

La democratización del Estado y la gestión pública *

Richard L. Harris

Introducción: la democracia es un sueño aplazado y una creciente necesidad social

La democratización de la sociedad contemporánea, incluyendo el Estado y la gestión pública, es un sueño aplazado ¹. Es un sueño cuya realización está aplazada porque mucha gente ha hablado, escrito y soñado sobre este tema durante todo el siglo XIX y el siglo XX, y todavía esperamos la llegada de una sociedad verdaderamente democrática. Lo que es cierto, sin embargo, es que la democratización de la sociedad es cada vez más una necesidad social - requerida por y para el desarrollo social, económico, científico, político y moral de la humanidad.

Hoy la democratización es una necesidad social en la mayoría de las sociedades actuales porque es el único sistema social que puede acomodar las demandas cada vez más complejas y el ritmo de cambio acelerado de las sociedades contemporáneas. No es casualidad que la democratización haya aumentado significativamente en casi todas las partes del mundo durante la última mitad del siglo XX - tanto en los países del Sur como en los del Norte. Hace solamente 25 años, menos de un tercio de los países del mundo tenían un sistema político formalmente democrático; sin embargo, ahora más del 60 por ciento de los países tiene un sistema político que sigue esta fórmula ². Lo que mucha gente no entiende todavía es que la democracia es el mejor sistema para la organización de las relaciones humanas, más allá del ámbito del Estado. La popularidad de la idea democrática en alguna forma se extiende hoy alrededor del mundo por una razón muy sencilla: la democracia es el modo más eficiente de organizar las relaciones humanas bajo condiciones de cambio continuo y de creciente complejidad en las sociedades contemporáneas.

La actual democratización del mundo no es producto del “triumfo” del capitalismo, el fin de la guerra fría, el neoliberalismo, el posmodernismo, la revolución informática o la influencia global de las ideas democráticas de los países anglosajones. Algunos de estos factores tienen algo que ver, pero no son las causas de este fenómeno. La causa principal es la eficacia de este sistema para organizar las relaciones humanas frente a las condiciones y problemas contemporáneos de la humanidad. Desde este punto de vista, la democracia tiene las siguientes ventajas ³:

1. es más flexible y adaptable frente a los cambios;
2. permite el libre flujo y el intercambio de la información a través de la sociedad;
3. promueve la introducción de la innovación con más rapidez que en los sistemas no-democráticos;
4. es más compatible con el desarrollo de la ciencia y la tecnología porque facilita un medio ambiente que apoya la investigación de lo no conocido y la experimentación;
5. crea una actitud de escepticismo y criticismo frente a los dogmas;
6. es más inclusiva que los sistemas no-democráticos y por eso incorpora mayor diversidad de ideas, puntos de vista, capacidades y destrezas;
7. tiene la capacidad de auto-corriger sus defectos.

Por supuesto, mucha gente piensa que la democracia es ineficiente, lenta y desordenada. Con mucha frecuencia la gente dice que las instituciones democráticas actuales no sirven para nada, incitan a la corrupción, al caos o algo peor. Aun en los países más democráticos, mucha gente se queja *ad nauseam* sobre las fallas y la ineficacia de sus instituciones democráticas. Hasta cierto punto, esa gente tiene razón, porque la mayoría de las instituciones democráticas que existen actualmente tienen muchas contradicciones y elementos autoritarios. En aquellas instituciones coexisten elementos democráticos y

(*) Este ensayo es una revisión de una ponencia presentada en el III Congreso Chileno de Administración Pública, Santiago de Chile, 3 al 6 de noviembre de 1999. El autor agradece al Profesor Jorge Nef de la Universidad de Chile por su apoyo y asistencia en la preparación de la ponencia.

elementos autoritarios. De hecho, la gran mayoría de las instituciones democráticas que existen en la actualidad son instituciones “pseudo” o “proto” democráticas.

Sin embargo, las condiciones y necesidades contemporáneas impulsan la democratización de esas instituciones y el desarrollo de nuevas formas de democracia. Como se indicase más arriba, la democracia es el único sistema social capaz de adaptarse a los cambios continuos y solucionar los problemas cada vez más complejos de la humanidad contemporánea ⁴. Para la época que entramos, parece que no hay otra alternativa a la democracia para satisfacer las crecientes necesidades sociales y solucionar los complejos problemas contemporáneos, aunque todavía los sistemas autoritarios o autocráticos parecen atractivos para mucha gente en el mundo.

