

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y GESTIÓN LOCAL. IMPACTO SOBRE LAS DECISIONES POLÍTICAS

José Cerrada Cristía

Resumen

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la crisis de la Democracia Representativa en América Latina donde el descrédito de las instituciones y la pérdida de legitimidad de los líderes políticos es una constante, especialmente en el área andina; lo que ha llevado a ciertos dirigentes y analistas a interesarse por el desarrollo de la democracia participativa a nivel local que permita al ciudadano intervenir eficazmente en las políticas públicas. ¿Significa esto que los nuevos líderes locales pueden influir en las decisiones frente a los representantes políticos a pesar del apoyo institucional y jurídico que estos tienen? o simplemente estas nuevas organizaciones vecinales van a reproducir el sistema que rechazan? La crisis democrática no se limita a un desencuentro entre la acción pública y las preferencias y expectativas de la comunidad, el análisis de las políticas públicas es en sí mismo complejo por su misma naturaleza y los sistemas democráticos latinoamericanos son igualmente complejos y diferentes según los países, lo que hace aún más difícil el planteamiento y análisis. Variables como los recursos monetarios, las reglamentaciones jurídicas, modelos organizacionales, recursos humanos..., hacen opaca la relación sobre todo cuando se trata de materias tan sensibles como la educación, la salud y la política social. En este artículo se trata de abordar estos procesos sociales a partir de una realidad multiforme y compleja como son las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad civil.

Palabras clave: Democracia participativa. Democracia local. Organización vecinal. Gestión pública. Poder local. Líder local. Democracia Participativa y Gestión Local. Impacto sobre las decisiones políticas

Abstract

Is the objective of this paper to think about the crisis of the Representative Democracy in Latin America where the bad reputation of the institutions and the loss of the political leaders' legitimacy are a constant, especially in the Andean area, does what has taken to certain leaders and analysis to be interested in the democracy development with participation at local level that allows the citizen to interested efficiently in the public policies decisions. Does mean this attitude that the new local leaders can influence in the decisions of the political representatives nevertheless the institutional and legal support that these they have? Or will these new local organizations reproduce the system that they reject? The crisis of democracy is not limited to a disagreement between the public action and the preferences and expectations of the community, the analysis of the public policies is in itself complex for its same nature and the Latin Americans democratic systems are so complex and different according to the countries, that does even more difficult the approach and analysis. Variables as the monetary resources, the legal regulations, organizational models, human resources.... they over shadow the relationship mainly when it is matters so sensitive as the education, the health and the social policies. In this paper it is to approach these social processes starting from a diverse and complex reality as they are the relationships between the public powers and the civil society.

Keywords: Democracy with participation. Local democracy. Local organization. Public administration. Local power. Local leader.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y GESTIÓN LOCAL. IMPACTO SOBRE LAS DECISIONES POLÍTICAS

José Cerrada Cristía

Democracia Local

Los teóricos de la democracia suelen coincidir en considerar este sistema como el que mayores beneficios o bondades ofrece a los ciudadanos: protección de las libertades, de los derechos humanos, del pluralismo político y de opiniones, etc. Pero ¿qué lugar ocupan esos ideales democráticos en América Latina? Medir el grado de legitimidad de un Estado o su mayor o menor calidad democrática por el nivel de respeto de esos principios no refleja, en la mayoría de los casos, la compleja realidad, a tal punto que hay gobiernos autoritarios que se autoproclaman democráticos simplemente por su origen electoral, olvidando el compromiso implícito en la elección que obliga a responder del programa político propuesto a los electores y que estos están en su derecho de reclamar, de lo contrario se pierde la legitimidad otorgada en base al cumplimiento de dicho programa. Igualmente cabe preguntarse si las reflexiones y análisis sobre las democracias latinoamericanas no se hacen según un modelo standar europeo de democracia procedimental que no se corresponde con la cultura política latinoamericana.

Por otra parte ¿cómo conseguir que la participación en los asuntos públicos o que la efectividad de las responsabilidades puedan considerarse como legítimas dentro del marco de legitimidad democrática si no son sancionadas por el voto y dejadas al azar de un consenso, como ocurre con la participación ciudadana a nivel local? ¿Cómo hacer para que la democracia participativa deje de ser un patch work y pueda adquirir una organicidad coherente similar a la existente en la democracia representativa? La forma horizontal u organización en redes propuesta por los grupos de izquierda no resuelve los problemas de gobernabilidad y de eficacia reclamados por la sociedad civil. Sin duda que la respuesta la encontramos, como señala Capdevielle, dando sentido a la legitimidad de origen o electoral y restaurando la Política hoy deslegitimada en todos los niveles de la sociedad, siendo los partidos los mas responsables por su misma ambigüedad ideológica, izquierda y derecha tienden a identificarse hacia el centro como se observa en sus programas políticos una vez que asumen el poder de gobierno o radicalizando sus programas una vez en el ejercicio del poder. Obviamente, cuando la distancia entre las ofertas y su ejecución crece, surgen los problemas de gobernabilidad, debido a que la legitimidad obtenida con los votos no responde a las expectativas que el candidato ganador ha generado con sus ofertas y promesas plasmadas en su programa de gobierno y por las cuales se ha comprometido. Esto tiende a agravarse y favorecer la ingobernabilidad por el descrédito de los partidos políticos que al dejar de ser correa de transmisión de la sociedad civil, facilita la aparición de numerosos grupos y ONG que se definen como portadores de proyectos de sociedad.

