

## II. PARTICIPACION POLITICA A TRAVES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Recientemente analizábamos cómo, en los orígenes mismos del Estado moderno, existen máscaras que deben ser removidas. Veíamos cómo la participación política, constitutiva de la acción social organizada predominante, que nosotros denominamos acción estatal, surgía de manera parcial por un vehículo de reconocimiento formal vinculado entrañablemente con la vida legislativa. Fue el siglo XVIII el que dio poder a la fuerza terrenal. La discusión política se volvió así cuestión mundana. La cosa pública estaba ahora a la altura de cualquier ser humano con derechos cívico-políticos y todos los seres humanos los tenían.

El siglo XIX y los principales debates que se llevaron a cabo en él, guardó, durante varias décadas, celo a la discusión terrenalizada y se mantuvo en lo axiológico. Fundamentos, fines, orígenes y esencias de lo político, lo estatal y lo social fueron cuestionados invariablemente.

Las distintas concepciones e interpretaciones sobre la sociedad y su devenir, que nosotros hemos denominado *ideas de vida*,

en su relación con el proceder político estatal, los instrumentos mismos del combate político, en especial los partidos políticos, fueron a su vez configurándose en su concepción moderna en la segunda mitad, del siglo XIX. La expresión gubernamental nacía así de una abierta discusión política en la cual se mostraban posiciones e interpretaciones sobre la realidad que tienen repercusiones en la actuación estatal y, por lo tanto, sobre las diferentes clases sociales. El pensamiento liberal, el pensamiento conservador o el incipiente socialismo, fueron algunas de las principales vertientes u opciones teórico-políticas del siglo XIX, todas ellas arraigadas en buena parte en la discusión filosófica.

La discusión de opciones teórico-políticas fundamentalmente se realizaba con motivo de la selección para puestos de elección popular. Partidos y cámaras constituían los vehículos naturales para concepciones que, después de haber mostrado hegemonía por medio de mediciones cuantitativas, eran llevadas a la acción, a la ejecución. La participación ciudadana, en sus distintos niveles, se convirtió en un especie de cedazo que otorgaba o negaba respaldo. A no dudarlo las cámaras y los partidos políticos fueron los grandes exponentes de la negociación política.

La acción estatal (para dejar la preñez filosófica y ontológica del término Estado) encarnaba parcialmente los distintos proyectos que eran avalados por la participación ciudadana en el foro legislativo. El término *acción gubernamental* nos permitirá distinguir a los diferentes gobiernos, es decir acciones diferenciadas en el rango del quehacer político estatal. Un gobierno reemplaza a otro y puede modificar en forma parcial los quehaceres estatales. Existe así un rango de acciones sujetas a los vaivenes de la negociación que, por lo menos en el siglo XIX, son negociadas principalmente por medio de los partidos y en las cámaras.

Sin embargo existía desde entonces un cierto conjunto de

acciones estatales que no sufrían tan arbitrariamente las modificaciones del quehacer político partidista. Actividades de la acción estatal que fueron haciéndose, si no permanentes, aparentemente supra-políticas, en los términos en que se ha manejado aquí la negociación política. La administración de la seguridad en las urbes, las funciones militares, la recaudación, la administración de las vías de comunicación, los controles fronterizos, etcétera, son ejemplos de ello. Esta sería quizá una de las primeras parteras de una nueva negociación política.

Por otro lado observemos que, al encauzar la negociación política predominantemente por vía de los partidos y de las cámaras, es decir a través de la representación popular, implícitamente se aceptó el ritmo de lo legislativo. Vale decir, la concepción misma de la división de poderes en el sentido de concebir al ejecutivo como sujeto, en buena medida, al poder legislativo, condicionó la imagen del quehacer político. Los partidos por medio del legislativo negociaban políticamente aquellas acciones estatales que, por vía normativa, pudieran sujetar la acción gubernamental.

Existía por otro lado una serie de acciones, de medidas de la acción social organizada predominante, con repercusiones fácticas sobre la sociedad, que no necesariamente eran negociadas por vía de los partidos. La acción estatal, que incluye en nuestro esquema a la acción gubernamental, tuvo que llevar adelante negociaciones políticas, que si bien podían ser registradas por los partidos, demandaban un ritmo de acción totalmente desfasado del poder legislativo. Piénsese en medidas económicas de corto plazo como aranceles, emisión o paridad de la moneda. La llegada del siglo XX, por las características mismas de la economía, la comunicación, el intercambio, demandó una negociación política pronta que esquivaba al partido político y su rango de acción.