Para sobrevivir en el siglo XXI, las sociedades, gobiernos, organizaciones y comunidades alrededor del mundo tendrán que sustentarse cada vez más en la democracia como forma de relación social. Tendrán que superar los obstáculos que frenan el desarrollo de las instituciones democráticas, y tendrán que extender la democracia a todos los sectores donde ahora el autoritarismo y la autocracia dominan las relaciones humanas. De esta manera, la creciente necesidad social por la democratización de las relaciones humanas va a satisfacerse y el sueño aplazado sobre la democratización profunda de la vida humana va a realizarse. Parece que la época de la democracia ha llegado y debemos abrazarla con fervor. La famosa “dama de hierro” Margaret Thatcher se equivocaba cuando decía que no hay otra alternativa para el mundo, salvo el neoliberalismo y la globalización capitalista. Lo que es inevitable no es el neoliberalismo y la globalización capitalista, sino la democratización de las sociedades contemporáneas.

Los valores de la democracia y los obstáculos a su realización

Por democracia entiendo un sistema de valores y normas para gobernar la conducta de las personas en casi todas las relaciones humanas - en el Estado, las empresas privadas, la administración pública, las comunidades, las asociaciones cívicas y en los grupos sociales. Este sistema de valores y normas incluye:

1. la plena y libre comunicación entre las personas sin tener en cuenta las diferencias de rango y poder;
2. el uso del consenso en vez de la coerción y la transacción para resolver los conflictos;
3. la competencia y el conocimiento como fuentes de influencia en vez del personalismo y las prerrogativas del poder;
4. la confianza en la autogestión como la mejor manera de manejar las cosas - especialmente al nivel individual, grupal y comunal;
5. la inclusión y participación de todos los afectados en la toma de decisiones;
6. el respeto por las diferencias étnicas, raciales, de clase, religiosas, nacionales, sexuales, etcétera, en vez de discriminar contra las personas o grupos por esas diferencias;
7. el reemplazo de las relaciones asimétricas de dominación y dependencia implicadas en el binomio sujeto-objeto, por las relaciones simétricas e igualitarias implicadas en el binomio sujeto-sujeto ⁵.

Si hay una sola palabra que encuadra la esencia de la democracia es la de “autogestión” - la democracia significa particularmente la autogestión del individuo, el grupo y la comunidad ⁶.

Por democratización del Estado entiendo la profundización de las instituciones, valores, procesos y prácticas democráticas en el sistema político de una sociedad ⁷. Implica la difusión, la expansión y la consolidación de las estructuras, valores, procesos y prácticas democráticas que son esenciales para el funcionamiento efectivo de la democracia política, tales como: elecciones libres y transparentes, la participación popular en los procesos políticos y la gestión pública, el respeto por los derechos civiles de los ciudadanos de parte de los funcionarios estatales, la responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos, etc. Incluye la adopción de medidas para eliminar la dominación del Estado por una

oligarquía o élite, y para el empoderamiento de los movimientos, asociaciones y grupos sociales de la sociedad civil que les permita presionar a las instituciones estatales para orientarlas al servicio de los intereses de la gran mayoría de la población y no de los intereses particulares.

Si alguien quiere renunciar a la democracia, ciertamente es por su subversividad y por el hecho de que la democracia tiende a romper todas las relaciones de dominación y dependencia. Como dice Norberto Bobbio, el filósofo italiano: “La democracia es subversiva. Y es subversiva en el sentido más radical de la palabra, porque donde llega subvierte la concepción tradicional del poder, según la cual el poder - sea el poder político o el económico, el poder paterno o el sacerdotal - viene de arriba hacia abajo”⁸. En una democracia genuina, el poder viene de abajo hacia arriba, y no hay relaciones de dominación y dependencia entre las personas.

Hay seis grandes obstáculos que bloquean el desarrollo de las instituciones democráticas actuales y la democratización profunda de las sociedades contemporáneas⁹:

1. la creciente brecha entre los ricos y los pobres;
2. la persistencia del militarismo;
3. la tenacidad de los detentores autoritarios del poder;
4. la apatía pública;
5. la falta de confianza en la autogestión;
6. la carencia de una presencia suficiente por parte de los sectores populares en el Estado y la administración pública.

