

DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EN LA BÚSQUEDA DE ESPACIOS Y FORMAS

Juany Guzmán León

Introducción

En una versión anterior este artículo se presentó como ponencia en el Seminario sobre los desafíos de los partidos políticos en Centroamérica (CEDAL. Noviembre, 2000). De manera que la pregunta que dio origen a esta reflexión fue precisamente por qué analizar los espacios y formas de participación ciudadana en un seminario sobre partidos políticos. La pregunta, aunque parece obvia, simplemente llama la atención de que el debate actual sobre participación ciudadana, actualmente parece situarse “fuera” de los partidos.

Y es que efectivamente esta pregunta nos devuelve a la constatación de que los partidos son hoy, para las democracias recientes y las de más larga tradición, válidos y necesarios pero insuficientes (Artiga, 2000). Desde esta perspectiva, el punto de partida que planteo se refiere a que asumir la insuficiencia como rasgo de identidad de los partidos en las sociedades democráticas puede cambiar su forma de verse a sí mismos y de ver a los otros en la sociedad (esos “otros” son los ciudadanos individuales, pero sobretudo los diversos grupos organizados).

Con este punto de partida quisiera referirme a los espacios y formas de participación ciudadana activa y efectiva desde dos ejes principales:

- El desafío de los otros.
- Los desafíos de todos.

Sin embargo, considero importante señalar previamente algunas precisiones sobre el concepto mismo de participación política.

Democracia y participación

El concepto de participación ha desatado un debate no sólo teórico, sino político, que ha llevado a calificar la democracia y asignarle cargas valorativas que más bien confunden y parecen mostrar un desconocimiento no solamente de la historia del pensamiento político, sino también de las teorías contemporáneas de la democracia.

En efecto, la aparente oposición que en ocasiones se establece entre democracia

representativa y democracia participativa, impide analizar los procesos de participación política en las sociedades democráticas .

En primer lugar es necesario recordar que el concepto de participación política tal y como lo entendemos en la actualidad, está relacionado con los sistemas políticos democráticos (Pzeworski y otros, 1999). Y como tales, aludimos a aquellas sociedades que han puesto en marcha las reglas básicas del juego democrático, a saber: pluralidad de partidos, elecciones libres, limpias y periódicas, alternancia en el poder y un compromiso explícito mediante legislación y protección institucional, de respeto a los derechos humanos, incluyendo los de libertad de reunión, expresión y asociación.

De manera que si hablamos de participación política, estamos hablando de mecanismos de participación en sociedades democráticas. A ello se une la importancia de situar el concepto mismo de participación política justamente como el eje del funcionamiento democrático; las democracias se “miden” por sus grados de participación política. En este sentido puede afirmarse que hay una relación directa entre la participación política y el fortalecimiento democrático: cuanta mayor participación, más democracia. La participación política la estamos asumiendo así como la capacidad efectiva de la ciudadanía de tomar decisiones o incidir en la toma de decisiones que le afectan.

De lo anterior se deriva que la pregunta no enfrenta a la democracia como participativa o no participativa, sino sobre cuán participativa es la democracia. La democracia posible, para utilizar el concepto acuñado por Edelberto Torres-Rivas a finales de los ochenta, es precisamente la democracia representativa y es desde ella: que cuestionamos la participación política que promueve y posibilita. Si se considera la democracia como un proceso en permanente construcción, dinámica y dialéctica, no puede estancarse: o avanza o retrocede. Ese es centro del asunto: la importancia de discutir sobre el ejercicio de la participación en las sociedades democráticas es para vigilar sus avances o retrocesos, monitorear su desarrollo, denunciar sus espacios cerrados y proponer mecanismos de apertura para que nuevos actores de la ciudadanía participen activamente e influyan en la toma de decisiones públicas que les afectan.

En los últimos años, cada vez más las sociedades democráticas recientes y de más larga tradición comparten el cuestionamiento por parte de la ciudadanía de crear más obstáculos que posibilidades a la participación y en sentirse conformes con el primer gran ejercicio de participación, como lo es el sufragio universal, pero sin apurarse por avanzar hacia espacios y formas nuevas, incluyentes y de responsabilidad mutua entre instituciones y ciudadanos (Elkin y Soltan, 1999).