Fue por ahí que la negociación política, y por lo tanto la participación, parecen haberse escindido en varios niveles. Lo que resulta imposible de concebir es que las acciones llevadas a cabo por el ejecutivo en particular y por la acción estatal en lo general, no tuvieran negociación política. Tal posición sería tanto como aceptar que los sujetos de una sociedad reciben acciones que afectan sus intereses sin tener mecanismos de negociación, es decir, permaneciendo con los brazos cruzados. Se dio así un espacio político no reconocido como tal.

Surgiría una nueva participación política no partidista y que, en buena parte, ha sido retomada por la administración pública y por la acción gubernamental. La administración se politizaría y el poder burocrático de negociación podría entrar al negocio político por la puerta de atrás. Política es ahora administración de aranceles y por lo tanto la negociación con grupos de poder; administración de educación y con esto conocimiento de los grupos de presión cultural; administración del espacio y por ello relación con los terratenientes; administración de la energía y por lo tanto negociación-política con *trust*, *carteles*, etc.

Debemos de recordar que fue precisamente el carácter circunstancial de muchas de las negociaciones o el ritmo de las mismas, es decir su situación temporal frente a la acción estatal, lo que llevó a constituir nuevos foros de negociación política que pudieron evadir la vía partidista. Algunas de esas negociaciones dieron origen a instituciones sociales de negociación política permanente, pero no necesariamente afiliadas o enganchadas a la acción partidista. Quiere decir esto que cierta discusión política incrementaba su desfase del ritmo legislativo.

¿Qué papel juega como negociadora, dentro de este esquema, la administración pública? La administración, en su concepción tradicional, implicaba la ejecución del mandato que, por

medio del tamiz partidista-legislativo, era asignado a determinado gobierno. Así, se distingue entre administraciones con características diferenciadas que cumplen con consignas políticas concretas de acuerdo a plataformas electorales. A ellas las hemos denominado acciones gubernamentales. Dijimos más arriba que esa concesión formalizada por vía de los partidos y cámaras, autorizaba a ciertas personas o grupos políticos para la ejecución de un rango de acciones que comprendía a la acción estatal además de la explicitada como acción gubernamental.

La acción estatal encerraba de manera escondida un mundo de posibilidades de negociación que no son presentadas en la plataforma política electoral. El tiempo histórico estaba ahora del lado del ejecutivo a quien convirtió, abiertamente, en el gran negociador. Así los jefes de los distintos ejecutivos, quienes en sus fundamentos jurídicos deberían estar sujetos a la negociación política partidista, rebasan el asiento que les había sido asignado y realizan negociaciones de manera eficaz por fuera de la vía partidista. El gran negociador, es decir el ejecutivo en su sentido amplio, no sólo no tenía que buscar apoyo permanente en el legislativo y por lo tanto en la vía partidista, sino que incluso tenía la posibilidad de fortalecer al partido que le daba origen por medio de su propio rango de negociación.

Este es el primer nivel en el que debe analizarse el papel de la participación política a través de la administración pública. ¿Cuáles podrían ser algunas de las características de este tipo de negociación y, paralelamente, de la participación que provoca? Es evidente que existe una ventaja, o por lo menos diferencia considerable, en relación con el tiempo. El gran negociador, el ejecutivo o administrativo, en todas sus vertientes tiene la capacidad para dar pronta respuesta a ciertas demandas que, de ser planteadas por vía del legislativo, perdían toda posibilidad de recibir solución.

Así, es el ejecutivo el que puede sancionar la violación de normas sanitarias o comerciales y, por lo tanto, puede tener injerencia directa en la vida sindical. Es el ejecutivo y la administración pública en lo general, el que puede brindar apoyo o retirarlo en las transacciones comerciales, interestatales o entre naciones. Es también la administración pública la que modifica políticas de aprovechamiento de recursos naturales afectando o beneficiando intereses económicos muy concretos. Todas estas acciones se llevan a cabo dentro del margen que el legislativo ha brindado al ejecutivo. Una de ellas, por su infinito poder, resalta aún más lo que queremos mostrar ahora. Nos referimos en particular a la facultad reglamentaria, muy extendida entre los cuerpos ejecutivos del mundo occidental. El reglamento, como peldaño inferior de la pirámide legislativa, tiene un enorme poder social. Frecuentemente son reglamentos los que condicionan la producción de la industria pesada, son reglamentos los que sujetan la producción automovilística o farmacéutica.