No puedo analizar en el limitado espacio de este ensayo los detalles y las causas de estos grandes obstáculos a la democratización de las sociedades contemporáneas. Sólo quiero hacer notar que estos obstáculos existen y que traban la democratización en todos los países del globo.

Es necesario destacar también que las fuerzas autoritarias tratan de obstaculizar el crecimiento de la democracia a través de una gama de políticas antidemocráticas, entre las que se pueden mencionar las siguientes¹⁰:

1. el aumento de los poderes de los órganos ejecutivos sobre los de los órganos legislativos;
2. la reducción del acceso público a la información sobre las acciones de los ejecutivos;
3. el aumento o el mantenimiento de los gastos excesivos para las fuerzas armadas;
4. el mantenimiento de las políticas exteriores beligerantes;
5. el aumento en la brecha entre los ricos y los pobres;
6. la reducción de los gastos para la educación pública, la salud pública, y los otros programas públicos orientados al mejoramiento del conocimiento y bienestar de los sectores populares;
7. el aumento de la llamada “libertad económica de los ricos” a costa de los derechos humanos y la justicia social de las grandes mayorías;
8. la reducción de la participación popular en los procesos políticos.

Estas son políticas actuales que muchos gobiernos promueven alrededor del mundo. Las fuerzas autoritarias no mueren fácilmente y siempre buscarán reducir el ámbito de la satisfacción de las necesidades sociales en las sociedades contemporáneas, las cuales requieren la democratización.

Las revoluciones democráticas

La democracia fue, en algún momento de la historia de Europa, un instrumento de la aristocracia contra el absolutismo monárquico¹¹. Se volvió después en instrumento de la burguesía contra la aristocracia. Y desde hace algún tiempo, se volvió en instrumento de las masas populares contra la burguesía y los dictadores burocráticos, religiosos y militares. Sin embargo, los que piensan que la democracia es algo puramente instrumental o una artimaña de las clases dominantes, muestran su ignorancia sobre la historia política moderna. Es desconocer la historia de las grandes luchas contra las clases dominantes. La democracia es un valor universal por la muy sencilla razón de que sus conquistas, después de haber llegado a las masas populares, pasan a ser respetadas para casi todos los

seres humanos. Adonde todavía no ha llegado, es preciso que llegue. Y si bien son aún insuficientes sus conquistas, ellas son las bases para avances que deben lograrse.

En nuestra época, lo que distingue esencialmente las revoluciones democráticas no es necesariamente la violencia o la lucha armada, sino la amplificación y el predominio de los mecanismos de la democracia en varios aspectos de la vida social, y la creciente participación popular en los procesos políticos. En una revolución democrática, los mecanismos de la democracia participativa y la democracia representativa predominan sobre los mecanismos autoritarios y burocráticos. En una revolución democrática, las fuerzas armadas se convierten en “el pueblo en armas”, y en consecuencia, se hacen obedientes a las instituciones democráticas que representan al pueblo. Se elevan mucho los niveles de participación popular a través de mecanismos de autogestión y de democracia directa. Los hombres y mujeres - o por lo menos un gran número de ellos - se convierten en hombres y mujeres públicos. La democratización amplificada de la sociedad requiere la participación continua de casi todos los adultos en la vida pública, como ciudadanos activos y como coasociados activos en los mecanismos de autogestión en los lugares de trabajo, asociaciones cívicas y grupos sociales.

En cierto sentido, “la democracia secundaria” es más importante que “la democracia primaria” para el éxito y el sustento de cualquier sistema democrático¹². La democracia secundaria se refiere al “*software*” o la cultura de la democracia¹³, e incluye las consideraciones subjetivas, los valores, los modales, las costumbres, las sutilezas y las reglas del juego que determinan cómo la gente se comporta cotidianamente. En contraste, la democracia primaria tiene que ver con el aparato institucional: los organismos legislativos, procesos electorales, partidos políticos, el sistema judicial, las leyes, etc. La democracia primaria sin la democracia secundaria es como jugar los deportes sin practicar la deportividad¹⁴.