Sin embargo este problema no es exclusivo de América Latina. El descrédito de la democracia, la pérdida de legitimidad de los responsables políticos lo encontramos en la mayoría de las grandes democracias y, desde luego, en el área latinoamericana. La participación en las consultas electorales son frecuentemente expresión de la distancia entre los electores y sus representantes. La aparente indiferencia de la población, manifiesta en la abstención de las urnas, no siempre es

interpretada correctamente al contraponerlas con las grandes manifestaciones que por ejemplo se dieron en Venezuela a partir de finales de 1999 y especialmente en el 2002. Para nuestros dirigentes estas manifestaciones fueron la expresión de una población interesada en la participación en la vida política como nunca antes lo había hecho, lo que pudiera interpretarse como el deseo de instaurar la democracia participativa desde el poder central, pero este entusiasmo será de corta duración, como sabemos a partir del referendun revocatorio se cayó en la gran indiferencia que sigue presente y con muy pocas posibilidades de superarla dada la incoherencia y desorden de los diferentes grupos o partidos que se definen como oposición (¿puede realmente hablarse de oposición en estas circunstancias?). La lectura de estos hechos no puede limitarse a explicaciones basadas en aspectos como la corrupción, la ilegalidad de las decisiones del CNE o su sumisión al poder central. Sin negar la importancia y veracidad de estos argumentos, hay otras lecturas complementarias que pueden hacerse: el rechazo o desconfianza hacia los políticos por su incapacidad para presentar y justificar una alternativa de poder, lo que da lugar a la abstención y al mismo tiempo a las grandes movilizaciones de empresarios, sindicatos, grupos religiosos, diversas ONG como sustitutos de los partidos representantes de la política tradicional desprestigiada, expresando de esta forma multiforme su manera de establecer cortocircuitos a la acción de los dirigentes tradicionales que habían beneficiado de legitimidad electoral. Con las manifestaciones también se expresó la frustración por la ausencia de un proyecto político que hubiera permitido una organización de la ciudadanía activa participando en el control del ejercicio del poder, estimulando la elaboración de políticas sobre el presente y futuro de la sociedad.

La crisis de las formas de participación política o formas de representación abre la vía a reivindicaciones ciudadanas de legitimidades de sustitución ¹ que tampoco son, actualmente, la panacea, dado que los ciudadanos o actores activos desean hacerse conocer en sus aspiraciones, ¿cual es su legitimidad dentro de la organización que dicen representar? como no son reconocidos por procedimientos o reglas electorales deben legitimarse a través del apoyo de la opinión pública sensibilizándola a sus objetivos que deben de tener alguna conexión o alcance societal, para no quedar confinados en espacios restringidos demasiado precarios. Querer superar la crisis de la democracia representativa por la democracia participativa es desplazar el problema sin resolverlo, o peor aún, acentuando la aparición de problemas relacionados con la gobernancia (como hemos señalado más arriba) que en el caso de la democracia participativa puede significar "exonerar al poder político de sus responsabilidades específicas ante los arbitrajes que debe tomar en nombre del interés general que son sometidos periódicamente a la aprobación o a la sanción de los electores en el marco político general. ²

1 CAPDEVIELLE, J.«Démocratie : la panne», Eds. Textuel, col. La Discorde, Paris 2005.

2 Ibid, p.139.

Pero mi interés no es reflexionar sobre la importancia que pueda tener la posibilidad de desarrollar la democracia participativa a nivel nacional. Primeramente, ¿qué entendemos por democracia representativa y participativa? La primera, como sabemos, es un sistema en el que tanto la elaboración y sanción de las leyes, como su aplicación y ejercicio del poder ejecutivo provienen del mandato obtenido por elección, la segunda es el conjunto de mecanismos que permiten a la población participar y acceder a la elaboración de las políticas públicas a través de consultas, referendos y de debates que no tienen otro valor que el de proposiciones presentadas a los representantes políticos que son los autorizados a tomar las decisiones. Existe también la llamada democracia directa cuando los ciudadanos toman las decisiones ellos mismos sin pasar

por sus representantes. Normalmente la democracia representativa se complementa con los mecanismos de la democracia participativa e incluso directa.

El interés por la democracia local, desde el punto de vista participativo, aparece relacionado con la crisis del modelo de organización democrática centralizadora que cuestiona el ejercicio de la política como forma de dominación, que integra las preferencias y decisiones en una racionalidad legal ³, generando problemas como la discriminación de grupos minoritarios por la religión, la lengua, etnia u otros.