El desafío de los otros

La supremacía de los partidos políticos en el engranaje de la organización social en los países centroamericanos ha reducido las posibilidades efectivas de participación de la ciudadanía y ha invisibilizado la diversidad social que no se ve representada por medio de partidos.

En efecto, la participación política ha sido “monopolizada” por los partidos y se reduce para la inmensa mayoría en el derecho a elegir a los representantes (por medio del voto) y para una pequeña minoría, a satisfacer también la segunda parte del derecho, es decir, a ser electo.

Hoy, sin embargo, los ciudadanos reclaman participación no solamente para elegir gobernantes cada dos, cuatro o seis años; exigen participar en la gestión de gobierno de esos gobernantes electos, quieren tomar parte directamente o influir en las decisiones que les afectan. Quieren principalmente asegurarse de que efectivamente ejercen la labor de representantes que les fue confiada: es una carta de reconocimiento a la democracia representativa, pero no una carta en blanco, sino una actitud responsable de vigilancia y ejercicio activo de la ciudadanía, del *demos* que gobierna, según la aspiración milenaria de la humanidad desde la antigua Grecia.

Y aquí entran en juego las relaciones entre unas y otras organizaciones sociales. Aunque la diferencia no es tajante sino de grado, puede afirmarse que los partidos garantizan el principio de elecciones libres, limpias, pluralistas y periódicas y con ellas la participación efectiva de la ciudadanía en la elección de sus gobernantes, en el nombramiento de sus representantes. Mientras que las organizaciones sociales garantizan la eficacia de la gestión de gobierno: el ejercicio efectivo de la representación, el cumplimiento del compromiso asumido.

En cuanto a la gestión de gobierno, se presenta un problema adicional y es que no se ve al gobernante en términos generales (esta es una diferencia ahí sí creo que tajante entre organizaciones sociales y partidos), sino en atención de la satisfacción de expectativas en relación con ejes de articulación específico: género, servicios públicos, garantías laborales, condiciones de mercado, condiciones étnico-raciales, edad, discapacidad, territorial o local , agrícola, etc. Cada una de estas tiene a su vez mayores específicas.

Por qué “los otros” son un desafío? Hay varios indicadores que obligan a dar cuenta de los cambios y de la diversidad que constituyen el escenario de nuestras democracias centroamericanas. Parece claro que los procesos de ajuste estructural o las condiciones de enfrentamiento bélico que precedieron a los procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia que hoy intentamos, muestran a los partidos como insuficientes para lograr canalizar la sobrecarga de demandas ciudadanas ante las mismas instituciones públicas:

- Las relaciones de subordinación y cooptación por parte de los partidos respecto de las organizaciones sociales anulaban las potencialidades de las segundas y salpicaron de acusaciones de corrupción a los primeros.
- En los países con mayor equilibrio entre desarrollo político y económico como los del occidente europeo, aún aquellas organizaciones en principio cercanas a los partidos exigen y se les respeta el espacio de acción política autónoma respecto del Partido.

Desde esta perspectiva, es de suponer que los partidos políticos en Centroamérica por mucho que cambien a lo interno no verán resultados tangibles hasta no avanzar en una “relación de nuevo tipo” con las organizaciones sociales. No como subordinadas, sino en un trato igualitario reconociéndolas como interlocutoras válidas. Un partido lleva a un candidato a la Presidencia de la Nación o el Municipio con una propuesta global de desarrollo. Las organizaciones sociales son las expertas en temas específicos que pueden colaborar en la construcción de las agendas y luego en la eficacia de las políticas.

Es probable que intentando caracterizar o situar el origen de buena parte del malestar con la política nos encontremos con las prácticas insalubres en las relaciones partidos-organizaciones sociales caracterizadas por la cooptación, manipulación y clientelismo; o directamente de no reconocimiento mutuo del papel que desempeñan en la sociedad, considerándose enemigos en vez de protagonistas en distintos momentos de la política y “partners” en otros momentos de la misma.

Cuando partidos de gobierno y oposición y organizaciones diversas del conglomerado social han logrado sentarse a construir propuestas conjuntas de desarrollo, creo que estamos hablando de nuevas formas de participación ciudadana activa y efectiva. Desde luego que si es así de ambicioso, también lo es de difícil y costoso. Es como desnudarse ante los otros, se conocen ambos mejor en sus debilidades y contradicciones, pero también en sus potencialidades y aspiraciones. Es una apuesta: conocerse para “reconocerse”. Creo que efectivamente este es el desafío de “los otros”, pero en una apuesta por el fortalecimiento de la democracia, vale la pena jugarse el riesgo.