La democracia secundaria

La democratización del Estado y de la gestión pública dependen de la implantación y consolidación de la democracia secundaria. Esta se construye sobre el respeto mutuo entre los grupos competitivos, entre los líderes y sus seguidores y entre los gobernantes y los ciudadanos. Requiere el consenso sobre los fines principales y las reglas del juego. Es el ‘*software*’ o cultura de la democracia. Sin la democracia secundaria, la democracia primaria no puede funcionar y no tiene mucho sentido. Uno de los errores más fuertes de la concepción conservadora de la democracia es que no pone énfasis en la democracia secundaria, y por lo tanto, condena la democracia a una vida meramente formal y superficial.

Si la opresión, la explotación y la discriminación no son reducidas significativamente en las relaciones humanas y en la sociedad entera, la democracia queda “pro forma” y precaria. Para profundizar la democratización y consolidar la democracia política es necesario que los líderes adopten un estilo democrático y respetuoso en las relaciones con sus subordinados; y de la misma manera, los funcionarios públicos tienen que adoptar un estilo democrático y respetuoso en sus relaciones con todas las clases de ciudadanos. Los beneficios de la democracia no se logran cuando hay falta de consenso, intimidación, corrupción y manipulación en las relaciones humanas, o sea cuando el estilo de liderazgo y las relaciones humanas son autoritarios.

La democracia secundaria se ejercita principalmente en los grupos y en las relaciones interpersonales. A este nivel (grupales e interpersonales) de la realidad social, se puede distinguir muy bien el contraste entre las relaciones humanas autoritarias y las relaciones humanas democráticas. En el grupo autoritario hay escasa libertad personal, muy poca comunicación abierta y poca honestidad. La dirección del grupo es vertical, rígida y dura. Cuanto mayor es la divergencia entre los intereses del grupo y del individuo, más fuerte y opresora debe ser la dirección para mantener así el funcionamiento unitario del grupo. Por el contrario, en el grupo democrático predomina la libertad personal, la

comunicación abierta y la honestidad. Hay discrepancias y discusión entre los miembros del grupo, pero sin perturbar la integridad del grupo. Las personas, como tales, pueden expresarse libremente. Existe una dirección no estricta ni de alto control. Hay la potencia para la autogestión del grupo y la de cada miembro.

En los grupos democráticos maduros es donde la democracia secundaria predomina, y se puede identificar este tipo de grupos por la presencia de las siguientes características ¹⁵:

1. La atmósfera es informal, cómoda, relajada.
2. Hay discusión abierta y en ella hay participación de todos.
3. Las tareas u objetivos del grupo son bien conocidas y comprendidas por todos.
4. Todos escuchan y se escuchan las ideas de todos.
5. Hay desacuerdo y ello no se considera negativo.
6. La gran mayoría de las decisiones se toma por consenso, y logrado esto, todos se ponen de acuerdo para avanzar en conjunto.
7. La crítica es frecuente, franca y relativamente cómoda. Tiene un sabor constructivo.
8. Todos opinan libremente sobre sus rendimientos e ideas, y sobre la conducta del grupo.
9. Los valores del grupo son una integración de los valores y de las necesidades pertinentes de sus miembros.
10. Todas las actividades para solucionar problemas o tomar decisiones tienen lugar en una atmósfera de apoyo.
11. Todos se ayudan, colaborando así para que el grupo logre sus objetivos y los miembros logren sus metas.
12. Existe una fuerte motivación por parte de cada uno para comunicar al resto todo lo que sea necesario.

Por supuesto, no es fácil alcanzar este nivel de democracia madura en un grupo. Requiere mucha capacitación apropiada y una práctica prolongada. Los equipos de trabajo autogestionados en las empresas modernas, ONGs y organismos públicos de los países más democráticos son los mejores ejemplos de los grupos democráticos maduros ¹⁶.

He trabajado como asesor en muchos equipos de trabajo autogestionados durante los últimos diez años, y he visto que estos grupos o equipos se desempeñan casi siempre con mayor productividad y responsabilidad que los grupos de trabajo dirigidos por un jefe ¹⁷. En los equipos de trabajo autogestionados se encuentra la práctica diaria de la democracia secundaria. Sus miembros se dirigen a sí mismos, comparten entre ellos el liderazgo y asumen casi todas las funciones de gestión. Se comunican entre sí de manera abierta, franca y respetuosa, aumentando así su nivel de conocimiento y su capacidad para cooperar y adoptar decisiones efectivas. Estos grupos aprenden cómo utilizar constantemente la retroalimentación y la crítica constructiva (formulada tan pronto como sea posible y sin cólera), y cómo tratar a otra gente con respeto y honestidad.

