



Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales

Universidad Nacional de Cuyo
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

Tema

El estado de la participación ciudadana a nivel municipal en Mendoza

Título

La Banca del vecino en el municipio de Tupungato: ¿Instrumento efectivo de participación o mera iniciativa formal?

Tesis de Grado

Gastón Cesar Eliecer Livellara

Director: Lic. Walter José Cueto

Mendoza, 2014

Índice

Resumen.....	5
Introducción.....	6
Capítulo I:	
a).- La participación ciudadana como concepto y como problemática; participación ciudadana en las políticas locales.....	8
b).- Democracia directa, democracia representativa y democracia participativa.....	11
c).- La demanda: ¿por qué hay mayor necesidad de participación?.....	13
c).- La oferta: ¿hay realmente más espacios participativos?	18
d).- Participación: representatividad, legitimidad y resultados.....	21
d).1- Representación: ¿quién toma la decisión?	23
d).2- Legitimidad.....	23
d).3- Resultados	24
e).- Aspectos relevantes para una participación efectiva	25
f).- “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”.....	30
f).1- ¿Qué hacer?	33
f).2- La participación: ¿problema o solución?	36
f).3- Pero, además, ¿quién quiere participar?	38
f).4- A pesar de todo, ¿es deseable un aumento de la participación ciudadana en las decisiones públicas?.....	39
f).5- Complementariedad entre participación y eficiencia.....	40
f).6- Experimentar nuevas vías de participación.....	42
f).7- Nuevas miradas.....	43
g).- La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos.....	43
g).1- Participación- denuncia.....	54
g).2- Participación-presencia.....	56
g).3- Participación –enunciación /elaboración de problemas.....	57
g).4- Participación- <i>expertise</i> ciudadana.....	58

g).5-Participación- reconocimiento.....	59
h).- Participación y proximidad.....	60

Capítulo II:

a).- Gobiernos locales en argentina.....	63
a).1- Modelo anglosajón y europeo.....	64
a).2- Los gobiernos locales en argentina.....	66
a).3- Estudio de caso, argentina.....	66
3-1 Estatus legal	
3-2 Tamaño de la población	
3-3 Competencia municipal	
3-4 Control financiero	
3-5 Mecanismo de transferencia financiera	
3-6 Uso de transferencias fiscales	
3-7 Monitoreo nacional de los estándares de servicio	
3-8 Función de auditoría por parte del gobierno central	
3-9 Coeficiente: número de ciudadanos y cantidad de concejales elegidos	
3-10 Sistema electoral	
3-11 Índice de votación	
3-12 Participación ciudadana	
3-12-1.La “banca 25” ciudad de Mar del plata.	
3-12-2.Banca del vecino ciudad de Bariloche.	
3-12-3.La banca del pueblo en la ciudad de Rosario.	
3-12-4.Concejo asesor en la ciudad de México.	

Capítulo III:

a).- La participación ciudadana en el departamento de Tupungato.....	77
b).-Espacios de participación ciudadana en el departamento.....	77
b).-1.Foros de seguridad.....	78
b).-2.Consejo departamental de discapacidad.....	79

b).-3.Consejo departamental de niñez, adolescencia y familia.....	80
b).-4.Consejo consultivo de educación.....	80
b).-5.Banca del vecino.....	81
c).-La participación ciudadana en Tupungato.....	81
d).-La banca del vecino en ordenanza 49/98 del honorable Concejo Deliberante de Tupungato (como instrumento de participación).....	83
d).-1.Su creación e importancia.....	83
d).-2.Objetivo principal de su instauración.....	83
d).-3.Su funcionamiento.....	84
d).-4.Representatividad.....	85
d).-5.Legitimidad.....	86
d).-6.Resultados.....	87
d).-7.Canales de comunicación-información.....	87
Conclusión.....	88
Bibliografía.....	90

RESÚMEN

A partir del año 1998 el Municipio del Departamento de Tupungato a través de su Honorable Concejo Deliberante elabora la ordenanza 49/98 que modifica el reglamento interno del mismo cuerpo creando la Banca del Vecino. Como espacio para que cualquier persona pueda exponer libremente sus ideas y opiniones en torno a temas inherentes al municipio. En efecto este estudio se propone analizar el funcionamiento, valor y alcance de este mecanismo de participación ciudadana.

Para poder abordar el tema se puso el acento en la importancia que los municipios han adquirido en los últimos años a partir de las reformas del estado en los 90 teniendo que asumir en este contexto una serie de roles relacionados al desarrollo económico-productivo, y a la problemática social. El municipio al ser el agente público más cercano al ciudadano adquiere una importancia trascendental en la relación representantes – representados. En este contexto los municipios toman el centro de la escena para dar las respuestas y la posibilidad de crear los instrumentos necesarios que permitan fortalecer la participación ciudadana

Es aquí donde nos paramos y centramos la vista en la banca del vecino como instrumento de participación ciudadana para poder ver a partir de su creación su desempeño, funcionamiento, valor e importancia obtenido en la ciudadanía y el peso conquistado en el desarrollo desde su creación. De la observancia de este mecanismo, como caso, si bien el municipio cuenta con otros instrumentos que buscan fortalecer la participación, podemos ver el grado de apertura que le otorga a tal fin por medio de la utilidad del mismo. En la búsqueda de una mayor y mejor democratización política municipal.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la Reforma del Estado en la Argentina durante la década de los '90, se desarrolló el proceso de descentralización, orientado fundamentalmente a la transferencia de atribuciones, competencias y recursos a las provincias en primer término, y a los municipios en segundo lugar. Los municipios debieron asumir en este contexto, una serie de nuevos roles relacionados a lo económico y social. Las políticas sociales pasaron a ser una cuestión del municipio, y por ende, las mismas demandas que las originan, con la limitante de la carencia de recursos y de las definiciones centralizadas de los programas sociales.

En un contexto de crisis económica social, agravada a inicios del año 2002, el municipio se ubicó así en el centro de la escena, siendo revitalizado como gestor local, pero con una extrema vulnerabilidad ante las incesantes tensiones sociales. La legislación argentina, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, evolucionó, consagrando y posibilitando instancias y mecanismos de participación y control ciudadano. Sin embargo, no cabe duda de que resta profundizar aún más sobre el desarrollo de los mismos.

Igualmente, no se trata sólo de un problema de normativa y recursos, ya que también involucra otras circunstancias como la apatía, la falta de compromiso, y la desinformación de la ciudadanía frente a todo lo relacionado con la participación. Las razones para explicar esta situación son variadas. En primer lugar se alude a la voluntad de participar, pero trabajar en organizaciones supone tiempo y espacio no siempre disponibles. En segundo término, la gente sólo se motiva frente a las necesidades insatisfechas o cuando surgen problemas comunitarios, privilegiando así una participación coyuntural, donde, una vez resueltas las demandas individuales, cada uno vuelve a su mundo privado.

En otros casos, frente a la ausencia de canales de información, los ciudadanos no cuentan con el conocimiento suficiente como para poder desenvolverse de forma eficaz. A pesar de las muchas limitaciones que siguen existiendo, las últimas décadas han contemplado una creciente presencia de mecanismos que permiten la participación ciudadana en la administración pública local. En algunos casos a partir de una estrategia tendente a mejorar la eficacia de la gestión, a incrementar la legitimidad de las instituciones o los gobiernos electos, o bien tratando de responder a una demanda social en este sentido, se han puesto en marcha muy diversos tipos de experiencias, con funcionamientos y resultados muy dispares, que tienen en común el pretender escuchar a los ciudadanos a la hora de definir las

políticas públicas de ámbito local.

En este trabajo nos hacemos las preguntas que muchos estudios quieren conocer sobre la participación ciudadana para dar una respuesta a eso que hoy es tema y agenda de la mayoría de los gobiernos locales ¿es un problema la participación o una solución? ¿por qué hay mayor necesidad de participar? ¿hay realmente más espacios participativos? ¿es deseable un aumento de la participación ciudadana en las decisiones públicas? ¿que aspectos son relevantes para una participación efectiva? Todos estos interrogantes son un denominador común en la infinidad de estudios realizados en relación a la temática de la participación ciudadana, experiencias que se repiten, que se desarrollan en distinto lugares con un mismo nombre (ej: presupuesto participativo) toman matices diferenciadores en la formas que se implementan y se despliegan en un abanico casi imposible de codificar dadas las distintas formas que adoptan teniendo una misma funcionalidad.

Esto es lo importante de la participación dado que genera los canales y medios para que en el devenir de nuestra realidad que se presenta día a día sirva como el motor de los cambios y desafíos sociales, producto de una sucesión de hechos y eventos formadores de nuevas instituciones, que facilitan de alguna forma fortalecer los canales democráticos y a su vez permitir alcanzar la posibilidad de estar en la arena política desde otra posición. Y no solo de una posición pasiva (derecho al voto) sino desde la acción, el compromiso y decisión. Tomando una actitud de cambio que contemple el bien común y general basado en las experiencias vividas y proyectando al futuro en busca de un mejor bienestar.

Por ello en este trabajo se pretende dar una visión de la participación ciudadana a nivel local desde un caso concreto. La banca del vecino en el departamento de Tupungato partiendo por conocer los motivos que llevaron a su creación, su funcionamiento, normativa, y el valor e interés que la ciudadanía le atribuye. O bien conocer si este mecanismo de participación ciudadana fue creado por una demanda social concreta o es producto de una corriente que venía con olas fuertes y se fue disminuyendo no solo con el tiempo sino desde su creación y su fundamentación.

CAPITULO 1

A)- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO CONCEPTO Y COMO PROBLEMÁTICA; PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS LOCALES

“Junio de 1997. En Bristol (Gran Bretaña) una gran diversidad de grupos ciudadanos, algunos previamente existentes y otros creados para la ocasión, estaban debatiendo sobre el futuro de su ciudad, siguiendo un guión de discusión previamente elaborado. Todas las propuestas fueron agrupadas en 6 grandes temas, que después fueron debatidos en asambleas en las que participaron más de 100 personas. Los resultados de estas reuniones aparecieron en una publicación, cuya presentación se aprovechó para organizar a los participantes en grupos operativos encargados de tratar de poner en práctica las propuestas.

En las mismas fechas, en Porto Alegre (Brasil), los ciudadanos estaban discutiendo las prioridades para su presupuesto municipal, tal como llevaban haciendo hacía ya varios años. En junio concretamente se estaban celebrando 21 asambleas plenarios, 16 de base territorial y 5 sectorial, abiertas a todo el mundo y encargadas de fijar las prioridades presupuestarias que luego serían trasladadas al gobierno municipal y negociadas entre los representantes de las distintas asambleas. Los habitantes del distrito Centro, con mayor presencia de clases medias, decidieron priorizar para aquel año las políticas de vivienda y las culturales, mientras el popular distrito de Lomba Pinheiro asignó la máxima prioridad a políticas sanitarias y de saneamiento básico.

También en ese mismo mes de junio, en Rubí, una ciudad de unos 50.000 habitantes del área metropolitana de Barcelona (España), se estaba desarrollando una experiencia participativa novedosa. Los Consejos ciudadanos iban a reunir a 3 grupos de 25 personas mayores de 16 años seleccionadas al azar, para discutir la utilización que debía darse a un inmenso terreno que quedaba liberado en pleno centro de la ciudad, gracias al traslado del campo de fútbol del equipo local a las afueras. Los 75 participantes escucharon a técnicos muy diversos, a las asociaciones que quisieron intervenir y a los partidos políticos locales y, al final, emitieron sus recomendaciones sobre qué usos concretos dar a este espacio público.

La existencia de experiencias tan diversas en lugares tan alejados cultural y políticamente como los citados, aunque pueda tratarse todavía de experiencias aisladas, que constituyen más la excepción

que la regla, su importancia y su difusión crecen. Tanto en el ámbito político, como en el ciudadano o en el académico, la participación “vende” y adquiere un protagonismo del que careció durante mucho tiempo”. La centralidad de la participación y de la voluntad de escuchar a la ciudadanía en el programa de gobierno del Nuevo Laborismo y la influencia de éste más allá de las fronteras británicas han terminado de dar alas en el mundo político a la cuestión participativa, muy especialmente en el ámbito local. En España habría que retroceder a 1979 para encontrar unos programas de gobierno municipal, en los que la participación tuviera la importancia que ha adquirido en las elecciones municipales de 1999.

En el debate público, los mecanismos de consulta ciudadana alcanzan una visibilidad y una cotidianidad que quizás nunca antes tuvieron. Referéndums vinculantes (Unión Europea) se alternan con los que pretenden lograr una regeneración del sistema político (Colombia, Portugal, Italia) y con una mirada de consultas similares a nivel local a ambos lados del Atlántico. Todo ello en paralelo a la creciente extensión en el uso de las elecciones primarias (España, México, Argentina, debate en el SPD alemán). La recuperación del tema en las ciencias sociales no es menos clara. Tras el éxito de conceptos como sociedad civil, “empowerment”, tercer sector o calidad de la democracia, la participación ciudadana adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea de capital social, que desarrolla la obra de Putnam. Como indica el título de su obra, la participación ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo la mejor garantía para “hacer funcionar la democracia”. Por si el reinado del capital social no fuera lo bastante rotundo, otro concepto con el que mantiene múltiples conexiones, la “confianza”, ha sido popularizado más recientemente por la obra de Fukuyama” .¹

Atendiendo la realidad internacional nuestro país no quedo ajeno a esta corriente que invitaba a sumarse a movimientos nuevos relacionados con diversas formas de ver y hacer democracia. “Hacia finales de los 80’ y principios de los 90’, se dio inicio a un proceso de grandes transformaciones estructurales en nuestro país, generados fundamentalmente a partir de la introducción de un conjunto de medidas bajo los postulados del neoliberalismo. La adopción de políticas recomendadas en el Consenso de Washington, fue transformando el aparato del Estado y al mismo tiempo la estructura social, política y económica. La reforma del Estado se reflejó en un esquema de descentralización administrativa con

¹ Font Joan, Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica Caracas, 2000 pag: 113-114

el traslado de competencias, fundamentalmente hacia las provincias, que muchas veces no fue acompañado por la transferencia de recursos económicos y de personal a su cargo.

En este contexto, los municipios, que históricamente se habían desempeñado como “municipios ABL”, es decir, que llevaban a cabo las funciones de alumbrado, barrido y limpieza, comenzaron a cobrar protagonismo en la implementación de estrategias alternativas. Sin embargo, según Oscar Madoery, las primeras iniciativas fueron más bien defensivas o reactivas, y sólo gradualmente fueron buscando una redefinición de sus roles, para diseñar un modelo de respuestas.

A principio de las década del '90 los municipios argentinos se encontraron ante un nuevo escenario, teniendo que interpretar un gran conjunto de variables hasta entonces no analizadas por los gobiernos locales. Desde ese momento el gobierno local fue incorporando nuevos temas como el reordenamiento de la administración, la calidad de los servicios, la producción, el empleo, la educación, la salud, el cuidado del medio ambiente, la infraestructura productiva, social y urbana. De esta manera, el Municipio pasó de un hacedor de obras y servicios a convertirse en un gestor del desarrollo”.²

Los gobiernos locales han evidenciado en su evolución distintas crisis políticas, que han dado lugar a cuestionar la representatividad de quienes fueron elegidos para llevar adelante el gobierno. La forma de evitar o minimizar la crítica ciudadana de falta de legitimidad en la representación, es adoptar formas de participación y control ciudadano en la aceptación y ejecución de las políticas públicas.