Los desafíos de la acción pública en un contexto de gran complejidad por los cambios del mundo político policéntrico, incierto y opaco ha dado lugar a la convocatoria de la democracia participativa como respuesta al modelo político centralizador. Se busca desarrollar medidas que favorezcan la democracia local como un compromiso cívico en los grupos capaces de establecer escogencias que respondan a sus expectativas, evitando de esta manera la interferencia lenta y engorrosa de las instituciones del Estado. ¿Significa esto que los ciudadanos pueden realmente influir en las decisiones o escogencias colectivas? En realidad en la dinámica procedimental de la participación se observa la importancia del conocimiento o experticia necesaria en la mediación, la concertación, las negociaciones y demandas, lo que favorece el surgimiento de nuevas élites locales que se convierten en actores indispensables en la mediación entre la sociedad civil y los dirigentes locales y regionales.

3 HABERMAS, J. «Droit et Démocratie : entre faits et normes», París, Gallimard, 1998.

Como señala Jouve, la democracia local, cuyo fundamento es la participación y no la representación política, "se supone debe desarrollar un sentimiento de pertenencia a una comunidad, el compromiso, la generosidad, el sentido de la moralidad, interés por los asuntos públicos, etc. virtudes y competencias cívicas que distinguen la democracia representativa de la participativa". ⁴

La organización de la población para poder participar en el debate de los asuntos públicos pone en escena los nuevos portavoces ante los representantes políticos, estos, dada su profesionalización y conocimiento de la política y, sobre todo, el apoyo institucional y jurídico que tienen, les da todas las probabilidades de imponer sus decisiones por encima de los dirigentes de la sociedad civil, razón por la cual estos líderes vecinales están obligados a poner en marcha los procedimientos que les permitan adquirir el estatuto de líderes e institucionalizar su rol dentro de las organizaciones que representan, es decir, de alguna manera se regresa al esquema y modelo de representación tan criticado como lo señalan algunos autores ⁵, esto les da reconocimiento en el sistema de acción política, por lo que nos encontramos en un sistema de interacción donde la democracia participativa institucionalizada interviene en el proceso de negociación de demandas que se supone han sido filtradas por la misma naturaleza del proceso y cuyo resultado no será otro que las decisiones producidas por los representantes del poder público. Es decir, nos encontramos, como hemos señalado, ante una situación en la que los dirigentes vecinales reproducen el esquema de la democracia representativa con una estructura y jerarquía interna que les permite acceder en igualdad al proceso de decisiones políticas sin que, la mayoría de las veces, puedan conseguirlo, puesto que adolecen de la representación sede del Poder, privándoles de la capacidad de decisión. Por otra parte, los partidos políticos que supuestamente deben tener en cuenta las prioridades o rechazos de la ciudadanía, se encuentran con la presión de intereses y compromisos adquiridos en las coaliciones gubernamentales, perdiendo capacidad de decisión. Pero tampoco podemos olvidar que el ejercicio del poder en un

sistema democrático, no es otro, como señala Touraine, que un proceso donde las decisiones se toman a partir de la presencia de los diferentes intereses y que, aún siendo conflictivos, por la vía de la confrontación, del diálogo, del consenso o la negociación surgirán esas decisiones que, por naturaleza, crearán un desequilibrio del poder. Por lo tanto, más allá de la capacidad de acción de los agentes vecinales, la realidad del ejercicio del poder, tal como la definimos, siempre estará presente, siendo en esta dinámica política que debemos situar la democracia Participativa.

4 JOUVE Bernard, *op.cit.*p.324

5 Cfr. CAILLOSE, J. (dir) «La démocratie locale. Représentations, participation et e.space», Paris, P.U.F. 1999.

HAMEL, P. MAHEN, L—VILLANCOURT, J.G a Repenser les défis institutionnels de l'action collective », *Polifque et Sociétés*, 19 (1) 2000

Si la institucionalización de la participación democrática plantea su debilidad en la relación de fuerzas ante la democracia representativa, a pesar del surgimiento de nuevos actores reconocidos con un estatuto como representantes de la sociedad civil, cabe preguntarse cómo actuar, dentro del pluralismo político, en la virtual apertura del sistema decisonal, y más concretamente, a qué nivel o en qué espacio puede la democracia Participativa intervenir con eficacia.

En realidad aspirar a obtener una mayor intervención de los ciudadanos en las políticas públicas, significa reducir el poder otorgado a los representantes políticos, incluido, en última instancia, el poder discrecional del presidente de la república, ¿cómo?