Los beneficios que los equipos autogestionados pueden aportar a las organizaciones estatales son los siguientes:

1. crean funcionarios que conocen bien los fines y metas organizacionales y que asumen la responsabilidad para su implementación efectiva, porque a través de la autogestión ellos participan activamente en la definición de cómo implementarlos en su trabajo;
2. aumentan la productividad del personal involucrado en los equipos y mejoran la calidad del producto o servicio brindado por ellos;
3. aumentan la satisfacción, el compromiso y la confianza de los funcionarios que son miembros de estos equipos;
4. permiten a los dirigentes anteriores de los equipos, dedicarse a tareas importantes de planificación, capacitación, innovación y colaboración;

5. crean focos de democracia secundaria que contribuyen al desarrollo de la democracia secundaria dentro del Estado y a relaciones más democráticas entre los funcionarios del Estado y el público.

El desarrollo de los equipos autogestionados, como focos de la democracia secundaria dentro de las organizaciones estatales, conduce a la creación de una cultura organizacional democrática caracterizada por la comunicación abierta en vez de la comunicación restringida; la cooperación y el consenso en vez de la competencia y el conflicto; la confianza y respeto mutuo en vez de la desconfianza y el miedo en las relaciones interpersonales; la colaboración entre las distintas unidades de la organización en vez de la fragmentación y aislamiento de estas unidades; y la búsqueda de la mejor manera de servir al público en vez de satisfacer los intereses particulares de los funcionarios.

La capacitación de los miembros de los equipos autogestionados y sus dirigentes anteriores es un elemento esencial muy importante para el desarrollo exitoso de estos equipos y la implantación de las normas y prácticas de la democracia secundaria. Los dos grupos tienen que aprender cómo apoderar a otros. En particular, los dirigentes tienen que aprender cómo apoderar los miembros de los equipos de trabajo y funcionar como asesores, facilitadores y entrenadores; y los miembros de los equipos tienen que aprender cómo compartir el liderazgo y tomar decisiones colectivas por consenso. Por lo tanto, la capacitación de los miembros de los equipos autogestionados y los dirigentes anteriores representa el instrumento clave para promover la democracia secundaria en la vida cotidiana organizacional. Consta del adiestramiento en el *'teamwork'* (cómo formar y trabajar en equipos), el liderazgo compartido, la toma de decisiones por consenso, la facilitación de discusiones abiertas, la colaboración entre grupos y la retroalimentación/crítica constructiva.

Es necesario también impartir a través de la capacitación de los funcionarios estatales el afán de servir al público de la mejor manera posible. Esto requiere la redefinición total de las relaciones típicas de los funcionarios estatales con el público, la cual se logra por medio de la aplicación de la ética de servicio en el tratamiento del público y por el credo de *'stewardship'* (mayordomía) en la administración de los bienes estatales. Para conseguir este nivel de concientización democrática en la gestión pública, la capacitación de los funcionarios tiene que poner énfasis en lo siguiente:

1. cómo servir los intereses de la gran mayoría de los ciudadanos en vez de los intereses particulares de los funcionarios y los 'clientes especiales' - o sea cómo aplicar el espíritu de servicio público en lugar del clientelismo y compadrazgo;
2. cómo ver las políticas, las prácticas y los problemas desde la perspectiva de los ciudadanos y no desde la perspectiva de la burocracia estatal;
3. las más altas normas profesionales de conducta;
4. la necesidad de respetar siempre los derechos civiles de todos los ciudadanos;
5. cómo apoderar e incorporar la participación popular en la gestión pública;
6. cómo alcanzar un alto nivel de responsabilidad individual y colectiva por medio de la autogestión en vez del control jerárquico y la dirección autoritaria;
7. cómo integrar las necesidades de los individuos y los grupos con los fines y metas organizacionales;
8. cómo aplicar las normas y las técnicas de la autogestión en los grupos de trabajo y otros grupos sociales.