En nuestro país, la crisis sufrida en el año 2001 puso en primer plano la crítica a la falta de representatividad de la clase política y como consecuencia, se puso en peligro el orden jurídico, circunstancia que podría haber llevado a la disgregación del estado. En esta crisis los procesos iniciados en los años 80 y 90 se refuerzan con mayor ímpetu, cuyo análisis resulta de fundamental importancia para fijar nuevos rumbos en el orden social, político, económico y cultural, y donde las autoridades municipales cumplieron un papel preponderante como catalizadores del descontento social a partir de la inmediatez de su relación con la ciudadanía.

En esos momentos los municipios eran jurídicamente receptores primarios de las demandas económicas y sociales, atento las modificaciones que se introdujeron en el ordenamiento legal que les impuso mayores responsabilidades en el manejo de cuestiones que antiguamente estuvieron en manos y

² Mirabella Roberto, Davicino Maria Julia, X Seminario de RedMuni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios” 2009 pag : 4

fueron competencia de las provincias y la Nación. Hubiera sido impensable la participación efectiva y directa de los actores sociales, necesaria para encauzar las demandas de la población sin la presencia de la organización municipal. Podemos sostener, sin dudar que de la crisis, la organización municipal salió fortalecida en la consideración que la ciudadanía tiene de las instituciones.

B)- DEMOCRACIA DIRECTA, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

“Si bien se está al tanto de muchas de las cuestiones a las que hacemos referencia en esta introducción, las mencionamos para una mejor comprensión de nuestras ideas. Creemos que la democracia tiene mayores bondades que los regímenes políticos de gobierno no democráticos. Como escribía Karl Popper, no es que nuestras democracias no tengan defectos y no haya que mejorarlas, sino que los demás gobiernos son peores.

En una Democracia Directa o Democracia de Asamblea, los ciudadanos pueden debatir los temas que interesan a la ciudad, escuchar las opiniones de unos y otros, a favor y en contra y votar directamente sobre los asuntos. No tienen que delegar las decisiones en representantes, aunque al final en lo que será la etapa de ejecución sólo se encarguen las cosas a algunos ciudadanos y no todos.

Extendiendo el pensamiento: cuanta más pequeña sea la población de un distrito, mayor será el potencial de participación ciudadana. A la inversa, cuanto más grande sea el número de ciudadanos, aumentará la necesidad de que estos deleguen decisiones en sus representantes.

¿En que se apoya la anterior afirmación?

Pensemos por ejemplo en que los vecinos buscan el progreso de la ciudad, en la construcción para esa ciudad de un hospital de alta complejidad para el cuidado extremo de la salud, de sus miembros, una Universidad local donde puedan estudiar los jóvenes, WI FI para las redes de comunicación y una autopista para unir la ciudad con otras ciudades y que a la vez sea una vía de salida al puerto para la exportación de sus productos. Sin duda, y a menos que estemos hablando de una ciudad muy importante, la ciudad deberá asociarse con otras unidades territoriales autónomas o depender de una unidad mayor, para afrontar en conjunto los costos de construcción y la financiación de las obras, y abaratar los posteriores gastos de funcionamiento.

En estas tres situaciones una ciudad importante y grande, unión de ciudades o un gobierno

superior, los ciudadanos no tendrán más remedio que actuar por intermedio de sus representantes. Es así que la democracia pura tal como la concebían los griegos resultó imposible de llevar a la práctica a medida que aumentaban los conglomerados sociales. Desde otro punto de vista y con otros argumentos Giovanni Sartori, plantea que la moderna democracia representativa es un avance sobre la democracia directa. El exceso de participación fue lo que llevó a la Grecia a la ruina, dando por resultado una hipertrofia de la política y un descuido de las demás funciones socio económico que son sostén de la comunidad,

La democracia representativa en su concepción, libera a los ciudadanos de tener que ocuparse todo el tiempo de la ciudad, de lo público y de lo que les es común, quedando esa labor a cargo de unos pocos, los representantes; y permitiendo a la mayoría de los ciudadanos atender sus cosas particulares, dedicarse a su trabajo, su comercio o su industria. Por otra parte agrega, la representación permite prevenir a la ciudad de los procesos directos de polarización de ideas o actitudes, que radicalizan los conflictos entre los ciudadanos, y exacerba las rivalidades entre zonas más ricas y más pobres. Ahora bien, la democracia participativa se plantea como un eslabón entre las dos anteriores”³.

Sin duda, es preciso no exagerar. Estamos hablando más de un fenómeno emergente, que de realidades consolidadas que generen unanimidades. Entre los políticos siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos, entre la ciudadanía la apatía y la falta de implicación y en el debate académico sigue presente la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano. Pero en todos los ámbitos son indudables los movimientos y las corrientes en el sentido descrito. Esta realidad de espacios participativos emergentes es especialmente clara en el mundo local. El principal argumento tradicional a favor de la inevitabilidad de la democracia representativa es el de la imposibilidad de la democracia directa a gran escala. Según este razonamiento, la Grecia clásica ofrece un modelo ideal de democracia participativa, que hoy sería irrealizable debido a la existencia de comunidades políticas de mucho mayor tamaño.

A pesar de los cambios que las nuevas tecnologías puedan introducir en este planteamiento, no hay duda que a corto y medio plazo al menos, una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Además, la proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y

³Baraglia Daniel F. X Seminario de RedMuni: Experiencias de participación ciudadana en los municipios de Ituzaingó, Morón y la Matanza. Pag 2

participar. Por ello, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea.

C)- LA DEMANDA: ¿POR QUÉ HAY MAYOR NECESIDAD DE PARTICIPACIÓN?

“El indudable triunfo de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas se ha producido más por falta de alternativas que por convicción. La paradoja es que la mayor extensión real y la mayor unanimidad en cuanto a la adopción de las formas de gobierno democráticas dentro y fuera de Occidente coincide con un período en que estas instituciones no gozan precisamente de su mejor estado de salud en aquellos países donde más tiempo llevan instaladas: Abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes serían algunos de los síntomas de estos problemas de salud de las instituciones representativas.

En muy buena medida ello se debe a que dichos mecanismos institucionales fueron pensados y concebidos para realidades muy distintas a la actual. La hipótesis que vamos a desarrollar en este apartado es que tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de aquellas sociedades en las que y para las que fueron inventados los actuales mecanismos de representación política. Mientras la sociedad y los contenidos de la vida política no paraban de cambiar aceleradamente a lo largo de estos últimos 150 años, las formas y las instituciones políticas han modificado mucho menos su funcionamiento. Y si ello prueba en buena medida la solidez de las mismas, al mismo tiempo ha ido creando un conjunto de desajustes y de insatisfacciones

Cerremos los ojos y pensemos en la primera imagen que nos venga a la cabeza de cualquier sociedad europea de mitad del siglo XIX: probablemente veremos multitudes de personas con poco nivel educativo que hacen larguísimas jornadas de trabajo y mujeres que, además, pasan muchísimas horas lavando y cocinando. A no ser que hayan emigrado para encontrar trabajo, es posible que estas personas no hayan salido nunca de su localidad y todo lo que sepan de lo que ocurre fuera de ella provenga de rumores o de algún lejano conocido cuya militancia política o vida asociativa le lleva a la lectura. Si saltamos 150 años en el tiempo es mucho más probable imaginar a jóvenes que salen de un centro educativo de una ciudad más estructurada, a jubilados que pasean por sus calles, a personas a las

que menores jornadas de trabajo y la extensión de la radio y la televisión han dado conocimientos (por precarios que sean) sobre lo que ocurre en el otro extremo del mundo.

El mismo salto se produce si pensamos en la política. En el primer caso imaginaríamos un Parlamento, formado exclusivamente por hombres adinerados y educados, que debaten sobre orden público, busca de nuevos mercados para sus productos, de aranceles o quizás de la necesidad de una emergente legislación social. Al trasladarnos a la actualidad (fijándonos, por ejemplo, en el periódico de ayer) nos encontramos dos realidades divergentes. En el ámbito temático el salto ha sido total: el artículo de opinión habla sobre la situación de las mujeres, en un debate de investidura autonómico se discutió sobre la jornada de 35 horas, se habla del nombramiento de un director general de comunicación y de otro de promoción turística de la Comisión Europea, de la obligatoriedad de registrar las huellas dactilares de los bebés o de la regulación de los operadores de cable. Probablemente cualquiera de nuestros parlamentarios del siglo XIX no podría creer que este conjunto de temas constituyeran parte de la agenda política de hoy, de los temas de debate público y de actuación de las administraciones.

Sin embargo, si nos trasladamos en el mismo periódico a cómo se han tomado estas decisiones encontramos unas instituciones que el parlamentario del siglo XIX no reconocería en los detalles (una fotografía de un parlamentario en el estrado en camiseta, otra fotografía de un parlamento regional en la que se ven 4 mujeres y 4 hombres), pero cuyo funcionamiento se asemeja mucho al que él conocía. ¿Sirven esas mismas instituciones para una realidad y una vida política tan diferentes? El universo de quienes tienen derecho al voto ha ido ampliándose sin cesar a lo largo de estos años, pero estos cambios no se han visto traducidos en los mecanismos de toma de decisiones y, en concreto, en los espacios reservados a los ciudadanos que no son profesionales de la política.

El cambio político no ha sido menor. En primer lugar, el ámbito temático de la política ha crecido de forma notable y no deja de hacerlo. Temas que no hace tanto se hubieran considerado fuera del terreno de la intervención pública pasan a formar parte de éste (delitos ambientales, promoción de la igualdad de oportunidades entre géneros, fijación del catálogo de eventos deportivos de interés general), a la vez que aparecen nuevos temas provocados por cambios sociales o tecnológicos (familias monoparentales, regulación de Internet o del uso de las biotecnologías). La política amplía su campo de actuación dando lugar a dos efectos fundamentales: mayor dificultad de canalizar todas las demandas sobre temas tan diversos a través de los instrumentos tradicionales, así como mayor oportunidad y

motivación para participar en un ámbito de toma de decisiones colectivas de importancia y relevancia creciente.

De unos estados que controlaban una muy pequeña parte de la riqueza nacional, a la situación actual donde llegan a administrar más de la mitad del Producto Interior Bruto en algunos países. Ello supone que los incentivos para la participación ciudadana en los asuntos públicos serán mucho mayores, en tanto que a través de esos mecanismos de decisión colectiva se está decidiendo sobre la mitad del producto del trabajo de cada uno. Pero al mismo tiempo que la influencia de la política se expande, también se hace más compleja. La propia ampliación temática puede provocar la dificultad (más bien la imposibilidad) de ser capaz de seguir y de estar medianamente informado de todos y cada uno de los debates políticos, así como provocar la sensación de desconcierto, de una vida política que ya no resulta reducible a esquemas ideológicos simples, repleta de temas que crean contradicciones a los clásicos patrones de pensamiento de derecha e izquierda. ¿Es de derechas la regulación de Internet en nombre de la defensa de los valores morales tradicionales o es más de derechas defender la falta de regulación en nombre de la libertad y el rechazo al intervencionismo estatal?; ¿Es de izquierdas el derecho de injerencia humanitaria en nombre de la solidaridad con los débiles y los derechos humanos o es más de izquierdas su rechazo en nombre del pacifismo y el antiimperialismo?

La complejidad no sólo crece por la falta de patrones ideológicos omnicomprendidos, sino por la dificultad de localizar a los responsables de la toma de decisiones. La aparición de nuevos niveles en la administración y el fenómeno en general del gobierno multinivel, dan lugar a una realidad política donde las responsabilidades no son fácilmente atribuibles a un único nivel de gobierno. ¿A quién recurrir ante un problema ambiental si hay competencias a nivel estatal, regional y local? ¿Quién va a rendirle cuentas al ciudadano y a quién tiene éste que dirigirse en busca de información o si pretende tratar de influir en la política? La dificultad de localizar a los responsables de las decisiones se complica aún más cuando se trata de decisiones cuyos responsables carecen de responsabilidad política. ¿Cómo buscar responsabilidades a una crisis financiera en Brasil provocada desde una oficina privada de Hong Kong? ¿Cómo criticar políticas monetarias decididas por un Banco Central Europeo políticamente independiente? Como un fenómeno distinto, que tiene también otras raíces, pero que comparte la voluntad de despojarse y de evitar debates públicos sobre su actividad, se blindó políticamente a aquellas instituciones que deben tomar decisiones difíciles y presuntamente poco políticas (Bancos Centrales, Consejo de Seguridad Nuclear), tratando de hacerles ganar independencia

respecto al debate político

La política nos afecta más y más, abarca cada uno de los ámbitos de nuestra vida, pero al mismo tiempo se hace más y más compleja (más actores, más niveles de gobierno, menos esquemas estables) y por tanto difícil de comprender y de seguir. ¿Qué consecuencias tienen todo este conjunto de cambios en la sociedad y en la política? En los años 60 y 70 se extiende la percepción de que las instituciones representativas son incapaces de responder a las demandas crecientes, generando con ello una crisis de confianza en la ciudadanía. Sin embargo, el estudio más exhaustivo sobre el tema encontró muy pocas evidencias sistemáticas de descontento creciente de los ciudadanos europeos respecto a sus instituciones. Pero la expansión mundial de los sistemas representativos coincide en los años 90 con una percepción creciente de aburrimiento, escepticismo y cinismo, especialmente marcado en países como Suecia, Japón, Italia o EEUU.

La última investigación al respecto apuesta por distinguir entre distintos ámbitos: mientras el apoyo a la democracia como sistema se mantiene en niveles muy elevados, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país; y, finalmente, se aprecia una crisis de confianza en las instituciones representativas (parlamentos, partidos), tanto en las viejas como en las nuevas democracias. Haya o no crisis de confianza en algunas instituciones, sí existiría en cualquier caso un potencial participativo mucho mayor, el proceso que se ha bautizado como de “movilización cognitiva”, consistente en amplios sectores de ciudadanos mucho más informados de lo que lo estuvieron nunca y predispuestos a participar. Estos “ciudadanos críticos” no aceptan dogmas ni consignas y, a pesar de ser individualistas y carecer de identidades colectivas fuertes, son conscientes y activos. En palabras de Inglehart, la postmodernidad “erosiona el respeto por la autoridad, pero incrementa el apoyo a la democracia”.

Aunque entre estos autores no hay respuestas explícitas y convincentes de cómo encajar en este escenario una realidad en la que no encontramos la esperada explosión participativa, sus explicaciones apuntarían a dos líneas complementarias: para unos, estos nuevos ciudadanos ya no estarían dispuestos a participar a través de instrumentos tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, pero sí constituyen el capital humano que está dando lugar a otro tipo de organizaciones de funcionamiento más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial (movimientos sociales, ONGs, Tercer Sector); para otros, estos ciudadanos están ansiando encontrar sus espacios participativos y el actual desajuste entre realidades y expectativas les hace optar a menudo por la protesta como

mecanismo para vehicular dicho descontento .

