, también ha enfrentado a los gobiernos municipales con un conjunto de nuevos problemas para los cuales no estaban preparados. El diseño e implementación de estrategias de gestión conjunta, descentralización y diversas formas de asociación con la sociedad local, puede constituirse en una herramienta válida para enfrentar con éxito los nuevos desafíos. Lo público, entendido como lo que es de todos y para todos, no es patrimonio exclusivo del Estado y es válido pensar que pueden satisfacerse las necesidades y demandas colectivas desde la sociedad, abriendo la esfera estatal a la participación ciudadana.

Sin embargo, la efectiva incorporación de los vecinos a la gestión municipal requiere tanto del apoyo de las autoridades municipales, como del interés de los ciudadanos por intervenir en esferas tradicionalmente reservadas a la administración pública. En cuanto al apoyo de las autoridades es necesario advertir que –en ocasiones– nuestros municipios, debido a resabios de gobiernos

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

autoritarios y a las características fuertemente centralizadoras de la organización estatal, prácticamente desconocen cuando no rechazan lisa y llanamente, la participación de los vecinos en lo que consideran exclusiva responsabilidad de los órganos de gobierno municipal. Respecto del interés vecinal, como los vecinos naturalmente responden a intereses privados o particulares, la intervención en “lo público” –a título de simples vecinos- requiere de un interés y compromiso especiales, por lo que muchas veces será necesario recurrir a estrategias que despierten y estimulen su compromiso.

Existen variadas experiencias de la participación directa de la sociedad sobre los asuntos públicos, todas acusan éxitos y fracasos, aciertos y errores, pero ninguno de sus protagonistas quiere retrotraerse a épocas anteriores, no renuncian a la participación, antes bien, reclaman por una mayor y más amplia intervención en los asuntos que tradicionalmente pertenecían a la esfera exclusiva del Municipio. Esto es así, porque desde la óptica ciudadana se percibe que las diversas formas de participación en la gestión estatal no sólo aseguran el control social sobre las prestaciones, sino que también refuerzan y garantizan los derechos republicanos. Desde el Municipio, porque la incorporación de los vecinos en la gestión de los asuntos de interés local amplía su propia capacidad de gestión permitiéndole responder con más eficiencia a las demandas que le son formuladas. En consecuencia, al redefinir y ensanchar lo público que es lo que sucede cuando se incorporan los vecinos/usuarios/ciudadanos a la resolución de cuestiones que afectan el interés general, todos los actores se benefician.

Por supuesto que también la participación ciudadana en la gestión de lo público ofrece riesgos. Uno de ellos es que el Municipio desvirtúe la participación utilizándola para disfrazar su retirada o huída respecto de las cuestiones sobre las cuales tiene una responsabilidad indelegable, transfiriendo servicios, funciones y prestaciones a los vecinos y dejándolos librados a su suerte. También se degrada la participación cuando no se transfieren facultades de decisión a los participantes, recurriendo a ellos en simples consultas sin tomar en cuenta sus opiniones. Otro riesgo es que los vecinos no estén en condiciones de hacerse cargo de sus nuevas funciones porque carecen de recursos organizacionales o capacidad técnica. Por último, puede suceder que los vecinos privilegien sus propios intereses particulares o sectoriales (los del barrio) por sobre el interés del conjunto. Por ello se torna imprescindible definir bien las formas que toma la participación: si se va a recurrir a la descentralización, la gestión asociada u otras; las responsabilidades de los distintos actores; las necesidades en materia de capacitación de los vecinos; el control sobre el Municipio y el control del Municipio sobre los vecinos; como asegurar el pluralismo en la representación social; la aplicación gradual de las nuevas formas de gestión para aprovechar los aciertos y desechar los errores; el estudio de otras experiencias que puedan tomarse como modelo; etc.

De todas maneras y tomando los recaudos necesarios para evitar los riesgos mencionados, no cabe duda de que en esta época de crisis de la representación política, aparatos burocráticos autoreferenciados que operan corporativamente disfrazando de interés general intereses sectoriales; pérdida de sentido de lo que es servicio público o servir al público; y predominio de la lógica del mercado. La participación de los ciudadanos en tanto que afectados o interesados respecto a la administración pública, en relación al ejercicio concreto de sus competencias, es una participación valiosa porque amplía la capacidad estatal, produce cambios tanto en la organización interna como en los objetivos de la administración y desarrolla la conciencia cívica de los vecinos reforzando los lazos de solidaridad y haciendo más aceptable la noción de interés general.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, D: Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina, en García Delgado (compilador) Hacia un nuevo modelo de gestión local; FLACSO/UBA/Universidad Católica de Córdoba ; 1997;
- Borja, J y otros: Organización y Descentralización Municipal; EUDEBA; Buenos Aires 1987
- Borja, J.: Descentralización y Participación Ciudadana; IEAL; Madrid 1987
- Bresser Pereira, L; Cunnill Grau, N.: Lo público no estatal en la reforma del Estado; CLAD/ Paidós; Buenos Aires; 1998
- Colino, César: Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa; VII Congreso CLAD sobre Reforma del estado y de la Administración pública, Lisboa-Portugal 8-11 Octubre 2002
- García Delgado, Daniel: Estado y Sociedad; Grupo Editorial Norma; Buenos Aires 1996
- Hernández, A.M.: Derecho Municipal; T. I; Depalma; Bs As 1984,
- Lander, E.: Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal; en Bresser Pereira y Cunill Grau; Lo público no estatal en la reforma del Estado; op.cit
- Mayntz, R.: Sociología de la Administración Pública; Alianza Editorial; Madrid 1985
- Mayntz, R.: El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna; Revista Reforma y Democracia N° 21; octubre 2001; CLAD
- Moreno, A.: Marco Jurídico de la participación comunitaria; Participar es la Clave
- Kliksberg; B.: ¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas; Fondo de Cultura Económica; Caracas; 1990
- Kliksberg, B.: Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina; V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública; República Dominicana 2002
- Vargas, Humberto: Los retos de la participación; Revista 10 “Desarrollo Social, descentralización y Participación”; año 1994; Biblioteca Virtual CLACSO; Página web: <http://www.clacso.edu.ar/libros/ecuador/ciudad/revista10.rtf> ; pág.77