No se debe subestimar la importancia de capacitar los funcionarios estatales en las normas y prácticas de la democracia secundaria, porque sin este tipo de capacitación es casi imposible democratizar la gestión pública y profundizar la democratización de los estados contemporáneos.

¿Cómo se realizará la hegemonía de la democracia?

¿Cómo se realizará la lucha por la hegemonía de la democracia bajo la hegemonía neoliberal y conservadora que en las últimas décadas ha tratado de transformar la democracia representativa en una

caricatura de sí misma? Parece indudable que el horizonte de los dueños del poder, tanto de los actuales como de los aspirantes, en general no va más allá de un concepto restringido de la democracia. Creo que una respuesta es hacer lo que cada quien puede en cuanto a promover en su alrededor la democratización de las relaciones humanas. O sea, cada quien debe promover la democracia secundaria.

En el caso de los administradores públicos, la mejor forma de promover la democracia es a través de la democratización de sus relaciones humanas en sus centros laborales y en sus contactos con el público. Cada funcionario puede promover la autogestión y la participación democrática en la toma de decisiones en su lugar de trabajo, aun si su esfuerzo toca solamente un pequeño grupo de gente. También, cada funcionario que tiene relaciones con el público puede tratarlo de forma respetuosa, apoderar de una manera u otra a los ciudadanos, grupos y asociaciones que representan los intereses de sectores de la ciudadanía que no tienen representación adecuada en las decisiones estatales, y en general, llevar a cabo sus funciones de modo que sirva los intereses públicos y no los intereses particulares. Y en su vida extra laboral, los funcionarios pueden promover la democracia secundaria en las asociaciones cívicas, la vida social y las entidades comunales en las cuales ellos participan.

Sin embargo, no se puede profundizar la democratización de las sociedades actuales sin hacer alteraciones drásticas en sus prácticas económicas para atender las necesidades populares. Es evidente que la democracia deberá suprimir las extremas desigualdades sociales que impiden a la mayoría del pueblo tener acceso a la ciudadanía y la toma de decisiones. En este sentido, la reorientación de la política económica y el control sobre el funcionamiento del gran capital son tareas democráticas ineludibles.

La pobreza es un desafío para las democracias del mundo. Está creciendo en muchos de los países del Sur y también en algunos de los del Norte. En América Latina, más o menos un cuarto de la población vive ahora con menos de US\$ 1 de ingreso por día ¹⁸. Es un problema que incide en la esencia misma de la gobernabilidad y la democratización. Cuando la atención estatal a las exigencias de los sectores pobres tiende solamente a frenar el deterioro de las condiciones de vida de estos sectores, la resultante es una ‘bomba de tiempo social’ que va a estallar al mediano o al largo plazo ¹⁹. Para el conjunto de la sociedad, la pobreza constituye una carga económica, política e institucional que a la larga se hace insoportable. El objetivo de un Estado democrático debe ser que sus políticas sociales se expresen en programas que respeten a los ciudadanos y que eliminen las condiciones adversas que los rodean. La apropiación privada del Estado y el clientelismo dentro de la administración pública inhiben el logro de este objetivo. Para lograrlo se requieren funcionarios públicos que estén identificados con los intereses del público y no con los intereses particulares.

En casi todas las democracias contemporáneas, el público tiene una presencia insuficiente en la administración pública. Por eso la gente se siente demasiado excluida por los cabilderos y expertos. Con mucha frecuencia, la administración pública es considerada por sus servidores como una sociedad cerrada. Los administradores y los cabilderos piensan que si se diera a conocer su accionar a todos, el desempeño mermaría, por cuanto el Estado administrativo moderno no es lugar para *amateurs*. Los individuos que están fuera de la administración, por su parte, alegan que necesitan enterarse más sobre lo que sucede en ella ²⁰. Y en la democracia, el público tiene derecho a saber lo que quiera de su propia administración.