Sin duda que donde mejor puede desarrollarse la democracia Participativa, como lo han señalado la mayoría de autores, es a nivel local, ágora donde debe permitirse el ejercicio de la ciudadanía por medio, no solo de la subsidiaridad de los derechos y obligaciones, sino sobre todo de las nuevas formas de participación como son los consejos consultivos, referendum, participación en los presupuestos, urbanismo, protección de la infancia, sin olvidar el acceso a la información y a las decisiones gracias a una mayor transparencia, etc. Se trata de convertir al ciudadano en actor principal de la vida política, para ello se debe favorecer la creación de estructuras adecuadas de regulación de la vida social.

Conseguir este nivel de ejercicio participativo exige aumento de los gastos públicos en la protección social (salud, educación, transportes, etc), de lo contrario se acentúan las desigualdades y precariedad de las clases menos favorecidas, aumenta la inestabilidad social ⁶ y la gobernabilidad se hace más difícil. De esta manera se cae en una democracia representativa reducida a la observancia del derecho positivo con un sistema represivo importante. No hay duda que esto significa alejamiento de la descentralización y la presencia permanente del déficit democrático tan generalizado en América Latina.

Breve recuento del proceso de transformación político-social

La semilla de estos planteamientos sobre la democracia Participativa la encontramos en los escritos de los fundadores del socialismo alemán,⁷ trazando al mismo tiempo el camino del Estado-Providencia. Para F. Lassalle (fundador del partido socialista alemán) el ciudadano es todavía un actor social pasivo, es al Estado a quien incumbe ocuparse del bienestar de sus ciudadanos, convirtiendo al Estado en motor del progreso social. Como señala Rosenvallon, en los diversos documentos del socialismo naciente se observa la preocupación por la intervención del Estado en materia social. En 1872 el manifiesto de Eisenach ⁸ solicita "la participación de una fracción cada vez más importante de nuestro pueblo en todos los altos valores y bienes de la civilización". La misma preocupación se observa en los escritos del economista A.Wagner, a

mitad camino de la social democracia y del socialcristianismo, quien señala la importancia de integrar las necesidades reclamadas por la clase obrera "en un sistema de regulación", que institucionalice las conquistas sociales. El mismo Bismarck, fundador del imperio y unidad alemana, entró en la vía del socialismo de Estado (enfrentado al liberalismo) para conseguir el apoyo de la clase obrera a pesar de las divergencias y confrontaciones con la social democracia. En este Estado-Providencia se busca la protección y seguridad social de la ciudadanía y defenderla de la opresión de los gobernantes, pero al mismo tiempo se desarrolla el corporatismo, representado por sectores económicos especialmente patronos y obreros según las ramas de actividad) originando una estructura clientelar, de manera que los problemas pueden ser resueltos por el Estado o, en la mayoría de los casos, a través de arreglos y negociaciones entre los grupos representados de diferentes categorías sociales y corporaciones originadas por la transformación del mercado de trabajo y de las estructuras económicas (como lo señala Rosanvallon en su libro ya citado) lo cual irá restando poder al Estado alejándolo del ideal de justicia social a causa de sus lazos corporatistas. En este orden de ideas el ciudadano aparece sometido al Estado y a las corporaciones, y aunque se aspire a desarrollar las capacidades de los ciudadanos, estos son actores pasivos en una jerarquía de poder vertical y de desigualdad.

6 Ejemplo reciente de estos desequilibrios son las violentas manifestaciones ocurridas en febrero de 1989 llamadas "el caracazo" cuyo número de muertos real quedó silenciado, o las ocurridas recientemente en Francia (noviembre 2005) con miles de vehículos incendiados y numerosos detenidos, la mayoría de ellos de origen africano, la amplitud de las revueltas obligó al gobierno francés a aumentar el presupuesto de gastos sociales para facilitar la inserción social de los jóvenes excluidos o marginados. Sin embargo, en la medida en que el gobierno francés de prioridad a la seguridad, hay riesgo de que la demanda de igualdad e integración pueda pasar a un segundo plano, esta regresión pudiera significar que los mecanismos destinados a aumentar la cohesión social no habrían funcionado o progresado, a no ser que se piense en una ciudadanía en la que la carga ideológica expresada en el concepto de integración esté ausente y se siga más bien la perspectiva de Habermas o de Rawls para quienes la comunidad es una asociación voluntaria de ciudadanos libres e iguales, siendo la justicia quien asegura la cohesión necesaria, sin otra exigencia que la del régimen de derechos y deberes constitucionales.