Aun incluso si la demanda de mayor participación existe, hay límites a la participación, que no puede ser extendida de forma indefinida. Al hablar previamente de los cambios sociales que habrían generado una mayor demanda y predisposición a la participación se ha subrayado la importancia de crecientes niveles educativos y accesibilidad a la información. De forma más implícita, se ha apuntado también el efecto positivo provocado por unas jornadas laborales más cortas, que liberan tiempo y energías para dedicar a los asuntos públicos. El problema es que el trabajo no es la única competencia que la política debe enfrentar: ésta compite por el tiempo libre de los ciudadanos con actividades de ocio que presentan cada día una oferta más diversificada y atractiva, pero también con la dedicación a la familia, los amigos, los estudios, la religión, las aficiones, etc. Si el ciudadano del siglo XXI cuenta con algunas horas libres más conseguidas gracias a los sindicatos y a los electrodomésticos, la televisión, los viajes, Internet o una necesidad de formación constante constituyen también nuevas alternativas que compiten por ocupar el tiempo y las energías liberadas.

Por tanto, incluso en el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a que lo hicieran y una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo. Todo ello tiene dos grandes consecuencias a retener a la hora de pensar en la viabilidad de cualquier experiencia participativa. En primer lugar, deberemos partir siempre de esta constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada. Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar.

Esto se deberá a la distribución radicalmente desigual de todos los factores discutidos hasta aquí. Empezando por el final, está muy desigualmente distribuido el tiempo libre disponible, como también lo está la capacidad económica para “comprar tiempo libre” (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos). Pero aún peor, distribuidos están los recursos educativos o la capacidad

de acceder y de comprender las informaciones políticas. Y probablemente peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos. Por supuesto, todos estos recursos mal repartidos no tienen por qué coincidir en las mismas personas y grupos. Podemos encontrar parados con mucho tiempo libre, pero que carecen de una gran capacidad de procesar información, de sentimiento de competencia política o de la estabilidad emocional necesaria para implicarse en los asuntos colectivos, del mismo modo que podemos encontrar personas con una fuerte motivación y sentimiento de eficacia política adquiridos en una larga vida asociativa, a pesar de carecer de una amplia educación formal.

Pero muy a menudo, muchos de los recursos citados sirven para adquirir otros (el dinero compra tiempo, la educación sirve para adquirir competencia política), por lo que el conjunto de recursos que favorece la participación aparecen estrechamente relacionados y, como resultado, como un conjunto con una muy desigual distribución social. De esta desigual distribución se deriva uno de los problemas más frecuentemente citados, tanto por teóricos como por practicantes de la participación: la intensidad de la participación va a ser también muy desigual, con grupos de personas muy activas, frente a la absoluta pasividad de otros sectores. Las desigualdades sociales y la experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos, de modo que nos encontraremos con la realidad descrita por tantos cargos políticos locales: “los que participan son poco representativos, son siempre los mismos”. ¿Debemos escuchar pues a los participantes cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿No corremos con ello el riesgo de estar actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad?

En definitiva, las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y hay que ser respetuoso con ellas, que cuanto más exijamos de estas energías mayor riesgo podrá existir de una participación poco representativa, y cualquier esfuerzo deberá tener en consideración los límites de la información habitualmente disponible”.⁴

C) 1- LA OFERTA: ¿HAY REALMENTE MÁS ESPACIOS PARTICIPATIVOS?

La existencia de una mayor demanda o de mayor necesidad de determinado producto no

⁴ Font Joan, Ciudadanos y decisiones públicas.2000. Pag 16-19.

siempre garantiza su existencia. Las resistencias al desarrollo de nuevos instrumentos participativos podrían ser tan grandes que, por muy necesarios que resultaran, su aparición fuera extremadamente residual. El catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente. Por tanto, aunque aquí no trabajemos ni con una recopilación extensiva ni con una muestra significativa de casos, podemos afirmar con rotundidad que hace unas décadas no existía todo el conjunto de experiencias. Se trata de fenómenos aún muy desiguales, pero claramente recientes, innovadores y en expansión. Aunque algunos de los mecanismos aquí descritos tengan sus primeras aplicaciones muchos años atrás, en la mayor parte de los casos su extensión se ha producido muy recientemente. Todos los jurados ciudadanos británicos y los consejos ciudadanos españoles se han hecho en los años 90, del mismo modo que los presupuestos participativos o las experiencias de participación por medio de Internet, por no hablar de las Agendas 21 locales (A21L), que se inician ya muy a finales de dicha década.

Los consejos consultivos municipales tienen mucha mayor tradición en algunos países europeos, y bastantes ayuntamientos, españoles los ponen en marcha en los años 80, pero su número se ha ampliado muy significativamente en los 90 y su composición está sufriendo también modificaciones significativas. El grado de implantación de los distintos instrumentos es muy desigual. Los consejos consultivos son, a gran distancia de los demás, el más utilizado, con presencia en casi cualquier ayuntamiento grande o mediano. Únicamente una realidad apenas tratada aquí, la gestión por medio de asociaciones ciudadanas de servicios públicos, alcanzaría un grado de difusión similar. Otros mecanismos de consulta ciudadana, que tampoco tratamos presentan también un considerable grado de extensión en ciudades españolas o europeas, como el uso de encuestas de opinión, de mecanismos de quejas y sugerencias de los ciudadanos o de los usuarios de determinados servicios o reuniones abiertas al estilo de la audiencia pública. Por mucho que hablemos de éxito de los jurados ciudadanos en Gran Bretaña (90 experiencias en 60 municipios, en pocos años), o de exportación del modelo brasileño de presupuestos participativos, incluso en los países donde estos mecanismos están más arraigados siguen constituyendo realidades minoritarias, con la posible excepción de las A21L, cuya extensión está alcanzando niveles excepcionales en algunos países y de algunos usos de Internet como mecanismo para aproximar la administración a la ciudadanía.

Pero quizás lo interesante es que más allá de las etiquetas participativas más conocidas, lo que tiene un protagonismo creciente son las experiencias singulares, generalmente inspiradas en algún

formato concreto, pero posteriormente adaptado libremente para satisfacer las necesidades y las posibilidades de cada circunstancia concreta. Desde el mismo caso de “Choices for Bristol”, hasta el intento de adaptar la metodología de los presupuestos participativos a Sabadell y a otras ciudades españolas, o la creciente presencia de consejos consultivos, parte de cuyos miembros han sido elegidos de forma aleatoria (Sant Feliu), constituyen ejemplos de esta constante adaptación y experimentación. Por ello, los distintos intentos de ordenar los mecanismos participativos encuentran tantas dificultades para clasificar una realidad en constante evolución, una de cuyas principales características es precisamente la voluntad de transgredir corsés metodológicos concretos. También a nivel temático existen importantes desigualdades, que aparecen no sólo porque algunos ámbitos temáticos tengan instrumentos participativos de uso exclusivo (medio ambiente), sino por la propia necesidad y/o facilidad de organizar la participación utilizando cualquier tipo de metodología.

Así, cuando nos fijamos en los consejos consultivos, predominan los temas donde se puede personalizar la demanda y focalizar al grupo poblacional de afectados. Es decir, habrá más mecanismos participativos cuando sea fácil identificar a los consultables y estos se encuentren previamente organizados. Finalmente, la desigual implantación existe también para la función asignada a la participación. Si utilizamos la clasificación tradicional entre información, consulta, codecisión y cogestión, la mayor parte de los instrumentos mayoritarios (consejos consultivos y A21L) combinan con diferentes dosis los dos primeros componentes, aunque en los casos de mejor funcionamiento pudiera hablarse de algunos espacios emergentes de codecisión. Los jurados ciudadanos (y su versión española, los consejos ciudadanos) y los presupuestos participativos permiten ilustrar las contradicciones que a menudo existen entre teoría y práctica. Así, los jurados ciudadanos son, en principio, claramente instrumentos de consulta, mientras que los presupuestos participativos pretenden constituir un mecanismo de codecisión. Aunque en la práctica esto sea también lo que ocurre en muchos casos, veremos como el compromiso asumido en muchos ayuntamientos españoles con los consejos ciudadanos termina convirtiendo sus decisiones en definitivas, asumiendo unanimidad función que va más allá de lo previsto. Por el contrario, en Porto Alegre, existen instrumentos moderadores que provocan que mientras algunas decisiones del proceso participativo de elaboración de presupuestos sean la última palabra, otras pueden verse finalmente alterados por decisión del consejo municipal.

D)- PARTICIPACION: REPRESENTATIVIDAD, LEGITIMIDAD Y RESULTADOS

“Se ha dicho en muchas ocasiones que el instrumento participativo central en las democracias representativas, los procesos electorales, tienen tres funciones principales: renovar la legitimidad democrática que sustenta el funcionamiento de la vida política, dar lugar a una representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales y permitir la formación de un gobierno. En muchos trabajos se apuntan las diversas funciones de los instrumentos de participación ciudadana, que podríamos tratar de ordenar utilizando criterios similares. En primer lugar, no hay duda que una característica de muchos de ellos es su capacidad de legitimar, como mínimo a las políticas concretas que se están adoptando y quizás en algunos casos también a aquellas instituciones que las generan. En segundo lugar, la representatividad ha sido uno de los temas de debate central cuando se habla de instrumentos participativos: tanto en los debates académicos sobre el tema, como en el centro de las reticencias de muchos políticos a buena parte de los mecanismos participativos existentes se sitúa el problema de la representatividad de los participantes. En la tercera función hay mayores divergencias, ya que de la participación ciudadana en la toma de decisiones no debe salir ningún nuevo gobierno. Sin embargo, junto a legitimidad y representatividad, si deben conseguirse unos resultados, unos rendimientos sustantivos del proceso, una decisión o un conjunto de recomendaciones, ideas o propuestas a las autoridades.

Los problemas de falta de representatividad de los participantes constituyen un tema clásico de los estudios sobre participación, hasta el punto que los autores preocupados por el tema hayan llegado a proponer la participación obligatoria o el gobierno a base de encuestas, como únicas alternativas ante una objeción recurrente frente a casi cualquier mecanismo participativo. ¿Déficit de representatividad por desigualdad de recursos y de incentivos o estructuralmente inducidos por el propio diseño de los instrumentos participativos? ¿Es preciso hacer esfuerzos para lograr unos participantes que sean un fiel reflejo del conjunto de la sociedad o es más razonable centrarse en lograr estructuras y procesos abiertos a todos los interesados? ¿Qué ocurre si algunos actores no están representados pero casi nadie parece echarles de menos? ¿Existen nuevas vías y se está tratando realmente de hacer algunos esfuerzos para solucionar este problema? Profesionalismo excluyente o legitimidad participativa. Con términos casi tan contundentes plantean Brugué y Gallego el dilema entre un proceso de toma de

decisiones que permanezca cerrado a las voces públicas y atienda únicamente a las propuestas técnicas, frente a la posibilidad de una administración pública democrática, que quiera hacerse respetar precisamente por ser capaz de escuchar.

Los efectos legitimadores de los procesos participativos aparecen en casi todos los estudios de experiencias concretas. Aunque se trata básicamente de una legitimidad procedimental, fruto más del proceso en sí mismo que de ninguna de sus características específicas, existen una serie de preguntas abiertas que pueden contribuir a subrayar o a poner en entredicho dicha capacidad legitimadora. En primer lugar, afrontar una de las críticas tradicionales a todos los procesos participativos: ¿son los ciudadanos de a pie realmente capaces de informarse, tomar en consideración puntos de vista globales y distintos a los suyos y tomar parte en un proceso decisonal racional? Los efectos legitimadores de los procesos participativos serán también mayores si estos consiguen lo que fue uno de los grandes argumentos tradicionales de muchos de los defensores clásicos de la participación: la participación como **“Escuela de Democracia”**, que contribuye a crear mejores ciudadanos. Además, estos efectos educativos pueden limitarse a los participantes directos más comprometidos en el proceso o bien, si éste tiene suficiente visibilidad y proyección exterior, extenderse entre sectores más amplios de la ciudadanía que perciban la existencia de una clara voluntad de escucharlos e implicarlos en la toma de decisiones. Aunque la participación tenga interés e importancia en sí misma, aquí nos interesa especialmente hablar de ella en relación con la administración y por tanto con la toma de decisiones colectivas.

Por ello tiene sentido pensar que un tercer gran tema desde el que valorar los instrumentos participativos son sus resultados: ¿Sirven de verdad para tomar decisiones que se lleven a la práctica o son poco más que espacios rituales donde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanos? Llegados a este punto es preciso abordar, al menos, dos grandes temas. En primer lugar, cuál es la importancia del diseño del propio proceso participativo. Tampoco aquí las respuestas son coincidentes y oscilan entre quienes apuestan ante todo por la voluntad política y consideran las características del modelo participativo como algo secundario y quienes piensan que éstas van a ser en buena medida responsables del éxito o del fracaso. Sin embargo, sí hay un amplio acuerdo en que no existe una fórmula mágica de aplicación universal: cada tema exige la búsqueda del mecanismo concreto más adecuado para encauzar su debate y resolución. En segundo lugar, debemos enfrentar la difícil relación que se les suponía a eficacia y participación: si la demanda de participación puede haber crecido, no

por ello se ha relajado en absoluto la necesidad de obtener las mejores decisiones posibles, sin costes inasumibles de tiempo y dinero.

En este aspecto existe una amplia coincidencia en apuntar tanto los costes de las soluciones impuestas sin diálogo, como la potencial complementariedad entre eficacia y participación en la mayor parte de circunstancias, tanto a corto como a largo plazo”.⁵

D).1- Representación: ¿quién toma la decisión?

La cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables. Los rendimientos de estos mecanismos en términos de representatividad son muy desiguales, siendo los de base asociativa los que peores resultados consiguen. La tendencia a abrir nuevos espacios a la participación de ciudadanos no organizados no está exenta de algunos riesgos en este sentido, sobre todo cuando la participación es muy exigente con los ciudadanos; o no presenta incentivos suficientes, pero ha permitido avances importantes en cuanto a la representatividad de los participantes. Buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados en el proceso de participación. Corresponderá a los decisores públicos determinar cuál es la voz legítima a ser escuchada en cada caso, y cabe pensar que ésta no debe ser siempre y únicamente la voz del conjunto de la ciudadanía.

D).2- Legitimidad

Los efectos legitimadores de los procesos participativos dependerán en principio de factores diversos, como pueden ser su neutralidad, su representatividad, el número de participantes, la rigurosidad de las opiniones que emitan los ciudadanos y los efectos educadores que puedan tener, a medio y a largo plazo, sobre los ciudadanos. La principal aportación que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias representativas está en añadir un plus de legitimidad a las

⁵ Font Joan, Ciudadanos y decisiones públicas.2000. Pag 24-25.

decisiones públicas, pero los efectos legitimadores de las fórmulas participativas serán muy limitados, o incluso negativos, si son percibidos como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público.

D).3- Resultados

La principal conclusión la hemos apuntado ya varias veces: no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posibles y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisiones final es una cuadratura del círculo quizás excesiva.

Otro tema importante que entra en este cuadro y que plantea un dilema difícil de esclarecer es el grado de importancia que se le atribuye a la intensidad como a la extensión. Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrar todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí vivan para participar. Esto se deberá a la distribución radicalmente desigual de diversos elementos. Empezando por el final, está muy desigualmente distribuido el tiempo libre disponible, como también lo está la capacidad económica para comprar tiempo libre –liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos-. Pero aún peor distribuidos están los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas. Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de lo que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos.