Es evidente, entonces, que la administración pública en una democracia debe esforzarse por satisfacer a todas las partes y debe tratar de abrirse más a la participación directa del público. Como ha dicho Nuria Cunill Grau en su reciente obra sobre nuevas formas de gestión pública y representación social, esto requiere “la publicación” de la administración pública y del aparato estatal, especialmente los procesos de adopción e implementación de las decisiones estatales ²¹. En vez del reforzamiento de la ‘privatización’ de aquellos procesos, la democratización del Estado y la gestión pública debe

“aumentar la participación popular en la gestión pública y garantizar, cada vez más con eficacia, que ésta sirva los intereses de la colectividad y no los de tipo particular”²².

Por esto, la descentralización del Estado tiene un significado específico en las democracias, bien distinto al de las sociedades con regímenes pseudo-democráticos y autoritarios. Para lograr una verdadera democracia, la descentralización del aparato estatal es necesaria para entregar a la población más posibilidades concretas y directas que les permita participar en los procesos políticos y los programas estatales.

La participación no es nada más el producto de una intención de participar, sino la existencia de canales que la hagan posible, lo cual requiere instituciones más próximas, al alcance de la mano por parte de los ciudadanos. Por otra parte, la descentralización es una fuente específica para que al tiempo que se promueve la participación democrática, se promueva la eficiencia de la acción pública. Nótese que no es cualquier concepto de eficiencia el que está en juego. Se trata de la eficiencia de carácter democrático²³.

La descentralización democrática genera una superficie de contacto mayor del público con los funcionarios públicos. La participación política de los ciudadanos es un producto resultante de la intención de participar y de la existencia de canales que la hagan posible. La descentralización democrática genera un tipo de circulación entre los ciudadanos y el Estado que socava el centralismo y las concepciones tecnocráticas y burocráticas de la descentralización. Para ello se necesita capacitar y financiar un cuerpo de funcionarios profesionales en los niveles locales y subnacionales para terminar con la corrupción y el clientelismo que existan en estos niveles. Sin este cuadro de funcionarios públicos, “las ventajas de la descentralización se aminoran en las redes del clientelismo y los intereses de carácter parcial”²⁴.

También hay que entender que la descentralización despierta fuerzas muy poderosas que dejadas al libre juego del ‘mercado’ podrían debilitar la democracia²⁵. Para evitar ese resultado, es necesario ‘publicar’ el Estado y la gestión pública, ajustar la representación política a la representación social en todos los niveles del aparato estatal y eliminar el carácter ‘burocrático-clientelar’ de la gestión pública²⁶. La descentralización debe ser capaz de generar una creciente participación política de los ciudadanos en los gobiernos locales y subnacionales, conducir a la elevación de la calidad de vida de los sectores de la población menos favorecidos, y promover una gestión más eficiente y democrática del sector público.

Consideración final

La democracia verdadera no se reduce a la ‘representación virtual’ de los intereses sectoriales en un Estado privatizado y controlado por una élite oligárquica y sus cuadros tecno-burocráticos. No es un mero acto de selección de los miembros de esta élite gobernante por las masas subordinadas. La democracia depende de instituciones democráticas, procesos políticos democráticos, participación popular en estas instituciones y procesos, y especialmente depende de los valores y normas democráticos que determinan las reglas del juego político y el carácter de las relaciones humanas. Estos valores y normas se pueden llamar el ‘*software*’ o la cultura de la democracia. La democratización profunda del Estado y la gestión pública requiere la incorporación de la cultura democrática en la práctica de las relaciones humanas dentro del Estado y entre los agentes del Estado y el público.

Lo que se denomina la democracia secundaria es un elemento esencial para el funcionamiento exitoso de la democracia política y la democratización profunda de la sociedad. La democracia política solamente puede adquirir una vida popular si los funcionarios estatales practican la democracia secundaria diariamente. La práctica de la democracia secundaria por los funcionarios infunde los valores y normas democráticas en las actividades diarias del Estado y en sus enlaces con el resto de la sociedad.

Los funcionarios públicos pueden fomentar la democratización del Estado, de la gestión pública y de la sociedad entera si ellos incorporan la práctica de la democracia secundaria en sus relaciones cotidianas. Por supuesto, hay que tomar en cuenta los obstáculos que inhiben la democratización del Estado y la gestión pública en las sociedades contemporáneas. Sin embargo, aunque no se pueden superar o eliminar ahora todos estos obstáculos, se puede promover la democratización donde hay las posibilidades o las oportunidades de hacerlo. Durante las décadas que vienen, la creciente necesidad social por la democracia en las relaciones humanas va a generar muchas oportunidades y presiones a favor de la democratización del Estado y la sociedad civil. Para manejar el ritmo acelerado de los cambios contemporáneos y solucionar los problemas sociales cada vez más complejos, será necesario usar los mecanismos de la democracia, dado que es el único sistema suficientemente flexible y capaz de solucionar los problemas de alta complejidad y adaptar las relaciones humanas al ritmo de dichos cambios.