7 Cfr. Rosanvallon, P. «La Irise de l'Etat-providence», Paris, Seuil, 1981

8 Ibid. pp. 149-153.

Este modelo se irá transformando, el programa socialdemócrata basado en la liberación de riesgo y garantía de seguridad se abrirá hacia la aceptación de riesgos y responsabilidades inherentes, aceptando la diversidad más allá de la igualdad, la negociación colectiva que regía las relaciones entre patronos y obreros a través de los sindicatos cambiará de naturaleza (pensemos, por ejemplo, en la deslocalización de las empresas o la diversificación del espacio económico), pero, sobretodo, aparecerá una nueva cultura política propiciando en lo social, en lo económico y en lo político más descentralización y autonomía, formas a su vez implicadas en la globalización, es decir, en la interdependencia económica y social mundiales. Con estas transformaciones van a aparecer nuevos elementos que van a reducir la capacidad de acción o soberanía de los Estados, con implicaciones en los ciudadanos. Habermas⁹ señala que la pérdida de autonomía de un Estado significa su imposibilidad en proteger a sus ciudadanos frente a los efectos producidos por acciones o decisiones de otros Estados o contra los efectos producidos por agentes externos, como daños ecológicos, epidemias, tráfico de armas, etc. ejemplo de pérdida de autonomía son las negociaciones y decisiones interestatales, caso de la Unión Europea, donde ya no son las asambleas nacionales sino los comisarios y el parlamento europeo quienes en realidad detienen el poder, de esta manera el Estado-Nación "reduce su capacidad de intervención para realizar una política social generadora de legitimidad".¹⁰

Democracia fundada en la finalidad

A finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX hemos visto que el proceso de cambio de la naturaleza de la democracia representativa (tanto la concepción del Estado-providencia de la social democracia, como del Estado-protector defensor de los ciudadanos de la ideología liberal) ha sido sobre la relación o correspondencia entre la acción de las instituciones, públicas y privadas, y las expectativas de los ciudadanos. Del concepto de rol pasivo de finales del siglo XIX se ha pasado y formado el concepto de ciudadano consumidor lo que significa reducir la relación Estado-ciudadano a su mínima expresión, más adelante se formará el concepto de ciudadano actor significando así su intervención en la vida política, social y económica. Es evidente que a mayor participación de los ciudadanos en la vida pública, mayor calidad democrática habrá en la sociedad. Es el compromiso e interés de los ciudadanos en la vida de sus comunidades lo que garantiza, o al menos favorece, la eficacia de las instituciones y de la democracia.

9 Habermas, Jürgen «Une époque de transitions», Paris, Fayard, 2005.

10 Ibid. p.131

En América Latina la falta de interés de los ciudadanos y de las instituciones públicas en implicarse en el ejercicio del poder a nivel local o regional es una constante y cuando se ha intentado implementar la participación por medio de la descentralización del poder central, la experiencia suele ser de poca duración. El resurgimiento de los movimientos indígenas o de campesinos en los países latinoamericanos como Bolivia, Ecuador, Brasil o del movimiento bolivariano en Venezuela se debe en gran parte al alejamiento o desencanto democrático que los políticos, con sus críticas a las instituciones públicas y a sus propios partidos generando expectativas incumplidas, elección tras elección, han creado en la población. Pero la movilización tanto de estas poblaciones campesinas y desheredadas de la sociedad como la de clase media suelen ser movimientos apolíticos ajenos a la participación en la vida local y regional en los que se apoyan los nuevos dirigentes para conquistar un poder que se vislumbra (como ocurre en Venezuela) centralizador y unitario como vía para conseguir mejor distribución de la riqueza y mayor justicia social. Por esta razón se ensalza el poder como autoridad capaz de establecer el orden necesario para el despegue económico, la estructura del poder se simplifica para abrir la comunicación directa entre el líder y la población, siendo la burocracia administrativa y centralizada la encargada de ejecutar los programas. La consecuencia es alejamiento de los principios democráticos por los que oficialmente supuestamente se lucha.

La democracia a través de sus transformaciones ha sido, fundamentalmente, concebida como una forma o método de gobierno, tanto por la concepción proteccionista como por la concepción de equilibrio o pluralista presentada por MacPherson¹¹. Se busca cómo hacer corresponder las políticas públicas con las preferencias de los electores, qué políticas aceptar y cuales rechazar, al mismo tiempo que se crea una opinión pública que sea favorable a la formulación de las políticas del gobierno de turno.

11 MacPherson, C.B. «I'riwcipe.v el limites de la déniocratie libérale», Paris, Fayard,1994.

¿Significa esto que la democracia concebida como "mecanismo de gobierno" o democracia procedimental debe dejar paso a la democracia concebida como finalidad, como proyecto de

sociedad? ¹² O como lo sugiere Touraine, pasar de una sociología de sistemas a una sociología de actores y de sujetos? ¹³.