De esta desigual distribución se deriva uno de los problemas más frecuentemente citados, tanto por teóricos como por practicantes de la participación: la intensidad de la participación va a ser también muy desigual, con grupos de personas muy activas, frente a la absoluta pasividad de otros sectores. Las desigualdades sociales y de experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos. ¿Debemos escuchar pues a los participantes cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿No corremos con ello el riesgo de estar actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad?

En definitiva deberemos tener en cuenta que las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y que hay que ser respetuosos con ellas, que cuanto más exijamos de estas energías, mayor riesgo podrá existir de una participación poco representativa y que, cualquier esfuerzo deberá tener en consideración los límites de la información habitualmente disponible. Por ello debemos prestar especial atención sobre las preferencias políticas que tienen una doble dimensión: extensión e intensidad. Mientras la democracia representativa se organiza en base a la extensión de las preferencias, la introducción de muchos otros mecanismos participativos trata de recoger la intensidad de las preferencias (a menudo están dispuestos a participar los que tienen preferencias más intensas) aunque con ello se puede correr el riesgo de adoptar las decisiones que cuentan con menor respaldo social (extensión).

E)- ASPECTOS RELEVANTES PARA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA.

“Cinco son las condiciones más relevantes para poder hablar de una participación efectiva en la gestión pública:

a)- Los ciudadanos deben integrarse en tales procesos y para ello se requiere que las personas que participan se consideren a sí mismos como ciudadanos y ciudadanas, más que como beneficiarios o clientes.

En cuanto usuario, esto es, personas que demandan bienes y servicios públicos, exigen del Estado una capacidad de respuesta eficaz y oportuna a sus necesidades y problemas, lo cual requiere de éste atención, flexibilidad y capacidad resolutive. Es el caso, por ejemplo, de los ciudadanos que requieren ser atendidos ante el sistema de salud pública o en el ámbito municipal o cuando se pide al municipio que solucione un problema de suministro de un servicio básico.

El enfoque de la modernización del Estado, ha puesto de manifiesto el tema del adecuado ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos, como una forma de relación que permite avanzar, por un lado, en la satisfacción de las necesidades del ciudadano, y por otro lado, fuerza al Estado, a través de sus instituciones y funcionarios, a enfocar al ciudadano precisamente en esa calidad. En oposición a este concepto, la tesis que lo considera como “usuario”, tiene dificultades para promover y

fortalecer el ejercicio pleno de ciudadanía y un mayor protagonismo en sus niveles de participación, puesto que fomenta la relación clientelar y asistencial con los “usuarios”, concepto que justamente indica la relación meramente funcional con el Estado. En el marco de las nuevas relaciones entre éste y la sociedad en los noventa, la calidad de los servicios pareciera ser el componente clave que vincula participación funcional y ciudadanía concebida como formación de actores.

Los usuarios tampoco son un grupo uniforme y homogéneo. En esta relación se ponen en juego una diversidad de intereses y recursos. Los beneficiarios también tienen sus representaciones, y con frecuencia discuten y negocian las categorías y criterios que se les imponen, adaptando los servicios y recursos de las instituciones a sus particulares estrategias económicas, políticas y de movilidad social.

El esfuerzo por tipificar esta relación está presente entre diversos autores. Desde la relación que el Estado establece con el usuario, es decir desde la lógica estatal que estaría orientando la relación, algunos autores proponen distinguir: el usuario cliente; el usuario informante; y el usuario coproductor.

Mientras el primer tipo se funde con la idea de consumidor, por ende una aproximación del usuario al servicio de tipo utilitario; en el segundo, se orienta a definir una relación de aliado con el usuario, es decir, de soporte a la construcción de una política más acorde a las necesidades de la gente. Por último, el enfoque hacia el usuario coproductor, donde éste comparte un espacio en la definición del problema a tratar y el bosquejo de soluciones. Ante cada relación de poder hay varias respuestas que pueden conjugarse.

En esta perspectiva, los sistemas de interacción del usuario con el Estado pueden ser, por un lado, de intercambio/ cooperación para lograr determinadas finalidades y, por otro, un vínculo de control social a través del cual los sujetos que actúan regulan la comunicación, las relaciones de poder y de autoridad. Por tanto, es de la esencia de una política participativa lograr la mayor inclusión y así, poder construir la capacidad para que los grupos marginales puedan intervenir. De no darse esta característica inclusiva, se cae en el gran riesgo de fomentar prácticas clientelares.

b)- Crear Institucionalidad

La existencia de instituciones que permitan la participación es un supuesto de la misma. Esta condición ha sido sobrevalorada por algunos autores dentro de la teoría política, lo cual debe ser matizado convenientemente. La creación de instituciones participativas es esencial pero es relevante

determinar cuál es el grado de incentivo que puede tener el ciudadano para participar. En ello, mucho depende de las motivaciones que puedan existir. Varios estudios y prácticas participativas demuestran que, para estos efectos, es importante que la participación sea vista como un instrumento que permite a los funcionarios públicos poder escuchar y comprender las preocupaciones y necesidades de la gente pero también se debe entender que la participación permite que los ciudadanos jueguen un rol activo en el diseño y en el control de la gestión pública.

Por otra parte, el diseño institucional tiene que ser capaz de hacerse cargo de las prácticas excluyentes y de los sesgos o prejuicios implícitos en las prácticas existentes. La institucionalidad diseñada por el Estado lleva inevitablemente incluida en la misma, categorías culturales y sociales y por tanto, corren el grave riesgo de constituirse como espacios de poder en los cuales se dan formas de dominación expresa o tácita que permiten silenciar ciertos actores o impedirles que formen parte de los mismos. Ciertamente hay otros elementos que pueden influir en un buen diseño de la institucionalidad para los efectos que nos preocupa. Así, será relevante la concepción y grado de valorización que exista dentro del Estado del diálogo y el debate. Ahora bien, un Estado participativo debe asegurar un lugar en la mesa de discusión especialmente para los grupos que han sido marginados históricamente, a través de reglas de compromiso y de selección que busquen efectivamente ampliar la participación más allá de los grupos de interés que se hayan preestablecidos. A la vez, esto requiere construir capacidades en los actores marginales para poder hacer valer sus posiciones y desarrollar las habilidades de los funcionarios para poder escuchar a la ciudadanía y reconocer sus derechos.

El neoinstitucionalismo sostiene que las instituciones tienen una influencia relevante en la manera en que se articulan los intereses y preferencias de los actores, sus objetivos, su capacidad de influir sobre el resultado. En cambio los enfoques que se desarrollan a partir del segundo tercio del siglo XX son sociocéntricos y contextuales, centrándose en el análisis de variables sociales y económicas para explicar el proceso político, relegando el análisis de las instituciones a un segundo plano. En todo caso, debemos tener presente que son las instituciones las que inciden fundamentalmente en la definición de los intereses y preferencias de las personas que participan en la gestión pública.

c)- Funcionarios públicos comprometidos

Es un hecho bastante claro que la participación depende en gran medida de la actitud de los mismos funcionarios públicos, quienes deben estar realmente persuadidos de los beneficios que aportan al proceso de la gestión pública. En términos generales se puede decir que hay una multiplicidad de factores que determinan el interés de estos actores en el tema. Estos van desde la pertenencia a un determinado partido político, el interés de influir y de obtener información sobre la opinión pública, hasta la estructura de oportunidades definida por el sistema político. También puede estar condicionado al beneficio político que trae aparejado el mostrarse como funcionarios propensos o dispuestos a la implementación de políticas participativas.

d)- Contexto

Más allá de todos los aspectos recién mencionados, debe considerarse que un elemento esencial en materia de participación viene dado por la situación en la cual se pretenda aplicar una determinada experiencia participativa. Así, en estados donde la institucionalidad es débil o corrupta, o en sociedades altamente fracturadas, se hace más difícil tener una respuesta adecuada a través de este tipo de mecanismos. Por tanto, es relevante la atención que se otorgue a la cultura política. Las experiencias participativas deben analizarse dentro de la historia de las relaciones de la sociedad con el Estado. La historia política y la cultura de un país, haya sido marcada por la lucha, la sumisión o el autoritarismo, llevarán implícitas ciertas conductas y actitudes, tanto por parte del Estado como de los actores de la sociedad civil, lo cual se reflejará en los espacios participativos que se generen. Todo esto lleva a pensar que procesos de este tipo, dentro de contextos históricos complejos de exclusión y autoritarismo, pueden traer aparejados profundos cambios en la sociedad.

e)- Redes

Vinculado a los temas anteriores, debe considerarse la importancia que juega la institucionalización que adoptan las relaciones de poder entre los distintos actores en la participación

efectiva dentro de la gestión pública. En este sentido, se afirma que las instituciones tienen influencia en la manera en que se relacionan los intereses de los distintos actores y sus capacidades de injerencia en el resultado final. Las instituciones son actores políticos que definen y defienden intereses, además de escenarios de confrontación de fuerzas sociales, línea que comenzaron a desarrollar March y Olsen en 1984.

Un concepto que resulta relevante para los efectos de este texto, es el de “redes políticas”, que en inglés se conoce como *policy network* y se refiere a “un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto de la política”. Chaqués, entiende el estudio de redes, más que como una ruptura con los sistemas anteriores, “como la superación de ellos (pluralismo y neocorporativismo³), enfatizando la fragmentación y especialización en el análisis de políticas públicas, así como la necesidad de llevar a cabo investigaciones en el ámbito sectorial para captar la diversidad de pautas de interacción entre el Estado y los grupos sociales y su contingencia a lo largo del tiempo”. O sea, bajo esta perspectiva de análisis de redes, las cuestiones relativas a quién y cómo gobierna es un asunto práctico que debe enfrentarse a través de la apreciación de casos concretos. Así, la investigación debe enfocarse al ámbito sectorial para poder determinar las características de cada sistema.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se analizan desde la interacción entre lo público y lo privado, enfatizando la necesidad de cooperación entre el Estado y los grupos sociales, para la dirección y gestión de los asuntos públicos en las sociedades. Lo cierto, es que la participación se refiere siempre a la lucha por los términos de la incorporación. Se trata de participar en instancias de poder, pero puntualmente, para fines y por un tiempo determinado, con objeto de sacar adelante proyectos conjuntos negociados previamente. Aquí hay autonomía, negociación, entrada al poder, retirada al cumplir los objetivos, y apertura a nuevas experiencias de participación concreta. Esta idea, de entender el trabajo del Estado en forma de asociación o de redes, tiene como una de sus implicancias el aumento de la dependencia del mismo de la sociedad civil. Así, cuando los estados intentan diseñar sus políticas en materia educacional, de salud, o de previsión, cada vez con mayor frecuencia convocan a actores de la sociedad civil que no sólo pueden clasificarse como técnicos o expertos sino que, más bien, constituyen la representatividad más amplia posible de la sociedad a la cual se aplicará la política.

Esta visión va en contra de la perspectiva liberal reduccionista de la esfera estatal, puesto que en vez de “privatizar” los servicios públicos, se está diseñando una política pública liderada por el estado con el concurso participativo de la ciudadanía. A modo de conclusión debe tenerse presente que todo el análisis anterior va en la dirección opuesta a la visión de la ciudadanía asociada al mercado y al campo mediático, pasando de la categoría de ciudadano al de consumidor. El hecho crítico que admite estudio es que hombres y mujeres perciben que muchas de las preguntas propias de los ciudadanos (a dónde pertenezco y qué derechos me da, cómo puedo informarme, quién representa mis intereses) se contestan más en el consumo de bienes y en los medios de comunicación, que en las reglas abstractas de la democracia por la participación colectiva en espacios públicos. Para poder evitar estos efectos, resulta clave asegurar la creación de espacios y mecanismos de diálogo y cooperación institucionalizados entre el Estado y la sociedad civil, que permitan la participación de sus organizaciones en los diversos niveles de la gestión pública”.⁶

F)- “NUEVOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS Y DEMOCRACIA: PROMESAS Y AMENAZAS”

La democracia parece vivir un momento dulce en todo el mundo. Nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de este conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control, que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia. A pesar de ello, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento. El fundamento de estas críticas se halla en aquel conjunto de elementos que Bobbio llamó “promesas incumplidas”. Pero también resulta evidente la poca capacidad de resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos de toma de decisiones. Formalismo, distanciamiento entre representantes y representados, opacidad, asimetría en los recursos de los teóricamente iguales... son algunas de la críticas que se esgrimen en el debate político dirigidas al funcionamiento actual de nuestros sistemas democráticos.

Por ello cabe preguntarse ¿es necesaria la participación si ya tenemos democracia? Si bien el sistema democrático funciona razonablemente como corresponde en teoría, afirman muchos. Su

⁶ De Ferrari Jose Manuel con aportes de Sanhueza Andrea, Lauzán Silvana y Delpiano Catalina: MANUAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2008. Pag 38-43

legitimación ha aumentado en todas partes. Las alternativas que históricamente se han puesto en marcha han acabado en sonoros fracasos. Las críticas a cómo funciona realmente, país a país, son consustanciales con el propio mecanismo de perfeccionamiento continuo que la democracia consagra. Según esa visión, no existiría un problema de fondo. Se trataría de ir mejorando lo existente sin poner en duda sus parámetros esenciales: poder representativo elegido a través de elecciones competitivas entre partidos, participación, y vías de control del poder legítimamente constituido. Todo esto, toma cuerpo a partir de que, en muchos casos, lo que se empieza a poner en duda es la sostenibilidad de la democracia en momentos de cambio acelerado de los parámetros económico-sociales en que se había ido moviendo en los últimos doscientos años. Y más cuando se constata un déficit de eficacia de sus mecanismos decisorios ante problemas cada vez más complejos y enquistados.

Las críticas aluden a muchos aspectos, de entre los cuales seleccionaremos aquellos que nos resultan más significativos desde el punto de vista de la participación.

1) Problemas en la selección y composición de las élites representativas

No existe ningún país en Europa donde los sistemas electorales no sean objeto de escrutinio y de debate sobre las ventajas y los inconvenientes de una fórmula u otra. Se dice que ciertas fórmulas aumentan o disminuyen el peso político de ciertos territorios, colectivos o tendencias ideológicas. También se acusa a los sistemas de representación vigente de provocar unos niveles muy elevados de profesionalización de la vida política y de primar las lógicas de partido por encima de las lógicas sociales. De una manera u otra, la conclusión a la que se llega es que las vías de representación existentes, separan, más que acercan, a representantes y representados.

2) Excesivo ritualismo

Por otra parte, otros elementos críticos surgen de la consideración de que los canales actuales de representación dificultan la participación real de los ciudadanos anónimos en la vida política, a causa de su rigidez y su ritualismo. Las elecciones se celebran cada x años, y durante el período que media entre una elección y otra no existen mecanismos que hagan posible que el representante rinda cuentas de lo que hace o de lo que ha hecho con la legitimación recibida. Esta falta de “accountability” acaba

transformando las elecciones en una especie de cheque en blanco del que disponen las instituciones representativas para hacer y deshacer. Los ciudadanos se encuentran desarmados entre elección y elección, sólo les queda, como dice Hirschman, el “exit” (el cambiar de voto) cada x años, sin que puedan tampoco articular mecanismos para hacer valer su “voice” (en terminología de Hirschman, su capacidad de opinar) entre elecciones.