Los desafíos de todos.

Parece haber consenso en que el gran desafío de la ciudadanía organizada en nuestras democracias, vía partidos políticos y organizaciones del más tipo, refiere justamente a poner su parte en una participación democrática más plena. Hemos demandado participación y

reconocimiento de la ciudadanía del trabajo que hacemos, pero no siempre hemos avanzado, al menos con el mismo interés, en dos asuntos centrales:

- La formación de una cultura de evaluación permanente y
- La búsqueda de la eficacia.

La formación de una cultura de evaluación permanente

El concepto de evaluación no ha encontrado en nuestras sociedades centroamericanas un espacio de construcción y desarrollo. En muchos casos, ha sido utilizado como instrumento de prácticas antidemocráticas:

- Se ha cargado de connotación negativa
- Se ha limitado a la perspectiva juricista (las cláusulas previstas en el acta constitutiva de la organización)
- Se utiliza con el propósito de expulsar a alguien.
- Se confunde con catarsis por falta de recursos.

Estas limitaciones impiden reconocer la evaluación como objetivo, meta, actividades y punto de agenda en el calendario de actividades de la organización. Tenemos en general en la región, pocas experiencias de evaluación como forma permanente de monitoreo respecto de nuestra capacidad efectiva de incidencia en las decisiones públicas que nos afectan. Enfrentamos una tradición de exclusión social y política, que estamos invirtiendo en los últimos quince años.

Pero es central asumir el compromiso de reconocer que hay que cambiar la perspectiva como organizaciones sociales comprometidas con la construcción democrática. La tentación de prácticas autoritarias y excluyentes es demasiado fuerte en todas las organizaciones sociales y en los partidos políticos en particular, porque el embudo es demasiado angosto para los que finalmente son designados a los cargos visibles y/o públicos.

De ahí que crear mecanismos de vigilancia de la organización sobre el ejercicio cotidiano de la democracia a lo interno, pero también del juego político con los demás actores sociales, es una tarea pendiente. En efecto, mecanismos para evaluar la participación como partido de oposición, como oficialista, como partido local o nacional, etc. Ello remite a la responsabilidad como organización en defensa de los derechos de las

mujeres, la población con discapacidad, la niñez o los indígenas que es la otra cara de los Institutos de Derechos Humanos que nos hemos cuidado de mantener a bajo perfil. La diversidad y la diferencia son acogidas como un discurso valioso para el juego de toma del poder, pero falta diálogo y compromiso explícito con los actores efectivamente involucrados, a fin de avanzar de una lectura más bien demagógica, hacia una protección, defensa y promoción efectiva de los derechos de todas las personas.

La búsqueda de la eficacia.

La participación tiene un fin . No es un fin. Es un medio democrático para alcanzar y cumplir los objetivos. Hemos perdido de vista la eficacia y esa debería ser finalmente la obsesión por participar en las decisiones y por vigilar el cumplimiento de las mismas. Que los objetivos se cumplan, pero, ¿cuáles objetivos? De ahí la importancia de la evaluación, que define los objetivos. ¿Y para qué la participación? Para que sea eficaz. A la vuelta del camino lo que cuenta es la eficacia. Omnubilados por el dogma de la eficiencia endiosada por los neoliberales, no hemos contrapuesto la aspiración democrática de la eficacia; esto es, cumplimiento de los objetivos que en nuestras democracias son reconocimiento efectivo de los Derechos Humanos para todas las personas. Esa es la aspiración máxima que orienta las organizaciones de la ciudadanía en las sociedades democráticas.

Desde ahí es que se debe medir la eficacia. En qué medida lo que hacemos y cómo participamos y hasta dónde luchamos, avanzando en dirección de un reconocimiento más pleno de los Derechos Humanos de todas las personas.

Finalmente, la llamada [*rendición de cuentas*] es la sumatoria de evaluación y eficacia. Al parecer a veces confundimos la [*rendición de cuentas*] con [*petición de cuentas*]. Se puede rendir cuentas respecto de compromisos explícitos. Las organizaciones sociales, políticas y los gobiernos usualmente no rinden cuentas, la mayoría de las veces dan informes, ¿por qué? Porque no están explícitos los objetivos y por tanto no se puede valorar la eficacia de la gestión. Lo que se hace está bien o está mal, pero realmente no está la referencia de si está bien o mal respecto de qué exactamente. Por eso en muchos casos se eluden las responsabilidades, lo que nuevamente tiene como consecuencia el descontento y el malestar con la política, lo cual no es otra cosa que la anulación paulatina de la expectativas de la ciudadanía, expectativas que son las garantizantes del fortalecimiento de la democracia. Es el círculo vicioso que parece no tener fin.