La crisis de la democracia representativa no se debe solamente a una crisis de legitimidad de las actividades de los servicios públicos ejercidos por los dirigentes políticos, como señalábamos al principio de este artículo, sin prestarle atención al contenido, a los intereses de la población que frecuentemente se oponen a los de la dirigencia política. Es decir no podemos limitar la crisis al disfuncionamiento de las instituciones públicas. La democracia no puede reducirse a un mecanismo de rendición de cuentas presentado periódicamente al electorado juzgando las decisiones de las autoridades, al mismo tiempo que se ofrece el examen de una nueva oferta política, debemos pensarla como comunidad política que cubre además de la acción política en los niveles nacional, regional y local, todo un campo de particularismos étnicos, culturales, sociales, ambientales, religiosos, educacionales, etc. que integran los intereses de los ciudadanos. Debemos establecer con más claridad e interés, y fuera del contexto electoral, los lazos de la acción pública con las preferencias y expectativas de la comunidad, (y no solamente las preferencias partidistas que, como señalamos, pueden desfigurar la realidad y alimentar las causas de las dificultades de la gobernabilidad) con esta actitud se da mayor sentido a la representación, puesto que mas cercana de los ciudadanos (más participación). Si aceptamos que las decisiones que se toman a través de las instituciones públicas se enmarcan dentro de los principios programáticos u ofertas políticas presentadas en las elecciones, dichas decisiones podrán considerarse legítimas en la medida que respondan y emanen de las preferencias manifestadas por la comunidad. Es un error considerar la legitimidad sobre un resultado numérico desligado del significado y contenido de las ofertas. Esto solamente puede entenderse si se considera que esa legitimidad electoral y numérica es garantía de estabilidad política. Sin embargo, también es cierto que ese tipo de legitimidad es, en América Latina, causante de ingobernabilidad por no tener en cuenta las opciones y preferencias de la ciudadanía.

12 Hermet, Guy, «Calcare el déniocratie», Paris, Albin Michel, 1993. Citado por Jacques Gerstlé en *Révue Française de Science Politique*, vol.53, n°6, Déc.2003, pp. 851-858.

13 Touraine, Alain, «Ul? nouveau paradigme», Paris, Fayard, 2005.

Este planteamiento no puede resumirse a saber si hay o no relación positiva o negativa, o el grado de beneficio entre la acción de los responsables y la ciudadanía, sin olvidar que el análisis de las políticas públicas es en sí mismo complejo por su naturaleza, dado que debe tenerse en cuenta variables como las reglamentaciones jurídicas, recursos monetarios, modelo organizacional, recursos humanos, infraestructura, etc. que determinarán en qué forma llegan a la ciudadanía las decisiones políticas. Al señalar la complejidad de dicha relación es porque, en definitiva, lo que se arriesga es de envergadura, las intervenciones de los responsables tienen que ver en materias de política social, salud, educación, etc. También debe tenerse en cuenta si las preferencias de la comunidad son genuinas, inducidas o más o menos impuestas por la dirigencia política, la presencia de esta interacción debe formar parte de la evaluación para apreciar los efectos sociales y políticos de las políticas públicas.

Opinión Pública y Gestión Local

Si tenemos en cuenta esta realidad, cabe preguntarse cual puede ser la influencia de la participación o en qué puede influenciar o afectar las decisiones políticas, dado que las variables mencionadas van a ser determinantes en la formulación de las políticas públicas. Efectivamente,

la evaluación y sanción de las decisiones de los dirigentes no pueden escapar a estas exigencias, pero no hay duda que la participación es fundamental en la calidad democrática que se aspira obtener. La importancia de la participación ciudadana depende no solo de su capacidad para negociar e influenciar los planteamientos y decisiones, sino, y sobre todo, del nivel de información de los ciudadanos. Porque a mayor información mayor capacidad negociadora. Por otra parte la ausencia o insuficiente información producirá resultados electorales emocionales y superficiales, dirigidos por la publicidad, los medios audiovisuales, por el mayor o menor carisma de los candidatos, pero, en realidad, resultados vacíos de contenido. Esta es la situación predominante en América Latina, de ahí, en parte, las frustraciones posteriores y el permanente comenzar de nuevo. La necesidad de garantizar el acceso de los ciudadanos a una información clara y comprensible es evidentemente importante en la formación de la opinión pública, la cual, más allá de la eventual manipulación que puedan ejercer los políticos profesionales o del proceso de difusión y control de la información ejercido por los gobiernos y dirigentes políticos, podrá expresarse gracias a la manifestación de ciudadanos críticos y la intervención de los nuevos actores sociales en el poder local.

En democracia el espacio público es un fenómeno social muy relevante que permite observar la reacción de los gobernantes a las expectativas o preferencias de la población, en esta perspectiva se puede comprender mejor la eficacia de las políticas públicas. Para Habermas el espacio público es como una caja de resonancia o un sistema de alerta donde los problemas identificados y formulados van a adquirir la suficiente fuerza como para ser enviados a los organismos parlamentarios, es como 'una red donde circula el flujo comunicacional de informaciones y de opiniones creando opinión pública en función de temas precisos y, si bien no puede considerarse como una institución, ni como una organización¹⁴, constituye un medio de influencia sobre el sistema político importante(para Habermas la actividad comunicacional es constitutiva de la sociedad). Un dirigente vecinal, una institución, una organización con prestigio ante la comunidad, o simplemente un ciudadano con capacidad de persuasión pueden generar una opinión pública que deberá tenerse en cuenta no solo cuando hay elecciones en las que se juzgará el comportamiento político de los representantes o del ejecutivo, sino, y sobre todo, cuando los dirigentes o los poderes públicos deben tomar decisiones que pueden afectar la vida de los ciudadanos. Es en este espacio público, fuente de formación de opinión pública, que la participación ciudadana tiene un rol importante como acción complementaria de las estructuras y normas que pueden aparecer como frenos a la intervención ciudadana.