3) Todo ha de pasar por los partidos

También es objeto de apreciaciones críticas el rol casi de monopolio que ostentan los partidos en todo el sistema de representación de las democracias. En democracias como la española, construidas en momentos de debilidad de unos partidos que recientemente han salido de una dictadura, la legislación que regula la participación política les otorga un peso casi absoluto como únicos catalizadores de esta participación, relegando a un papel marginal otras fórmulas participativas, como la iniciativa legislativa popular, las agrupaciones electorales, o el referéndum.

4) Dificultades para personalizar las opciones

La gran significación de las elecciones como pieza clave de la participación política en los sistemas democráticos canaliza el debate hacia la selección por parte de los votantes de grandes paquetes o agregados de “issues” e ideología. De esta manera, se hace difícil que los ciudadanos discutan sobre temas de manera desagregada, y expresen opiniones y preferencias. Sólo se puede decidir entre agregados ideológicos de problemas-soluciones, y esta situación dificulta la transferencia de legitimidad cuando estos problemas se tratan de forma aislada, ya que entonces las opciones y las alternativas no son siempre consistentes con las que se manifestaron en el momento de las elecciones. Se produce, así, un déficit de personalización en las vías previstas de participación, déficit que refuerza el sentimiento de distanciamiento de la ciudadanía respecto de la política.

5) Dificultades en la innovación

Se ha comentado también como argumento contra la preponderancia de los mecanismos

representativos tradicionales (elecciones, partidos), el hecho de que bloquean o dificultan la innovación. Los acuerdos entre partidos, entre cúpulas de partidos, provocan que éstos tiendan a evitar riesgos y busquen compromisos para eludir aquellas opciones que en ocasiones puedan ser consideradas menos seguras para algunas de las formaciones políticas implicadas. Si a esta circunstancia añadimos la ya conocida dificultad que tienen las fuerzas políticas nuevas o minoritarias para penetrar en el entramado partidista que disfruta del reconocimiento y del apoyo institucional, no es extraño que haya autores que a raíz de esta situación entiendan que predomina la búsqueda incesante del centro político, configurando una especie de “pensamiento único”, que expresaría un conjunto de ideas socialmente hegemónicas reacias al cambio o a la innovación.

F).1- ¿QUÉ HACER?

“Ante este panorama, muy centrado en los aspectos críticos de los mecanismos de representación y participación democráticas actuales, ¿qué alternativas se dibujan? En algunos casos se pone el acento en incrementar la capacidad resolutoria de los gobiernos o de las instancias decisorias, aunque ello implique sacrificios en la componente representativa y participativa. En otros casos se opta por lo contrario. Se proponen vías para incrementar la participación popular, los mecanismos de control y las vías de decisión directa por parte de la población.

a) La “solución” autoritaria

Una de las respuestas posibles a algunos de los problemas apuntados hace hincapié en la necesidad de reforzar los aspectos “decisionales” del sistema, aumentando el peso de los ejecutivos y sobre todo de los presidentes. Presidencias fuertes acompañadas de concepciones de “democracia delegativa” (en expresión de O’Donnell), o alternativas que se presentan como rebajadas de carga política y llenas de sentido empresarial o de “common sense” (Fujimori, Perot, Berlusconi...), son formas de presentar un mensaje bastante simple: quizás no damos demasiadas oportunidades a la participación plural, pero somos capaces de resolver problemas de forma expeditiva y eficiente.

b) La solución técnica o independiente

Otra salida, aparentemente menos traumática en relación con los valores y las reglas de la democracia, es la que ha ganado cuerpo en muchos países europeos. La concepción de fondo es que hay que aislar ciertos ámbitos de intervención pública considerados “material muy sensible” de las formas tradicionales de debate e intervención política. Desde esta perspectiva la solución residiría en crear autoridades independientes, agencias u organismos que legitimasen su actuación y capacidad de decisión, no en función de principios de representatividad popular, sino a partir de criterios de autoridad y de representatividad (y por tanto legitimidad) profesional y técnica. Es en esta línea que han ido apareciendo autoridades independientes en materia bursátil, de regulación eléctrica, medioambiental, nuclear, de control de la competencia o de disciplina deportiva. Y todo esto sin olvidar la cada vez más importante influencia e independencia de las autoridades de los bancos centrales.

c) Las reformas para profundizar en la democracia

Las insuficiencias de las vías participativas formales previstas en la lógica de funcionamiento del sistema democrático se han intentado también paliar a través de modificaciones en los sistemas tradicionales de representación y participación. Así pues, se ha hablado y se habla de mejoras en las formas de selección de los candidatos, ya sea a través de primarias, de sistemas de listas abiertas, o de reformas de los sistemas electorales (con combinación de fórmulas proporcionales y mayoritarias), que aumenten la capacidad de elección e implicación de los electores en la selección de los candidatos y acentúen la responsabilidad del representante ante la ciudadanía. También se ha señalado la necesidad de revisión e incluso de supresión de los privilegios (inmunidad, aforamiento...) de que disfrutaban los políticos, privilegios que habían sido creados en épocas pasadas para hacer frente a situaciones que hoy día resultan caducas e impensables.

d) Mejora de los canales de comunicación-información

En los últimos tiempos, y de forma creciente, se ha ido poniendo de manifiesto la necesidad de mejorar los canales de comunicación entre representantes y representados, aunque siempre desde una visión relativamente unidireccional. Desde las instituciones y desde los partidos ha aumentado

enormemente el interés por formas de comunicación que, si bien eran usuales en el campo de la investigación de mercados y de la publicidad, resultan sofisticadas para los usos y costumbres de la vida política. Se ha aprendido a comunicar; se han contratado técnicos específicos para ello; se han creado o potenciado las herramientas propias de la información (boletines, radios, tv); se trabaja de forma creciente con encuestas y estudios de opinión, y se multiplican los sistemas de información más o menos ingeniosos para incrementar los contactos y la recepción de “señales” de los ciudadanos (teléfonos de información-recepción, ventanas electrónicas...).

e) Establecimiento de ámbitos de consulta-concertación con asociaciones y grupos.

Parece innegable que la gran ampliación de las áreas de intervención de las administraciones públicas ha ido, por una parte, generando la presencia de más actores en el debate de la formulación y de la implementación de las políticas, y también ha provocado una pérdida del rol jerárquico y de “super partes” que caracterizaba la intervención tradicional de las administraciones públicas. Así pues, no es extraño que en muchas de las políticas que impulsan las administraciones, se haya tendido a crear espacios específicos de encuentro y de intercambio de información entre instituciones y entidades. Encontramos ejemplos a este respecto en el ámbito de los servicios sociales, del deporte, de la juventud, del medio ambiente... Se trata de consejos o foros en los que se consensuan políticas, se anticipan problemas y se pactan vías de implementación o incluso de co-gestión, funcionando con reglas más o menos formalizadas.

f) Instrumentos de democracia directa o de participación en las decisiones del conjunto de ciudadanos.

Otra de las vías contempladas es la de incrementar la existencia o el uso de los mecanismos de democracia directa o experimentar con otras fórmulas que permitan que los ciudadanos participen de forma directa en un proceso decisional concreto. En el caso español, todos conocemos los mecanismos de referéndum o de iniciativa legislativa popular, que han sido recogidos en la Constitución, en los estatutos de autonomía y en muchos reglamentos locales. De hecho, recientemente el uso de estos instrumentos se ha incrementado de forma notable en todo el mundo (referéndums en Italia, en Europa

sobre Maastricht...)). Sin embargo, en España no se puede decir que la normativa vigente facilite demasiado el empleo frecuente de estos mecanismos. Se ha argumentado que la debilidad de los partidos a la hora de realizar la transición y de redactar las nuevas reglas democráticas explicaría las cautelas y los obstáculos en relación con el uso de estos instrumentos participativos, que sobre todo han sido utilizados a nivel local. Aunque también es cierto que últimamente se ha ido introduciendo en el debate político la necesidad de abrir nuevas vías participativas que permitan la intervención del conjunto de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta necesidad surge de la consideración de que democracia quiere decir deliberación, reflexión y conocimiento sobre lo que hay que hacer, por tanto, si se quiere que la gente participe y entienda las limitaciones de la acción de gobierno, hace falta que se creen marcos de debate y decisión que faciliten esta labor complementaria pero necesaria de los ciudadanos decidiendo al lado de las instituciones. Las experiencias de Fishkin en torno a los foros de debate, o de los núcleos de intervención participativa o de los consejos ciudadanos en el País Vasco y Cataluña, son una buena muestra de ello”.⁷

F).2- LA PARTICIPACIÓN: ¿PROBLEMA O SOLUCIÓN?

Se puede constatar que existe una fuerte e importante corriente de escepticismo, sobre todo en lo que concierne a la opción que preconiza aumentar la participación, considerando que, ante la urgencia, la complejidad y gravedad de los problemas con que nos enfrentamos en todo el mundo, no hay demasiado espacio para “alegrías” participativas. No son nuevas las resistencias o las prevenciones ante la bondad de un aumento en calidad y calidad de la participación popular y directa en las decisiones políticas

Recogeremos aquí algunos de esos elementos:

- *la participación aumenta la lentitud en la toma de decisiones; se ha de consultar a más gente; han de aceptarse más puntos de vista; todo se hace largo y complicado.*

⁷ Subirats Joan: “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas” en, J.Font (ed.), Ciudadanos y decisiones públicas, 2000. Pag. 37.

- ***la participación aumenta los costes en la toma de decisiones;*** todo proceso participativo implica costes de tiempo y recursos; dejar participar a la gente implica aceptar puntos de vista diferentes y por tanto modificaciones en proyectos y encarecimiento de costes.
- ***la participación no incorpora valor añadido a la decisión;*** por mucho que participe la gente, esto no supone ningún tipo de mejora en el proceso decisonal, ya que se trata de un tipo de participación de personas legas, carentes de conocimientos sobre la mayoría de los complicados temas analíticos que rodean las decisiones públicas.
- ***la participación provoca un exceso de particularismos;*** abrir el proceso decisonal a la gente implica aceptar una reciente particularización de la problemática que se debate, ya que cada uno de los participantes actúa en defensa de sus intereses particulares y se pierde, por tanto, el sentido de defensa de los intereses generales que ha de presidir toda decisión de los poderes públicos.
- ***la participación sólo tiene en cuenta el corto plazo;*** la misma defensa de los intereses particulares de los que participan acostumbra a situar el debate muy en el corto plazo, impidiendo que se puedan contemplar perspectivas de medio y largo plazo, que quizás son más incómodas o afectan a algunos intereses inmediatos, pero que son beneficiosas para todos en una perspectiva más larga, y provocando además problemas de inconsistencia entre decisiones.
- ***la participación erosiona instituciones y partidos;*** los mecanismos representativos al margen de los canales democráticos tradicionales provocan un debilitamiento y una erosión de la legitimidad y la autoridad de las instituciones representativas y de los partidos políticos, ya que implica una desconfianza sobre su capacidad de representación y defensa de los intereses generales y particulares.

En este conjunto de reflexiones subyacen convicciones muy extendidas y profundamente arraigadas: si quieres eficiencia, si quieres calidad decisonal, no sigas una vía participativa. La tradición señala que consultar a la gente, implicarla en procesos decisonales colectivos, sólo acarrea quebraderos de cabeza, obstáculos y retrasos. Autoridad y jerarquía sin consentimiento, y respeto absoluto a las decisiones de la autoridad y la jerarquía surgidas a través de los mecanismos de

representación democrática, son las constantes que han influido en esta visión escéptica sobre la participación.

F).3- PERO ADEMÁS, ¿QUIÉN QUIERE PARTICIPAR?

Otros argumentos que se utilizan contra la ampliación de las vías de participación ciudadana y contra el incremento de la cantidad y calidad de la participación política de los ciudadanos, giran alrededor del tema de las propias características del conjunto de ciudadanos llamados hipotéticamente a participar. Desde esta perspectiva, el problema no residiría en el tipo de cuestiones a debatir, o en los inconvenientes de tiempo o de dinero que pueda ocasionar la participación, sino en las peculiaridades o querencias de los ciudadanos llamados a incorporarse en los procesos decisionales.

- *los ciudadanos, de hecho, no quieren participar;* es bastante utilizado el argumento de que, si bien existe un sentimiento difuso de que no se tienen suficientemente en cuenta las opiniones de la gente, a la hora de la verdad los ciudadanos no quieren implicarse realmente en el proceso complicado y fatigante en el que se acaba convirtiendo cualquier toma de decisiones públicas.

- *los ciudadanos, cuando participan, lo hacen de una forma muy inconstante;* se reprocha también a los ciudadanos que su presencia en los mecanismos participativos, cuando existen, sea tan inconstante. No se puede garantizar un funcionamiento regular de las instancias participativas si los flujos de presencia son tan irregulares.

- *los ciudadanos dispuestos a participar son siempre los mismos;* la asimetría de conocimientos e información por un lado, y de implicación y experiencia política por otro, ocasionan que los ciudadanos potencialmente capacitados o dispuestos a participar acaben constituyendo una pequeña minoría que siempre está presente, pero que difícilmente podemos aceptar que represente al conjunto de la ciudadanía. Asimismo, los ciudadanos sólo quieren participar cuando existe conflicto, cuando no están de acuerdo; es en los momentos de conflicto cuando todos recuerdan la necesidad de que se les tenga en cuenta, pero en este contexto nos enfrentamos con el problema de que las condiciones de la

participación se encuentran muy determinadas por los temas generadores de conflicto. Este tipo de participación reactiva siempre existirá, pero difícilmente podemos considerarla como una palanca que ayude a mejorar y a profundizar en la democracia.

- *los ciudadanos que se movilizan y pretender participar, muchas veces sólo se representan a ellos mismos y a sus intereses;* se critica también que los ciudadanos que acostumbran a movilizarse defienden intereses muy particulares (de calle, de sector profesional, de franja de edad...) y que, por tanto, no representan al conjunto de la ciudadanía. Si entendemos que la participación puede favorecer una mejor presencia de los intereses de todos los ciudadanos, el hecho de aumentarla y mejorarla muchas veces no parece que contribuya a ello. Así pues, nos encontramos con una larga lista de escepticismos y de dudas sobre las pretendidas bondades de los mecanismos de participación directa de la ciudadanía, que además tienen para muchos el inconveniente de debilitar y deslegitimar las vías representativas que la democracia ha utilizado tradicionalmente y que han ido acumulando críticas y acusaciones de no funcionar, sin que los recambios que se han ido planteando hayan demostrado hasta ahora sus pretendidas excelencias.

F) 4- A PESAR DE TODO, ¿ES DESEABLE UN AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DECISIONES PÚBLICAS?

Hemos repasado las críticas más habituales que se plantean cuando se reivindican más espacios para la participación en los procesos de toma de decisiones de las instituciones públicas. En muchos casos, lo que late es la idea que los simples ciudadanos no son capaces de tomar las decisiones políticas habituales, y que por ello su participación política ha de verse limitada a juzgar cuáles son sus mejores representantes en las instituciones decisorias. Sea por desinterés sobre los asuntos políticos, sea por que los criterios para elegir a representantes son distintos que los que deben usarse para elegir entre opciones en temas muy específicos, sea por la extrema complejidad técnica de muchos de los actuales problemas con los que se enfrentan los decisores públicos, la conclusión es siempre, mejor mantener la participación ciudadana dónde está. Otra de las razones que se esgrimen, como hemos visto, es la inconsistencia entre las opiniones de los ciudadanos (piden, al mismo tiempo, aumentar las prestaciones sociales y reducir los impuestos).