Es por tanto para la ciudadanía, en su conjunto y para los partidos políticos en particular, la llamada de atención para aumentar la participación ciudadana desde una cultura de evaluación permanente y la búsqueda de la eficacia: son los desafíos de todos.

Consideraciones adicionales

Los espacios y las formas de participación efectiva y activa no son recetas, sólo hay experiencias que arrojan pistas para su propia definición. Hay cuatro elementos que pueden ayudar en la búsqueda de ámbitos de participación, el ejercicio más pleno de la ciudadanía:

1. La *experticia*: la eficacia está directamente vinculada con la especialización temática. De manera que una forma de participación refiere a consultar a las organizaciones de acuerdo con su especialización temática. Este reconocimiento puede generar nuevas formas de interlocución y una participación política más plena.
2. *El Estado de Derecho*. A veces se quiere participar no solamente subestimando, sino desconociendo el marco constitucional y jurídico que define las relaciones entre los actores de las sociedades contemporáneas. *El Estado de Derecho* no es solo un instrumento de la democracia, es el lenguaje en que ésta se reconoce y construye. La exigencia por una mayor participación pasa por reconocer el *Estado de Derecho* como la base de las reglas del juego democrático.
3. La *interlocución internacional*. El desarrollo democrático por lo general se produce a distintas velocidades y ritmos en una misma sociedad. La importancia de conocer experiencias de sociedades diversas en la consecución de sus objetivos, mediante mecanismos de participación democrática más plena, puede ser analizada a fin de extraer ejemplos adecuándolos a las circunstancias específicas de cada sociedad (Bovens, 1998). El secreto del desarrollo ha sido desde siempre conocer y copiar. Hoy menos que nunca las democracias son islas. Las prácticas democráticas y en general los mecanismos de participación más exitosos pueden ser una excusa excelente para promover la interlocución por parte de los actores nacionales con sus pares internacionales.
4. *La historia*. Usualmente se la pone de primera. Pero el peligro es dejarla en el pasado. Nuestras sociedades son una herencia legada por nuestros antecesores. No solamente una herencia material y cultural, sino también de aspiraciones y expectativas. La cultura de la imagen, predominante en la actualidad, es intemporal e inmediata. Los procesos de participación son justamente lo contrario: se construyen en el tiempo y expresan

herencias de expectativas y frustraciones. Probablemente los ciudadanos de la región centroamericana, mayoritariamente con una historia reciente de dolor y muerte, tienen más claro que nadie que la construcción democrática o se construye en la historia, o no se construye. En cualquier caso, la democracia ha generado expectativas de nuevas formas de interacción social sobre la base del respeto a los derechos humanos y la consolidación de formas menos excluyentes en lo político, social, económico y cultural. El debate por una participación política más plena, obliga al menos a reconocer que se va mucho más lejos de lograr cuotas, asientos en las instancias decisorias o mecanismos de control de funcionarios públicos: lo que se asume es un compromiso con la historia para no anular esas expectativas.

Bibliografía

- Artiga, A. 2000. ***La política y los sistemas de partidos en Centroamérica***. FUNDAUNGO. San Salvador.
- Beiner, R. 1995. ***Theorizing Citizenship (editor)***. State University of New York Press. New York.
- Bovens, M. 1998. ***The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations***. Cambridge University Press. United Kingdom.
- Elkin, S. L. y K. E. Soltan 1999 (ed.). ***Citizen Competence and Democratic Institutions***. Pennsylvania State University Press. Pennsylvania.
- Przeworski, A; S. C. Stokes y B. Manin (ed.). ***Democracy, Accountability, and Representation***. Cambridge University Press. Cambridge (U.K.).
- Shafir, G. 1998 (editor). ***The Citizenship Debates***. University of Minnesota Press. Minnesota.
- Uriarte, E. y A. Elizondo (coord.) 1997. ***Mujeres en política***. Ariel. Barcelona.