El origen de esta gran facultad concedida al ejecutivo y de ahí a las administraciones centrales de diversos países, radica en la necesidad de estar modificando casi de manera permanente los mencionados reglamentos de acuerdo a las distintas modalidades científico-tecnológicas que va produciendo la sociedad.

El reglamento y la facultad para reglamentar, que de hecho es legislar en tanto que se producen normas generales, abstractas e impersonales, por ejemplo en materias como seguridad o tránsito, vivienda, educación, comunicaciones, urbanización, etcétera, es una de las más poderosas armas que han sido concedidas a la administración pública.

¿Qué fue entonces lo que ocurrió? Al existir la capacidad real para afectar intereses sociales muy extendidos por medio de la administración pública y sin necesidad de tocar siquiera la

vía partidista-legislativa, se abrió de paso una necesidad de negociación política no formalizada. ¿Cómo negociar o simplemente permitir la expresión de puntos de vista sobre las características que debe tener tal o cual producto industrial? ¿Quién es el vocero autorizado para, por medio de esa participación, establecer criterios formales que puedan plasmarse en una reglamentación por ejemplo?

Recordemos que la invitación a la participación no es aquí graciosa concesión sino producto necesario para lograr legitimidad política en las medidas adoptadas. La legitimidad condiciona también a la eficacia de las medidas. Vale decir que la administración necesitaba de mecanismos de negociación, y por lo tanto de participación política, si quería que las medidas que le conciernen y que debe tomar fueran, para comenzar no rechazadas y, de preferencia, apoyadas. ¿Qué sucedería si se toma una medida equivocada que nadie respalda o que incluso es rechazada con consecuencias en la producción de medicinas o alimentos?

La administración pública recibía ese enorme regalo de poder pero que suponía también un gran esfuerzo por saber hacer uso de él. La concesión como negociador político podía producir un gran fracaso. Así, fue ahora la administración pública, la interesada en tener eficientes mecanismos de negociación que suponían participación. Muchos de ellos surgirían del marco normativo tradicional de la sociedad civil. Piénsese por ejemplo en las asociaciones de profesionistas, o las cámaras de industria o comercio. En otros casos la especificidad de las demandas conllevaba la creación de mecanismos concretos que cumplían específicamente con una negociación política para después desaparecer. Téngase presente, por ejemplo, la urbanización y la infinidad de negociaciones coyunturales que ella demanda. Este primer rango de acciones tiene la característica de oscilar con las políticas gubernamentales lo cual le otorga otro rasgo definitorio. Además este tipo de negociaciones normalmente se llevan

a cabo por medio de organismos de representación que, de alguna manera, conjuntan los intereses y ello es participación política.

Hoy en día las posiciones políticas con frecuencia son analizadas a partir de las posiciones en la administración pública o de la administración, más que en el debate parlamentario. Ello se complementa con el poder de zona o por especialidad en la producción o de oficio, que tienen miembros de la administración pública estatal o regional.

Otra característica más de este tipo o de participación política a través de la administración pública, es la flexibilidad jurídica de los acuerdos tomados. Las características esenciales que condicionan al administrador lo llevan a una posición en la cual la declaratoria abierta o la firma contractual o de convenios se dificultan. Muchos de los programas que se promueven por medio de ciertos sectores de la administración pública son simplemente indicativos o inductivos, lo cual garantiza a las partes firmantes la posibilidad de rompimientos en el momento en que la acción gubernamental oscile o que las situaciones concretas de un mercado cambien.

Lo indicativo o inductivo en planes y programas no es otra cosa que la imagen de la zanahoria frente al conejo. Surge así una planeación o programación gubernamental que concilia intereses grupales o gremiales, por periodos más o menos cortos y de acuerdo a características coyunturales plenamente establecidas. Tenemos en ello un primer nivel de participación política a través de la administración pública con enormes ventajas frente al legislativo, en tanto que es difícil que los elementos manejados en esta negociación pueden tener otro foro. Cabría sin embargo, la duda sobre si no conviniera estudiar un poco más profundamente el carácter jurídico de los acuerdos tomados en esta esfera, de tal manera que se garantizara el cumplimiento de intereses



nacionales y no sólo de políticas sectoriales, grupales o de camarillas.

Extender el beneficio de este tipo de negociación al nivel nacional y será sin duda una meta a plantearse con los riesgos que esto supone para la vida partidista. La degeneración de este tipo de negociación pareciera ser también un riesgo cercano, principalmente por dos motivos. Primero por la falta de concreción en los logros y, por otro lado, por lo poco institucional de los mecanismos de operación.