Notas

¹ Ver Slater, Philip, A Dream Deferred: America's Discontent and Search for a New Democratic Ideal, Boston: Beacon Press, 1991.

² World Bank, World Development Report 1999/2000, Nueva York: Oxford University Press, 1999, p. 8.

³ Slater, Philip y Warren Bennis, "Democracy is Inevitable", Harvard Business Review (March-April 1964), pp. 303-313.

⁴ Nogueira, Marco Aurélio, "Democracia política, gobernabilidad y representación", Revista del CLAD Reforma y Democracia, Número 1 (enero 1994), p. 17.

⁵ Fals Borda, Orlando y Carlos Rodrigues Brandão, Investigación participativa, Montevideo: Instituto del Hombre, 1987, pp. 18-19.

⁶ Aquí uso el concepto de 'autogestión' (*'self-management'* en inglés) para significar cualquier proceso en el cual los 'dirigidos' no lo son por un/una 'dirigente' o jefe, sino que son dirigidos por sí mismos en una forma directa y democrática. No uso el concepto, en este caso, para significar un modo de organizar la democracia económica, como ha sido utilizado con frecuencia en el pasado; véase, por ejemplo: Iturraspe, Francisco (editor) Participación, cogestión y autogestión en América Latina, Caracas y San José: Editorial Nueva Sociedad, 1986.

⁷ Luckham, Robin y Gordon White (editores), Democratization in the South: The Jagged Wave, Manchester y Nueva York: Manchester University Press, 1996, pp. 7-8.

⁸ Citado en Weffort, Francisco, "Democracia y revolución," Cuadernos Políticos, enero-abril 1989, p. 9.

⁹ Slater, op.cit., p. 174.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Weffort, op. cit., p. 11.

¹² Los conceptos de "democracia secundaria" y "democracia primaria" provienen de una ponencia de Werlin, Herbert H., "Bureaucracy and Democracy: Overcoming the Dichotomy," presentada a The National Conference of the American Society for Public Administration, que tuvo lugar en 1993, en San Francisco, California.

¹³ Ver el ensayo de Nef, Jorge, "Demilitarization and Democratic Transition in Latin America," en Halebsky, Sandor y Richard Harris (editores), Capital, Power and Inequality in Latin America, Boulder, Colorado; Westview Press, 1995, pp. 84-89.

¹⁴ Werlin, Herbert H., op. cit.

¹⁵ Son las características de los grupos maduros, las cuales se encuentran en Vergara, Javier Las Personas: La clave para el éxito de su empresa, Buenos Aires, 1992, pp. 136-7.

¹⁶ Ver Glaser, Rolin (editor), Classic Readings in Self-Managing Teamwork, King of Prussia, Pennsylvania: Organization Design and Development, 1992.

¹⁷ Ver Orsburn, Jack D; Linda Moran; Edward Musselwhite, y John Zenger, Self-Directed Work Teams: The New American Challenge, Homewood, Illinois: Business One Irwin, 1990, pp. 5-6.

¹⁸ World Bank, World Development Report 1999/2000, Nueva York: Oxford University Press, 1999, p. 25.

¹⁹ Blanco, Carlos, “La Reforma del Estado y la política social,” Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 1 (enero 1994), p. 87

²⁰ Caiden, Gerald, “Revitalización de la administración pública,” Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 1 (enero 1994), p. 46.

²¹ Cunill Grau, Nuria, Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social, Caracas: CLAD y Editorial Nueva Sociedad, 1997, p. 198.

²² Borja, Jordi, “Para descentralizar al Estado,” Nexos No. 35, noviembre de 1980, p. 24.

²³ Blanco, Carlos, op. cit., p. 95

²⁴ Ibid., p. 97.

²⁵ Ibid.

²⁶ Cunill Grau, Nuria, op. cit., p. 297.