¹⁴ Habermas, J. *Oroit el démocrane*, op.cit. pp.386-391.

Sin embargo ¿hasta qué punto la opinión pública puede ser susceptible de influir en las decisiones de los funcionarios y de los gobernantes? Habermas señala que " la influencia política, fundamentada en convicciones públicamente defendidas y ejercida a través de los medios de comunicación, no se transforma en poder político - es decir en un potencial que permita tomar decisiones comprometedoras- que en la medida en que actúa en las convicciones de los miembros autorizados del sistema político, lo que determinará el comportamiento de los electores, de los parlamentarios, de los funcionarios,etc".¹⁵ Por otra parte, la participación ciudadana ejercida a través de sus voceros requiere que estos sean profesionales, dada la complejidad de los fenómenos a tratar y poder ejercer su influencia según los temas para los que está capacitado, pero al mismo tiempo debe saber escuchar e interpretar el sentimiento de la población para poder persuadirla del interés general que tiene el tema sujeto a discusión. El actor

social con cualidades para la política deliberativa, es decir para la discusión, es factor de integración y de gobernabilidad, en la medida que consiga obtener unos resultados conectados con las expectativas o preferencias de su comunidad, sin que esto signifique que tiene algún poder de decisión.

Como muy bien señala Habermas, la opinión pública interviene como poder comunicacional que orienta las decisiones de los funcionarios y por su potencial de influencia puede, igualmente, orientar, los programas de acción que se ofrecen tanto en períodos electorales como en el ejercicio habitual de la administración. Para que este poder comunicacional pueda ejercerse entre los ciudadanos y los funcionarios por medio del debate y la discusión, se requiere que los actores actúen bajo ciertas reglas que permitan el diálogo o el consenso para ofrecer resultados razonables a las partes en presencia. Sin embargo, no podemos olvidar que los actores no siempre tienen la misma percepción e interpretación de las necesidades y por otra parte el ejercicio de la política, por naturaleza, no responde con igualdad a los intereses planteados por cuanto unos saldrán más favorecidos que otros. Es decir, debemos aceptar que el desequilibrio entre las partes está implícita en la actividad política en sus diferentes niveles local, regional y nacional.

15 Habermas, J. *ibid.* p. 390.

Estas reflexiones nos llevan a poner en relieve la importancia de la negociación en el caso de las políticas públicas. La participación política en la vida local requiere, para ser efectiva y eficaz, de la negociación, dado que lo que está en juego son planteamientos políticos de cierta intensidad y la mayoría de las veces conflictivos. ¿Significa esto que es imposible mantener un criterio neutro en los análisis y evaluación de las políticas públicas?

Existen diferentes conceptos teóricos para abordar la evaluación de las políticas públicas (principalmente el neo-marxismo, el neo-liberalismo y el neo-corporatismo) según la importancia o preponderancia que se de a los actores públicos o privados en presencia como ¹⁶ las instituciones públicas con su aparato burocrático poco interesado en el contenido de las políticas públicas; el Estado propiamente dicho cuya intervención será interpretada según el punto de vista ideológico, para unos será considerado como un instrumento controlado por el capitalismo, para otros estará al servicio de una minoría de empresarios poderosos, perspectivas que traducen la gran debilidad del Estado en la formulación de las políticas públicas, para otros el Estado será como un "cajero" que se limita a atender las solicitudes de la sociedad, etc.

En realidad lo que nos interesa es analizar los comportamientos entre los actores sociales de la comunidad (recordemos que nuestras reflexiones se orientan hacia la democracia participativa a nivel local), y las instituciones político-administrativas autorizadas a formular las políticas para mejor comprender las consecuencias y efectos sobre la comunidad receptora. Es decir, se trata de buscar con objetividad la relación en el proceso de negociación, los efectos, deseados o no, y abordar estos procesos sociales a partir de una realidad multiforme y compleja como son las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad civil. Este enfoque debiera permitir evitar la concepción normativa y rígida, con una representación lineal y simplista ¹⁷ de los mecanismos de la toma de decisiones políticas, ignorando los factores sociopolíticos que intervienen en los procesos de negociación; a no ser que no se desee tomar en cuenta la participación de los actores sociales de la comunidad, lo cual nos daría un planteamiento muy reduccionista y poco realista, ajeno a la opinión pública generada en el espacio público mencionado más arriba, ignorando la necesidad de un compromiso con la sociedad civil. Hay una certeza, reconocida por los expertos