Nuestra visión es distinta. Pensamos que es cada vez más difícil mantener ese tipo de posiciones. Sea por la enorme difusión de información y el notabilísimo acceso a la educación producido en muchos países en las últimas décadas, sea por la propia sofisticación en el progreso científico que cada vez nos deja con menos respuestas unívocas desde el punto de vista técnico sobre como resolver problemas. En muchas de esas críticas hacia formas más directas de participación ciudadana, laten, de hecho, escepticismos y suspicacias sobre las mismas bases de la democracia. Los dos principales retos que, desde nuestro punto de vista, tenemos que afrontar aquellos que continuamos defendiendo que conviene avanzar en la búsqueda y la experimentación de nuevos mecanismos de participación, como vía de consolidación de la democracia y de su capacidad de resolución de los problemas que genera la convivencia colectiva, son:

- demostrar que participación y eficiencia no son conceptos contradictorios, sino que, cada vez más, son conceptos complementarios.
- buscar y experimentar instrumentos, vías o mecanismos de participación que eviten, o como mínimo, reduzcan los riesgos existentes y minimicen los problemas señalados

F) 5- COMPLEMENTARIEDAD ENTRE PARTICIPACIÓN Y EFICIENCIA

Ya hemos comentado la visión tradicional que entiende estos dos conceptos como contradictorios. Sin embargo, la evolución de las sociedades contemporáneas parece caminar en sentido contrario. Cada vez más a menudo nos enfrentamos a problemas más globales e interconectados, y por tanto más difíciles de segmentar, de definir y de ser abordados desde la especializaciones que hemos ido construyendo. Los problemas que tenemos tienen poco en común con estructuras de decisión y administrativas pensadas para otros tiempos y para otro tipo y grosor de problemas. Ya hemos hecho referencia anteriormente a la salida técnica o de organismo independiente que de forma creciente se está difundiendo por Europa. Pero cuando se aplica este tipo de solución técnica aparecen otra clase de problemas: ¿quién controla a estos técnicos?, ¿ante quién son responsables? Y tan importante como esto, ¿cómo se puede extender a la esfera social el posible consenso conseguido en la arena técnica?

Cada día que pasa tenemos nuevas pruebas o constataciones de que aquello que en ciertos

ámbitos técnicos puede resultar “sentido común” o “doctrina universalmente reconocida”, choca con incomprensiones de todo tipo cuando se traslada al ámbito social. Y además observamos que tampoco existe tal unanimidad técnica, ya que aparecen alternativas, más o menos acertadas, diferentes de las planteadas hasta entonces.

Así pues, no podemos caer en el error de confundir o mezclar factibilidad técnica con factibilidad social y habrá que trabajar en ambas direcciones para hacer frente a problemas sobre los cuales muchas veces no hay consenso, ni siquiera sobre si existe un problema y de qué tipo es. Si nos situamos en este terreno, las vías de avance no surgirán de una mayor capacidad de comunicar por parte de las instituciones públicas. El tema no reside en la capacidad de “vender” soluciones, sino en la capacidad de compartir definiciones de problemas para de esta manera aumentar la legitimidad del camino que lleva desde esta definición compartida a una situación considerada por todos como mejor que la anterior.

Muchas de las difíciles decisiones que se han de tomar, y que afectan intereses sociales muy arraigados, pueden llegar a contar con importantes consensos en el ámbito técnico, pero difícilmente podrán avanzar si no se abre el debate y se discuten y comparten costes y beneficios, alternativas y soluciones con el conjunto de la sociedad.

Sin miedo a las aparentes dificultades técnicas que toda decisión comporta, que parecen generar barreras infranqueables para los no iniciados, y que muchas veces esconden o enmascaran elecciones de opciones realizadas desde lógicas no estrictamente técnicas. Ya que en el fondo, cada vez más, la gente será capaz de aceptar y compartir decisiones que incluso afecten negativamente alguno de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esa decisión.

Desde esta perspectiva, eficiencia y participación no son contradictorias, sino absolutamente complementarias, y cada vez se irán convirtiendo en más y más inseparables. Todas las críticas a la lentitud, a los costes, a la falta de valor añadido, al “cortoplacismo”, a la erosión de las instituciones representativas, etc. que hemos ido desgranando, pierden peso si se comprende que es precisamente la falta de participación (o de implicación sobre aquello que hay que hacer) la que acaba provocando precisamente estos efectos ahora señalados. Participar no es, en principio, ni bueno ni malo, aunque todos estamos de acuerdo en que la simple ampliación de los espacios de participación ya tienen un valor en sí mismo. No sólo se trata de que la gente participe más.

Cada vez parece más necesario asumir que, si no se amplía la base de consenso social de

muchas decisiones, la erosión de las instituciones representativas irá en aumento y, de esta manera, podrán incrementarse los partidarios de fórmulas decisionales, a pesar de los sacrificios democráticos que puedan comportar. Sin embargo, lo que hace falta es entender que cuando hablamos de participación no hablamos sólo de los intereses afectados, o de aquellos grupos o colectivos más organizados y acostumbrados a movilizarse, sino del conjunto de la población afectada directamente o indirectamente por la decisión. Y esto quiere decir encontrar mecanismos para conseguir esta implicación social amplia.

F) 6- EXPERIMENTAR NUEVAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN

Es en este ámbito donde menos se ha avanzado, a pesar de las sugerentes experiencias que se han desarrollado en muchos países y que también han tenido eco en el País Vasco y en Cataluña (como se puede constatar en esta misma publicación). Los consejos ciudadanos, los núcleos de intervención participativa, los jurados de ciudadanos, los fórums, o tantas otras fórmulas y nombres que podríamos señalar, pretenden el mismo: compartir la complejidad de las decisiones públicas entre el máximo de ciudadanos posible utilizando diferentes fórmulas y reglas. No entraremos aquí en un terreno que creemos que tiene suficiente espacio en otras partes de esta publicación, pero querríamos sólo señalar que el conjunto de escepticismos y peligros que rodean el mundo de la participación han de ser analizados y tratados de manera específica, y pueden ser mejor o peor resueltos en función de la vía o del mecanismo participativo que se utilice.

Aquí tampoco no hay recetas universales y soluciones “ad hoc” para cada caso. Hay que clarificar los dilemas que se plantean, las limitaciones que existen y los condicionantes que conforman el caso. Hay que buscar a los principales afectados, y bajo su control, intentar encontrar la mejor fórmula participativa que amplíe el debate y le dé salida. Y en este sentido, el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, puede llegar a ser muy significativo. Es evidente que las posibilidades son múltiples, pero no es lo mismo trabajar en ellas con la vista puesta en el mantenimiento sine die de los mecanismos e instituciones representativas, que con la vista puesta en construir, con la ayuda de las nuevas tecnologías, el viejo ideal de la democracia directa. Como afirma Barber, antes de especular sobre en que aspecto procedimental, electoral, parlamentario o de control, podremos usar esas nuevas tecnologías, deberíamos ir pensando al servicio de que concepción de la

democracia las ponemos.

F) 7- NUEVAS MIRADAS

En este capítulo hemos expresado ciertos problemas, hemos señalado ciertas experiencias y ciertas perplejidades. No hay respuestas o soluciones claras. Pero sí queremos dejar claro que tenemos la convicción de que sólo construyendo mecanismos democráticos que permitan decidir con rapidez y eficacia, pero también que permitan implicar realmente a la ciudadanía, escuchar sus opiniones y tenerlas en cuenta en las decisiones a tomar, será posible mantener la vitalidad de unas instituciones democráticas que se han ido convirtiendo en material sensible. En nombre de la eficiencia, de la crítica a la politiquería, o a causa de la vulnerabilidad de esta democracia frente la potencia de los intereses organizados, se pueden abrir las puertas a experimentos autoritarios peligrosos que se nos pueden presentar revestidos de simple sentido común o de objetivismo técnico. No podemos cerrarnos en la defensa numantina de unas instituciones y de unos mecanismos de decisión representativa que se obstinen en no experimentar nuevas vías de participación y de deliberación popular. Todavía estamos en una fase en la cual, en este tema como en otros, predomina el “ruido” y la confusión. Pero, al mismo tiempo, crece la convicción de que sólo experimentando y probando, acertando y equivocándonos, haremos avanzar nuestra joven realidad democrática y sus capacidades de resolución de los problemas que toda convivencia social plantea. No podemos trazar conclusión alguna por el momento. Sólo invitar a mirar con nuevos ojos esa inestimable realidad llamada democracia.

G).- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: NUEVAS FORMAS Y CONCEPTOS

“La noción de participación aparece hoy en día en gran parte de los trabajos de ciencia política, del mismo modo que en numerosos discursos políticos. Esta noción engloba una serie de prácticas sociales muy heterogéneas, y a ella puede asociarse una larga tradición, cubriendo latitudes y períodos variados y nombrando cada vez una realidad social y política diferente. Es cierto, sin embargo, que hay actualmente una tendencia a olvidar la verdadera amplitud de la noción de participación, y que se la emplea para designar específicamente todo lo que cubriría la categoría de “dispositivos participativos” o “mecanismos de participación ciudadana”, que en tanto que tales –con sus rasgos particulares que

describiremos a continuación-, no existen más que desde hace dos décadas y se encuentran circunscriptos a espacios institucionales determinados.

El conjunto de los dispositivos participativos es denominado en la literatura “democracia participativa”, y esta connotación positiva explica en parte el que la mirada se centre en dichos dispositivos. Pero también es cierto que al interior del abanico de los dispositivos participativos podemos hallar una gran heterogeneidad que la literatura especializada se propone clasificar y comprender. De esta forma, si buscamos tipologías de la participación, encontraremos muchas de ellas y con muy diversos criterios de construcción. El presente trabajo es un intento de poner en discusión las clasificaciones de las formas de participación ciudadana y los conceptos más apropiados para abordarlas, así como de sugerir una relación entre la participación y la proximidad.

Partamos de las que consideramos las mejores y más elaboradas conceptualizaciones sobre las prácticas participativas. Bacqué, Rey y Sintomer proponen ellos mismos diversos criterios para diferenciar las experiencias de participación. Un ejemplo es la variable del tipo de participantes que los dispositivos solicitan, es decir, la respuesta a la pregunta siguiente: las instancias de participación, ¿se piensan para sectores de la sociedad (“neo-corporativismo de segunda generación”, según los autores), ciudadanos organizados (fuerzas organizadas de la sociedad civil), ciudadanos movilizados (es el caso de los dispositivos abiertos a todos los habitantes que quieren concurrir de manera voluntaria), una muestra representativa de ciudadanos (seleccionados por sorteo), o el conjunto de ciudadanos (como en el caso del referéndum)? Los autores agregan otras variables como la “intensidad de la participación”, que preferimos denominar el “grado de influencia en la toma de decisiones”.

Esta escala distingue entonces: información, consulta, conciliación, cooperación, delegación de poder y control ciudadano (los autores invocan aquí la referencia a Arstein, 1969 y Burns, 1991). Una tercera variable es la movilización de la sociedad civil. Ellos distinguen tres dinámicas: un movimiento ascendente o *bottom-up* (impulsado por un movimiento social o asociativo), un movimiento descendente o *top-down* (emanando de las instancias político-institucionales), y un doble movimiento *bottom-up* y *top-down* (cuyo ejemplo para los autores es de Porto Alegre en Brasil). Una cuarta variable descansa sobre la temporalidad de los dispositivos, diferenciando las consultas puntuales sobre cuestiones precisas de los dispositivos inscriptos en la duración. Los autores extraen de la combinación de estas variables una tipología bastante completa de dispositivos participativos.

Ahora bien, finalmente, según esta conceptualización, lo más frecuente es que los dispositivos

soliciten ciudadanos movilizados (o los combinen con algunas asociaciones y muestras), que sean informativos o consultivos (no decisionales), que sean *top-down*, y que se encuentren limitados a la escala micro-local; es tan frecuente que los dispositivos sean regulares como puntuales, pero esto ocurre al interior mismo de cada categoría. Entonces, esta tipología no nos resulta muy explicativa. Detengámonos en otra conceptualización del fenómeno propuesta por los mismos autores, que los conduce a una modelización más interesante. Ellos construyen cinco tipos ideales, en los que hacen intervenir tres variables: la voluntad política (los objetivos de la participación), los contextos sociopolíticos (presencia o ausencia de un Estado fuerte, márgenes de acción de las autoridades locales, presencia o ausencia de un tejido asociativo, prioridad dada al mercado, etc.), y la dimensión procedimental (reglas claras o no tan claras). El primer tipo es el llamado “gerencial” y consiste en el desarrollo de la gobernanza urbana, con una dinámica *top-down* y una cooperación entre el sector público y el sector privado, apuntando al mejoramiento de la reactividad frente a las demandas de la población.

Según los autores, este primer modelo es despolitizado. El segundo tipo es la “modernización participativa”: se trata de una modernización del Estado local y está centrada en la gestión, de modo que los ciudadanos se ven implicados en tanto que consumidores de los servicios públicos. Las reglas son claras y hay una preocupación por la transparencia, el acceso a la información, etc., pero este modelo también es *top-down* y despolitizado. Un tercer modelo es el de la « democracia de proximidad », que busca mejorar la gestión a través del “saber de uso” de los ciudadanos, fomenta el diálogo y la comunicación entre representantes y representados y tiene por objetivo la “solidaridad”. Este modelo es a su vez *top-down* y no decisional, no hay garantía de la autonomía de la sociedad civil y el proceso se limita a la escala micro-local.

Las reglas son menos claras que en el modelo anterior, pero no hay en cambio una politización destacable. En estos tres primeros modelos, en su conjunto, no aparece la búsqueda de objetivos sociales o redistributivos. El cuarto modelo, el del “empoderamiento” está más bien dissociado del Estado y la política institucional. Las ONG son los principales actores, de suerte que se constata una fuerte autonomía de la sociedad civil. La dinámica de este modelo es *bottom-up*, pero esto entra en tensión con el riesgo de una profesionalización de los participantes. Finalmente, los autores reservan el nombre de “democracia participativa” al quinto modelo, que parece ser entonces una suerte de ideal regulador más que un modelo descriptivo como se pretenden los otros (aunque lo reenvíen

empíricamente a Porto Alegre).

Este modelo tendría todas las “ventajas”: la dimensión política está afirmada fuertemente y el rol de Estado es importante; hay un verdadero poder decisional dado a nuevas instituciones, encarnado un “cuarto poder”. Al mismo tiempo, la autonomía de la sociedad civil es alentada, y por consiguiente, la dinámica es tanto *top-down* como *bottom-up*. Este modelo apunta, además, a producir efectos redistributivos. La “democracia participativa” constituye, según los autores, el único verdadero “cuarto poder” que puede existir a diferentes escalas. Pero por qué este modelo permite superar la escala local o micro-local queda sin explicación. Da cuenta de una utopía de la “democracia participativa” de la que los autores no pueden deshacerse.