Pero la participación política a través de la administración pública no se reduce a ese primer señalamiento. Como hemos visto existe un rango de actividades de la acción estatal que no están sujetas a conciliación partidaria y por lo tanto legislativa. Es decir existe un espacio de la actividad estatal que no oscila por la pauta de los cambios en las políticas gubernamentales y que sí interfiere a diario en la vida ciudadana. Es la administración pública la encargada de hacer operativas dichas actividades y conciliar sus modalidades de acuerdo a las modificaciones que se hagan necesarias por el momento histórico que se viva.

Pensemos por ejemplo en las múltiples tramitaciones que por cuestiones de servicios urbanos tienen que ser realizadas por la administración pública. Muchas de ellas como el servicio de agua potable, la seguridad, el transporte, la energía eléctrica, la limpieza, la seguridad nacional, los servicios médicos, las regulaciones comerciales o de control migratorio, representan múltiples facetas que deben ser atendidas permanentemente.

Por la naturaleza misma de este tipo de actividades surge la necesidad de permitir la expresión de inconformidades, la mayoría de las veces a nivel individual, sobre problemas nacidos en el trato mismo con el ciudadano. La administración de la vida social contemporánea requiere de infinidad de canales permanentes

de expresión que conforman a la acción estatal y que, en esencia, son una forma de conciliación y negociación política. Vale decir que, a pesar de que muchas de estas manifestaciones parecieran nacer en el nivel individual y permanecer ahí, su exposición sistemática y concepción dentro de la actividad totalizadora de la acción estatal, permiten su identificación plena como sucesos políticos.

Curiosamente el buen o mal cumplimiento de estas funciones puede desacreditar no sólo a una acción gubernamental concreta en turno, sino incluso ir más allá en el deterioro de la vida política general de un Estado-nación. A la inversa, una acción estatal que negocia amplia y permanentemente en este segundo nivel, puede soportar crisis de planteamientos y de las negociaciones en la vida parlamentaria-partidista, mostrando desgaste en los grupos que constituyen una acción gubernamental, pero no en la acción estatal en lo general.

Existe aquí un nivel de análisis que deberá ser repensado. Nos referimos a la dialéctica que se genera entre los dos niveles de negociación. Por ejemplo, una acción gubernamental sumamente dinámica, con su respectiva negociación y renegociación, necesitará sustentarse en una acción estatal, no gubernamental, ampliamente legitimada y estable. El poder tolerar cambios sucesivos y radicales en la acción gubernamental sin que se provoque inestabilidad, sólo se explica por el carácter profundamente político de la otra vía, esa que en ocasiones es presentada como simplemente administrativa.

Por otro lado existen casos de regímenes con mucho menos oscilación en la política gubernamental, y por lo tanto en la acción gubernamental, que sin embargo sufren de un enorme desgaste en la negociación de las acciones estatales permanentes no sujetas a la presentación en el foro partidista legislativo.

La administración pública está aquí inscrita en una esfera

totalmente política, pues de su eficiencia como canal apropiado para las manifestaciones ciudadanas cotidianas, dependerá, en buena medida, la estabilidad o inestabilidad que se genere con los cambios gubernamentales. Así, ese tipo de actividades denominadas de ventanilla que se presentan en un primer momento como apolíticas son, en una perspectiva un poco más amplia, brutalmente políticas.

Debemos recordar además que la acción estatal en sí misma debe ser sujeto de negociación política. La acción social organizada predominante, para retomar el término que nos permite la identificación de la acción estatal en correspondencia con otras acciones sociales, debe ser sujeto negociado en sus consecuencias, por ejemplo, económicas permanentes. El gasto público como injerencia social importante en la vida económica, es de hecho negociado por la administración pública, no en tanto que mecanismo que persigue tal o cual meta legislativo-partidista, sino en las consecuencias concretas de la aplicación de dichos mecanismos y su impacto en la vida económica. Es el beneficio o perjuicio que provoca el movimiento en sí de la acción estatal a través de la administración pública, el que aquí está en cuestión. Es la actividad de la administración el vehículo insalvable para permitir la participación de los mencionados sectores que puedan estar involucrados.

Podemos observar cómo para finales del siglo XX, la administración pública es uno de los mecanismos de negociación política más utilizados que, sin embargo, no es reconocido plenamente como tal. El reconocimiento de las características que tiene la administración en la vida política del Estado-nación contemporáneo, nos permitirá contemplar a la participación política que ella propicia o que demanda. No se entenderá a la participación política que se da por medio de la administración pública, si no se visualizan las actividades de esta última en la perspectiva general del accionar estatal.