en análisis de políticas públicas, y es el rol de la política, las consideraciones políticas influyen en la forma en que se desarrollan las evaluaciones y se debe a que cualquier situación sometida a arbitraje por falta de consenso estará sometida a la discusión y negociación para conseguir una respuesta que, como hemos señalado precedentemente, será desequilibrada, favoreciendo a unos y relegando a otros. " La utilidad eventual de la evaluación es indisociable de su participación en el área política. Intentar escaparse de esta realidad, equivaldría, en la mayoría de los casos, a renunciar a toda utilidad social de la evaluación" ¹⁸. Esta observación no significa dejar de lado la constatación de los hechos empíricos, esta consideración la tiene muy presente Cronbach para quien " una teoría de la evaluación debe ser tanto una teoría de la interacción política como una teoría relativa a la descripción del hecho" ¹⁹.

16 P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varonne, *Analyse el pilotage des politiques publiques*, Helbing & Lichtenbahn, Bâle, 2001.

17 E. Monnier, «Evaluations de l'action des pouvoirs publics», *Economica*, Paris, 1992.

18 *Ibid.*, p. 108.

19 Citado por Monnier p. 108.

Conclusión

El tema de la democracia participativa en la política local y sus efectos en las decisiones políticas es una materia de gran interés para aquellos que aspiran a mejorar la democracia. La atención prestada a las políticas públicas desde el punto de vista político es porque, si bien es cierto que el ejecutivo y la administración pública buscan obtener un máximo de beneficio en sus decisiones políticas y al menor costo posible, esto no puede conseguirse sin el aporte e intervención de la comunidad a quien van destinadas esas políticas, por lo que es indispensable favorecer y promover la participación política de la sociedad civil en sus comunidades. Esto constituye simplemente una respuesta al principio de subsidiaridad para que los servicios estén lo más cerca posible de quienes se benefician de ellos, funcionando como un poder más horizontal gracias a la participación ciudadana.

Aunque no nos hemos abocado a las exigencias técnico-científicas de la evaluación (no es el objeto de este artículo), sí hemos visto que la participación tiene exigencias sin las cuales esta no funcionaría y quedaría reducida a un saludo a la bandera, sin ayudar a garantizar la transparencia en la escogencia de las políticas, ni mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.

¿Cómo concebir un discurso sobre la democracia sin tener en cuenta la opinión pública que, formalizada en una política pública, sea suficientemente viable y operacional para responder a las expectativas y preferencias de los ciudadanos? La democracia participativa local se nutre del espacio público, generador de opinión pública, pero debe adquirir cierto grado de institucionalización que le permita la intervención en el proceso deliberativo para representar a la comunidad, evitando la rigidez de la estructura representativa, sin que esto signifique rechazo al centralismo estatal. Hemos visto la complejidad de este planteamiento y la dificultad de articular los diferentes intereses que faciliten una regulación del diálogo y compromiso.

En definitiva, se trata de realizar una gestión de la acción colectiva, para lo que se requiere conocimiento y comprensión de los mecanismos colectivos. En esta lógica Monnier nos señala que dado que se trata de problemas de connotación sociopolítica (la intervención pública surge de un planteamiento con repercusión social), son las competencias administrativas las que deben integrarse en el proceso de formulación de las políticas públicas y no lo contrario. Tampoco podemos olvidar que hay beneficios que ameritan el desarrollo de la democracia participativa en la gestión local, como son, por ejemplo, el aumento de la responsabilidad de las autoridades

públicas cada vez más comprometidas con la sociedad civil o el refuerzo de la descentralización que obliga a los actores electos a ampararse menos en el manto protector del Estado, para situarse en la comunidad y lugar del espacio público donde surgirá la formulación de las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

CAILLOSE, J. (dir.) "La démocratie locale. Représentations, participation et espace", Paris, P.U.F. 1999.

CAPDEVIELLE, J. "Démocratie: la panne", Eds. Textuel, col. La Discorde, Paris 2005.

HABERMAS, J. "Droit et Démocratie: entre faits et normes", Paris, Gallimard, 1998.

"Une époque de transitions", Paris, Fayard, 2005.

HAMEL, P., MAHEN, L., VILLANCOURT, J.G "Repenser les défis institutionnels de l'action collective", Politique et Sociétés, 19 (1) 2000.

HERMET, G "Culture et Démocratie", Paris, Albin Michel, 1993.

JOUBE, B. "La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté" Revue Française de Science Politique, vol.55, n° 2, 2005.

KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONNE, F. "Analyse et pilotage des politiques publiques", Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 2001.

MACPHERSON, C.B. "Principes et limites de la démocratie libérale", Paris, Fayard, 1994.

MONNIER, E. "Evaluations de l'action des pouvoirs publiques", Paris, Economica, 1992.

ROSÁNVALLON, P. "La crise de l'Etat-providence", Paris, Seuil, 1981.

TOURAINÉ, A. "Un nouveau paradigme", Paris, Fayard, 2005.