He aquí el sesgo normativo de la modelización propuesta por ellos: eligen las variables y las categorías de modo de poder criticar algunos aspectos de la realidad política y social englobada bajo la etiqueta de “dispositivos participativos” (es decir que todo lo que llamamos “dispositivo participativo” no es algo necesariamente político y a favor de los sectores populares, sino que hay muchos casos en los que predomina el mercado, o los ciudadanos son solicitados en tanto que consumidores que usuarios de los servicios públicos, hay casos en los que el Estado no desempeña un rol responsable frente a la sociedad civil, etc.) y guardan, idealizándolos, algunos otros aspectos u otros casos para llegar a decir que una democracia participativa como “cuarto poder” es posible, y que hay que trabajar entonces en esta dirección.

Al mismo tiempo, la propia denominación de “democracia participativa” muestra un sesgo normativo: ¿la democracia deviene participativa en su conjunto por el solo hecho de contar con algunas experiencias de presupuestos participativos en ciertas municipalidades? La democracia supone un horizonte de igualdad que se proyecta en el conjunto de la sociedad; ¿no sería entonces desconocer esta dimensión igualitaria hablar de “democracia participativa” cuando los procesos son tan heterogéneos y diferentemente distribuidos en la totalidad del territorio? ¿Cuándo la democracia se transforma en “democracia participativa”?

Permaneciendo en el marco de los “dispositivos participativos” este modelo es mucho más rico que la primera tipología, porque muestra un movimiento al interior de cada tipo ideal. Ahora bien – completando los ya mencionados- el problema principal en nuestra opinión es que los autores consideran la proximidad como un subgénero de la participación –la “democracia de proximidad” es uno de sus modelos- y la piensan así sobre todo como una cuestión de escala (cercanía geográfica) y no

como un lazo que la propia participación puede encarnar.

Por un lado, el caso de Porto Alegre, ¿ha podido exportarse a otras escalas? Si admitiéramos la idea de la proximidad basada en la escala, ¿en que sentido el presupuesto participativo de Porto Alegre no sería también “de proximidad”? Por otro lado, el lazo de proximidad entre representantes y representados tal como nosotros preferimos concebirlo (la intolerancia frente a todo tipo de transcendencia) y sobre el que volveremos más adelante, ¿no se encuentra también en otros escenarios, incluidos la mayor parte de los presupuestos participativos? Loïc Blondiaux elabora por su parte tres modelos de institucionalización de la participación.

El primero es el “modelo del presupuesto participativo”. Su rasgo principal es la transferencia de una parte del poder de decisión a la población, permitiéndole imponer sus directivas en materia presupuestaria. Una vez más, el ejemplo emblemático es el de Porto Alegre entre 1989 y 2004. Este tipo de participación tiene por objetivo una “democratización de la democracia”, pero también un proyecto de redistribución y justicia social. Esta ambición igualitaria y redistributiva es reenviada a los casos latinoamericanos en oposición a los casos europeos -aunque nosotros podríamos constatar en América Latina la misma debilidad de objetivos y efectos redistributivos que en Europa.

El segundo modelo es el “modelo del debate público”. Se trata de una consulta puntual y focalizada con un horizonte de proyecto en la que el acento está puesto en la deliberación para mejorar la decisión –que será tomada por fuera del dispositivo-. Este modelo apunta a una lógica argumentativa de democracia deliberativa. Blondiaux nos ofrece una escala de implicación de los ciudadanos bastante semejante a la que mencionamos más arriba: información, consulta (las opiniones de los participantes son incluidas casi como un simple aval cuando la decisión está casi tomada), concertación (al comienzo del proceso de la toma de la decisión) y co-decisión (rol activo de los ciudadanos y responsabilidad compartida con las autoridades). Debemos agregar que los consejos de barrio –los dispositivos más difundidos y los que el autor ubica en este modelo- no se adaptan muy bien a una lógica de democracia deliberativa habermasiana y pertenecen con la mayor frecuencia al grado de implicación “consultivo”.

El último modelo es el « modelo de los Jurys Ciudadanos », que se ocupan sobre todo de las situaciones controvertidas o inciertas, por medio de una evaluación tecnológica participativa. Los participantes son sorteados y sometidos a una formación previa al debate. Su dictamen no obliga a los que toman las decisiones. Algunos ejemplos, como las Conferencias de Ciudadanos en Francia puede sobrepasar la escala local. Sin embargo, el número de los ciudadanos implicados es tan reducido que la

representatividad de la instancia es cuestionable. Uno de los rasgos que puede en nuestra opinión ser subrayado en este modelo es el carácter experimental, que tiene por metodología el sorteo y la formación experta dada a los participantes. ¿Cuáles son entonces los límites de los modelos de Blondiaux?

Creemos que la línea que separa el primer modelo del segundo puede ser clara sólo a condición de idealizar –una vez más- el presupuesto participativo. La mayoría de los presupuestos participativos no llegar a tener ambiciones igualitarias y redistributivas y menos aun a concretizar estas ambiciones. Se parecen más a los consejos de barrio salvo por su pretensión decisional o vinculante. El tercer modelo, por lo demás, ¿debe verdaderamente pensarse como un modelo de participación? Separándolo de los otros modelos, el rasgo experimental de este tipo de instancias aparece tan marcado que el carácter participativo se relativiza con respecto al carácter científico del procedimiento, evocándonos más bien los *focus group* que la participación de los ciudadanos.

Al igual que las tipologías o clasificaciones precedentes, la de Blondiaux opera un recorte que restringe su visión a los dispositivos participativos. Creemos que es necesario mirar más allá de este tipo de dispositivos para tener una visión de conjunto con la que comprender, justamente, el lugar de dichos dispositivos en las democracias contemporáneas. Trataremos de construir otra conceptualización de las diferentes formas de la participación con la intención de que el vínculo entre participación y proximidad salga esclarecido, del mismo modo que el lugar de los dispositivos participativos entre las otras formas de participación que existen en nuestra opinión hoy en día.

A las clasificaciones y tipologías anteriores, pero más en general a las que aparecen con frecuencia en la literatura, les haremos entonces dos críticas: la primera, que no toman en cuenta otras formas de participación tradicionales y contemporáneas; la segunda, que en el tratamiento de los dispositivos participativos, le dan prioridad al problema de lo vinculante y lo consultivo, o de los grados de influencia en la toma de la decisión, dejando de lado muchos sentidos de la participación que para nosotros aparecen tanto en los dispositivos como en las formas de participación por fuera de ellos y que son cruciales para una caracterización de la proximidad. La democracia electoral-representativa descansa en general sobre el principio de que los ciudadanos no deliberan ni gobiernan si no es a través de sus representantes.

Este marco restringido ubica a la participación en los momentos electorales, la elección de los representantes. Podemos llamarlo “momento soberano”, es el momento en el que los ciudadanos

deciden verdaderamente quién va a decidir después por ellos. El momento electoral equivaliendo a la totalidad del mandato es una ficción. Sin embargo, podemos admitir que se trata del momento en el que los ciudadanos participan del poder. Hay que distinguir ahora la participación electoral de la participación no-electoral, a la que vamos a llamar “momento ciudadano”. Es Rousseau quien nos recuerda en su *Contrato Social* que los ciudadanos son los miembros del soberano tomados individualmente (“en tanto que participantes de la autoridad soberana”) y los súbditos son los mismos pero desde el punto de vista de la sumisión a las leyes.

Esta participación por fuera de las elecciones no puede ser comprendida como el momento pasivo del súbdito, sino justamente como la resistencia del carácter doble del ciudadano, no siendo ni solamente súbdito, ni verdaderamente el soberano que actúa en común. Una primera gran división de las prácticas que consideramos participación es la de la participación electoral (intermitente) y la participación no-electoral (que puede ser también intermitente caso por caso pero que en su conjunto es permanente), la que Habermas situaría probablemente entre el espacio público-político y la sociedad civil. Al interior de la categoría de la participación no-electoral habrá que señalar las diferencias. Tradicionalmente (en la mayor parte del siglo XX) se hablaba de “participación” para designar la actividad militante en el seno de los partidos políticos o de los sindicatos.

Este tipo de participación está ligada a las cuestiones de justicia y de redistribución y mantiene un vínculo con la participación electoral. Participar significa aquí formar parte de un colectivo que tiene una causa. Pero vemos también en el presente una participación que excede esta modalidad tradicional, bajo diferentes formas, a su vez. La primera forma es una participación no-institucionalizada, más bien espontánea, que consiste generalmente en estallidos de la ciudadanía apuntando a la expresión de un rechazo de una situación (ejemplo: la inseguridad, un caso de corrupción), de una política (ejemplo: la retención de depósitos bancarios), o de la clase política misma (ejemplo: el “argentínazo” de diciembre de 2001, con su consigna de “que se vayan todos”).

Estas formas de participación expresan entonces un veto ciudadano, son efímeras y ponen en escena un lazo directo entre gobernantes y gobernados, o simplemente cuestionan la distinción entre unos y otros. En tanto que no-organizadas y no propuestas por las instancias del poder, son verdaderas formas de participación *bottom-up*. Tampoco están ligadas a la escala local. La movilización puede tener su origen en una ciudad, pero se hace pública, se difunde y se amplifica gracias a los medios masivos de comunicación, de manera que devienen de alcance nacional. Ahora bien, si es cierto que la

dinámica en juego es *bottom-up*, también es cierto que en general se trata de fenómenos impolíticos, de simple rechazo o negatividad.

Con mucha frecuencia se constata un rechazo explícito de la política misma, porque ésta es concebida como la fuente de los males. Es el caso de las movilizaciones de Juan Carlos Blumberg, que convocaba a “la gente”, “sin banderas políticas” y con velas. En esta categoría de participación no-institucionalizada y por fuera del poder legal, deberíamos incluir los fenómenos de “asambleísmo”, tales como las asambleas surgidas del “argentínazo” en 2001-2002, y de “autogestión”, tales como las llamadas “fábricas recuperadas” por los trabajadores. Ahora bien, este tipo de participación no puede inscribirse regularmente en la duración, o comienza a perder su carácter espontáneo.

El caso de las asambleas en Argentina combina los dos rasgos: comenzaron a ser instrumentalizadas por los partidos políticos de izquierda y los ciudadanos terminaron por rechazar esta forma de “politización”, disolviéndose todo el proceso en algunos meses. Hay también una forma de participación nueva, semi-institucionalizada, en la que opera una lógica de negociación y a la vez una dinámica *bottom-up* y *top-down*. Hablamos de la participación ligada a la pobreza o de lo que vamos a llamar “pobreza participativa”. El trabajo de Denis Merklen sobre los sectores populares es en este sentido esclarecedor y muy enriquecedor para reflexionar sobre el caso argentino. Merklen dice que los sectores populares se han territorializado y que su “politicidad” pasa hoy en día por el barrio.

Hay que remarcar la importancia de la territorialización de las políticas sociales para este tipo de participación en su relación con la supervivencia y con la política. Los años noventa han visto un fuerte proceso de transferencia de las responsabilidades hacia la escala local de gobierno, volviéndose las municipalidades los nuevos protagonistas de las políticas sociales en el seno del Estado. El movimiento de focalización ha sido acompañado por un movimiento de descentralización con el objetivo de estar “en el terreno”. Ejemplos de estas políticas han sido el “Programa Vida”, los “Planes Trabajar”, los “Planes Jefas y Jefes de Hogar”, administrados por las municipalidades o por organizaciones “piqueteras” reconocidas por el Estado.

El anclaje en el terreno local de las condiciones de acceso a los recursos de la ayuda social hace del barrio el punto de apoyo de la acción colectiva. Según Merklen, los habitantes del barrio son invitados a una “participación activa”, es decir, a mostrarse presentes allí donde los recursos están disponibles. Ahora bien, siendo insuficientes los recursos, hay que “participar” para acceder a ellos. La participación consiste entonces en actividades surgidas de las ocupaciones ilegales de tierras urbanas

(“asentamientos”), los cortes de ruta (“piquetes”), la presencia en las manifestaciones, pero también en una toda una serie de actividades cotidianas que Merklen no subraya suficientemente: los comedores comunitarios, los roperos comunitarios, los merenderos, que son considerados en muchos casos como la contraprestación exigida por el Estado a cambio de la ayuda social, y que son al mismo tiempo una forma de hacer frente a la pobreza y de luchar por la supervivencia.

Sin embargo, vemos que todas estas formas de participación ligada a la pobreza permanecen dependientes de los recursos del Estado, instalan procesos de negociación y tienen siempre una dimensión de “clientelismo”. Es también por esto que decimos que estas formas de participación son semi-institucionalizadas: para continuar existiendo, dependen de las políticas públicas, pero no son en sí mismas políticas públicas². Por otra parte, se encuentran *entre* la escala nacional y la escala local. Si bien Merklen tiene razón cuando habla de “territorialización”, las formas de participación ligadas a la pobreza muestran un costado local (la actividad cotidiana de las organizaciones) y un costado nacional, del que el corte de ruta (justamente conexión entre lo local y el resto del territorio) es un ejemplo

Los interlocutores de estas acciones son el Estado Provincial y con mayor frecuencia el Estado Nacional, y en tanto que demanda de distribución de recursos, las acciones no pueden sino concernir a la globalidad de la sociedad. Hay finalmente una forma nueva de participación que debemos concebir sin duda como institucionalizada. Ahora sí es el turno de los “dispositivos participativos”. En efecto, las instancias participativas que denominamos en general como “dispositivos participativos” son espacios abiertos y regulados por el poder político. La dinámica parece ser siempre *top-down*. Para todo el conjunto de formas de participación institucionalizada que analizaremos en lo que sigue, preferimos guardar el término de “dispositivos participativos”, aunque pertenezca ya al lenguaje común, porque da cuenta convenientemente el carácter de procedimiento implementado por el gobierno.

Con la mayor frecuencia, se trata de espacios puestos en marcha por las municipalidades, es decir, que encontramos una determinación por la escala local. Es el Estado el que, mediante la apertura de estas instancias, se expande, en el mismo acto de volverse poroso. Al ser herramientas diseñadas y controladas por los gobiernos locales, los dispositivos no se ponen en marcha como consecuencia de una amplia movilización social que las demanda, de suerte que la magra autonomía de los actores no estatales no puede ser una sorpresa. La ausencia de esta movilización o presión social en la dirección de una mayor apertura de las gestiones locales no significa la ausencia de un desencantamiento generalizado de los ciudadanos respecto de la política y del Estado mismo.

Pero no existen fuertes formulaciones o reivindicaciones activas por la implementación de dispositivos participativos, o de instancias deliberativas a nivel local, ni movimientos sociales que se constituyan en virtud de reclamos de este género. Vemos que los aspectos destacados como variables en los autores citados al comienzo pueden ser retomados, a condición de realizar algunas precisiones: no es muy certero hablar de dinámicas *top-down*, *bottom-up* y *top-down –bottom-up* al interior de los dispositivos participativos, pero la noción nos resulta útil para diferenciar otras formas de participación de los propios dispositivos, como los “estallidos” y la “pobreza participativa”. Lo mismo respecto de la “autonomía de la sociedad civil”: no parece una variable relevante para comprender este tipo de instancias estatales, aunque reflexionar en esos términos puede contribuir a caracterizar los “estallidos” o a interrogarse sobre las tensiones de la “pobreza participativa”.

Por otra parte, nuestra conjetura es que los “dispositivos participativos” no se definen como de izquierda o de derecha, son de algún modo indiferentes o transversales tanto a las “ideologías”, como a las “identidades partidarias”. Estas instancias suelen quedar estrechamente ligadas a las tareas habituales de gestión local-municipal: instalación de semáforos, de rampas, de refugios para transporte público, etc., generando decisiones consensuadas por los ciudadanos sobre pequeñas acciones que de todos modos los gobiernos locales habrían llevado adelante si no existiera la instancia participativa que las genera. Por último, los “dispositivos participativos” son considerados escenarios de observación privilegiados de las transformaciones más recientes en el vínculo político.

En efecto, nuestra interpretación postula que dichos dispositivos se muestran como la incipiente institucionalización de la proximidad en tanto que nueva figura de la legitimidad política. Como veremos al final del trabajo, la proximidad no puede restringirse a los dispositivos participativos, pero es cierto que en ellos encuentra los escenarios de cristalización más consolidados en la actualidad. Ahora bien, al interior de esta categoría de “dispositivos participativos”, dijimos, es posible todavía distinguir subconjuntos. Como se nota en las clasificaciones y modelizaciones mencionadas en las primeras páginas y en mucha bibliografía no tratada aquí, la literatura suele tomar como variables principales el grado decisonal y el lugar dado a la deliberación.

La primera variable aparece tanto en la dicotomía mecanismos vinculantes/mecanismos consultivos como en las escalas del tipo información- consulta- concertación- co-decisión. Hay que decir varias cosas al respecto. En primer lugar, los mecanismos decisonales son muy poco frecuentes, entrando la mayoría de los dispositivos participativos en la categoría de “consultivos”. Esto significa

que el gobierno pide una opinión a los ciudadanos pero que no está obligado a tomarla en cuenta para la decisión, que sigue en sus manos. Por otro lado, aún en los casos de mecanismos que se suponen “vinculantes” –como el presupuesto participativo- el carácter consultivo agregado del dispositivo termina siendo predominante: conocer las prioridades, inquietudes, problemas de los vecinos.

Es por eso que hemos propuesto en otro trabajo reemplazar la noción de “democracia participativa” por la de “democracia consultiva”, constatando que “participar” no es tanto “decidir” ni “deliberar” como “ser consultado”. En segundo lugar, y siendo más estrictos, cabría poner en cuestión la división entre mecanismos vinculantes y consultivos. Una “consulta popular no vinculante” puede ser en la práctica más vinculante que un presupuesto participativo que se pretende vinculante. En el caso del presupuesto participativo, los proyectos elegidos por votación deben ser incluidos en el presupuesto global de la municipalidad, y desde este punto de vista, el gobierno está obligado a ponerlos en marcha.

Pero luego hay siempre problemas de implementación y, por lo tanto, ocurren modificaciones sustanciales en los proyectos originales del mismo modo que la ausencia total de implementación en algunos casos. A la inversa, la consulta popular no vinculante (tal como existe, por ejemplo, en la Constitución Nacional Argentina) podría producir una movilización importante en la opinión pública y un gobierno que no siguiera el resultado de la consulta saldría del proceso verdaderamente deslegitimado. El costo de no tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos puede ser mucho mayor en este caso que en un presupuesto participativo, aun cuando se suponga para el último un carácter decisional. La segunda variable considerada con mucha frecuencia por la literatura es la deliberación – para Blondiaux, por ejemplo, el modelo “Debate Público” es un tipo completo en sí mismo-.

Conviene reflexionar, en primer término, si podemos hablar de deliberación según el esquema habermasiano o si es preferible relativizar el carácter racional de la argumentación en búsqueda de la verdad, aprovechando los estudios más contemporáneos sobre la retórica. Pero sobre todo, tenemos dispositivos participativos en los que la deliberación en su sentido más plano de intercambio verbal no tiene siquiera lugar (como la Banca abierta que veremos enseguida, por poner un solo ejemplo) pero que producen un efecto simbólico demasiado interesante como para ser desestimados. Propongamos ahora una clasificación diferente de los “dispositivos participativos”, que nos resulta más operativa para ver cómo aparecen las distintas dimensiones de la proximidad.

La tipología se construye en función del principio predominante que guía la participación: la

denuncia, la presencia, la enunciación de problemas, la *expertise* ciudadana y el reconocimiento. Este principio predominante de cada categoría de dispositivos, aparece también de manera secundaria en el resto de las categorías. El principio se combina con otra variable: la “fisonomía” de la participación. Cada una de estas formas de la participación aparece al mismo tiempo como uno de los rasgos que describen el lazo político de proximidad.

G).1- Participación- denuncia

Se trata de dispositivos que vehiculizan la denuncia del poder: casos de corrupción, prácticas de los funcionarios, irregularidades de toda clase, y, más generalmente, situaciones intolerables o problemas irresueltos. En este sentido más general, la dimensión de la denuncia está presente en todos los dispositivos participativos. La encontramos en los consejos de barrio, en los presupuestos participativos, en la “Banca Abierta”, cuando estas instancias son comprendidas en tanto que espacios de expresión de un estado de cosas inadmisibles, o en tanto que “ventanilla de reclamos”. Pero en su sentido más específico, los dispositivos de participación-denuncia se apoyan sobre la idea de que denunciar es una forma de participar. Los casos de la “Oficina Anti-Corrupción” o del “Plan Demostrar” en Morón son paradigmáticos.

Los ciudadanos son invitados a informar al poder de las faltas cometidas por el poder mismo. Es a causa de ello que este tipo de dispositivos se halla fuertemente ligado a la información. La “Oficina Anti-Corrupción” y el “Plan Demostrar” hacen circular una información ascendente: los ciudadanos informan a los funcionarios. Pero hay que incluir también en este tipo de dispositivos a los otros dispositivos de transparencia, tales como las “Audiencias Públicas”, que encontramos tanto en Morón como en Rosario. Los últimos hacen circular una información descendente: los funcionarios informan a los ciudadanos sobre ciertas políticas públicas, proporcionándoles los medios de control sobre ellos mismos.

El rol atribuido a la información nos hace pensar que la participación-denuncia está también ligada al “transparentismo”, es decir, a los discursos y prácticas que creen que la visibilidad puede ser identificada con la buena política. La transparencia, en su vínculo mostrado como evidente con la corrupción, contiene una dimensión moral. Cabe interpretar la reivindicación de la transparencia como una expresión del rechazo de la distancia y la diferencia entre representantes y electores. La misma

importancia dada a la identificación entre los unos y los otros, la demanda de gobernantes “hombres comunes” lleva a prestar mucha atención a las actitudes personales de los dirigentes políticos. Podríamos entonces llamar a este tipo de dispositivos “dispositivos de participación-control” o de “participación-desconfianza”, puesto que el ciudadano participa controlando al poder, vigilándolo, desconfiando de él. Optamos más bien por “denuncia” como concepto clave de este tipo de dispositivos porque la denuncia es la forma práctica por medio de la cual el control y la desconfianza (a propósito de la implementación de políticas públicas pero sobre todo a propósito de las actitudes personales de los dirigentes) aparecen en los escenarios de participación. El “Plan Demostrar” es revelador.

Surge de una convención firmada por el Municipio de Morón y el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) el 19 de julio de 2007. El objetivo del programa es “transparentar la gestión de las políticas sociales y permitir el control ciudadano sobre la implementación de los programas sociales a cargo de la comuna”. El Municipio de Morón se compromete a difundir información sobre las políticas sociales que administra (registro de beneficiarios, presupuesto destinado a políticas sociales, criterios de incorporación, evaluaciones de impacto, etc.), por medio de la “Oficina de Libre Acceso a la Información Pública”, y a recibir las denuncias de las irregularidades detectadas por los ciudadanos por medio de la “Oficina Anti-Corrupción”, dejando al CIPPEC el monitoreo de la implementación de dichas políticas sociales.

El “Plan Demostrar” es muy interesante desde nuestro punto de vista: el llamado a la denuncia de las irregularidades por parte de los ciudadanos es también vehiculizado a través de la instalación de urnas receptoras en cada “Unidad de Gestión Comunitaria”. La puesta en escena de urnas receptoras de esta información, emulando el sufragio, pero construyendo su sentido “en espejo” con éste, revela la importancia de la desconfianza en la concepción de la participación. Tenemos por un lado las urnas del voto: éstas son las urnas para depositar una confianza. Y tenemos por otro lado las urnas de la denuncia, montadas para depositar una paralela desconfianza ciudadana.

La fisonomía de la participación en este tipo de dispositivos es con mucha frecuencia un simple procedimiento administrativo, salvo en el caso del recién mencionado “Plan Demostrar” en el que se trata de un procedimiento que evoca el sufragio. Pero hay que subrayar para todos los casos la ausencia de deliberación de los ciudadanos reunidos, así como la ausencia de toma de la palabra de los ciudadanos frente a los funcionarios.

G).2- Participación-presencia

El rasgo característico de estos dispositivos es la puesta en juego de una presencia: la de los ciudadanos en los espacios simbólicos de la representación (ejemplo: el Concejo Deliberante), o de los representantes en los espacios simbólicos de los ciudadanos (ejemplo: el barrio). Aquí, acercarse es concebido como una forma de la participación. Veamos el caso de la “Banca Abierta”. Este dispositivo permite a los ciudadanos formar parte de una sesión ordinaria del Concejo Deliberante y tomar la palabra durante algunos minutos, sentados sobre una banca de concejal que se agrega a las otras bancas del recinto. El ciudadano que interviene puede así presentar un proyecto, una inquietud, un problema. Pero lo que sobresale es la producción de un “vecino-concejal” que se acerca de este modo simbólicamente al poder.

Simbólicamente significa también físicamente, es decir, metonímicamente. El ciudadano “se pone en el lugar” del representante, al hablar sentado desde una banca, que se sitúa en un lugar central del recinto pero que es sorprendentemente similar a las demás. El hecho de que la participación-presencia sea predominante no implica la ausencia de otras dimensiones de la participación. Los ciudadanos pueden tomar la palabra a modo de denuncia o de reclamo. Pueden también tratar por esta vía de resolver problemas, y manifestar una *expertise* sobre una cuestión particular. Pueden igualmente hablar en nombre de un grupo social, tal como las mujeres, los adultos mayores, o los pueblos originarios. Sin embargo, para todas estas formas de participación existen dispositivos específicos a los que los temas tratados pueden con frecuencia derivarse.

Lo más relevante aquí es el hecho de que el ciudadano es invitado a formar parte de los rituales del poder, por medio de un doble efecto no contradictorio de sacralización-desacralización. El ciudadano participa en el espacio sagrado de poder: esto hace que su intervención tenga cierto tono de solemnidad, de emoción, ciertas expresiones formalizadas de la palabra, cierta preparación de la exposición con anterioridad, y muy frecuentemente, la lectura de la misma. Pero el propio espacio sagrado del poder se desacraliza con la presencia perturbadora del ciudadano común que relata una experiencia particular que espera ser oída y tomada en cuenta, que espera “hacerse un lugar”. Los representantes deben de este modo “descender” a esta escucha de las singularidades, en el espacio concebido para la generalidad que las trasciende.

Veamos ahora el caso del “Consejo en los Barrios” que también es implementado en Morón. Aquí, el Concejo Deliberante se desplaza a fin de realizar la sesión en un territorio o en un barrio

especialmente preocupado por el tema a tratar. De esta manera, el poder se acerca, sale de la institución. Hace un gesto de apertura que es a la vez el gesto de reconocimiento de una particularidad: la de las vivencias de los ciudadanos del barrio. Para conocer mejor hay que estar ahí. En todos los casos hay sin embargo una característica distintiva: la participación se produce en una escena más o menos ritualizada en la que es una presencia en un lugar inhabitual la que disloca la acción rutinaria del poder. Pero no se genera una escena (un lugar y un tiempo) específico para la participación.

G)-3- Participación –enunciación /elaboración de problemas

Los dispositivos participativos que entran en esta categoría son concebidos para que los ciudadanos formen parte de la resolución de sus problemas concretos y cotidianos. Éste es el objetivo de los mecanismos tales como los consejos de barrio o los presupuestos participativos. Podemos encontrar versiones del “Presupuesto Participativo” en Morón, de mismo modo que en Rosario o en la Ciudad de Buenos Aires. Aunque en su objetivo declarado todos los dispositivos participativos pretenden resolver problemas concretos, hay que señalar que es en estas instancias en las que la lógica de enunciación (y de elaboración) de los problemas se ve más claramente. Los ciudadanos se reúnen en asamblea y exponen sus preocupaciones cotidianas: los pozos de una esquina, la basura acumulada en otra, la falta de rampas de acceso en otra.

En los dispositivos de participación-enunciación de problemas hay siempre un formato de asamblea y la coordinación/animación de un funcionario del gobierno que orienta y ayuda en la organización de la toma de la palabra y de las reuniones en general, así como en la elaboración de proyectos. Existe siempre también un proceso de deliberación/negociación entre los ciudadanos y entre éstos y los representantes del gobierno. Entre los ciudadanos se produce una competencia en la que cada uno quiere hacer prevalecer su propio proyecto, ligado con frecuencia a una experiencia particular de la cotidianeidad del barrio. Deben además tomar en cuenta las limitaciones presupuestarias e institucionales.

Aquí, el rol de los funcionarios animadores es muy importante porque reconducen permanentemente la discusión, señalando las atribuciones inherentes a la municipalidad, las políticas que ya se encuentran en curso de implementación, etc. Llamamos a este tipo de dispositivos “dispositivos de participación-enunciación de problemas” puesto que consideramos la relevancia de la

enunciación de los problemas más allá del hecho de que los problemas planteados por los ciudadanos sean verdaderamente resueltos. Es la dinámica de enunciación la que aparece como el principio-guía de esta categoría. La deliberación en el sentido de intercambio verbal y de búsqueda del acuerdo es también un rasgo de la dinámica de los dispositivos, pero no se trata de una deliberación racional orientada por la fuerza del mejor argumento y emancipada de los intereses.

Muy al contrario, son los intereses concretos y particulares de los ciudadanos los que los impulsan a participar e instalan una lógica de competencia de proyectos. Pese a la fisonomía deliberativa y asamblearia de este tipo de dispositivos, preferimos no hablar de “participación-deliberación”: la deliberación se presenta aquí sólo en tanto que medio de conciliar diversas particularidades y no en tanto que búsqueda de una “verdad” o “bien común”. Pero la enunciación en sí no carece de importancia. El lugar que tienen la experiencia singular y la vivencia de los ciudadanos en el desarrollo de las asambleas es muy significativo. Esta vivencia es con frecuencia relatada como sufrimiento, deviniendo a veces el relato o el testimonio una actividad catártica que vale por sí misma. El modelo retórico se adapta mejor a este modo de intercambio, en la mayoría de los casos, que el modelo de la deliberación racional.

G).4- Participación- *expertise* ciudadana

Los dispositivos que llamamos de “participación- *expertise* ciudadana” pueden compartir la fisonomía de la categoría precedente: un grupo de ciudadanos que se reúnen con ciertos funcionarios de la municipalidad, dándose ellos mismos una tarea en la elaboración de proyectos. No obstante, la característica distintiva de este tipo de dispositivos es que tratan temas determinados de antemano y que suponen o producen un proceso de *expertización* de los ciudadanos. Ejemplos muy claros son los “Foros de Seguridad” en Morón, o la “Comisión de Higiene”, el “Plan de Prevención del Delito Urbano” y el “Programa de Diseño Participativo de Paisaje” en la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo del “Plan de Prevención del Delito Urbano” era la realización de diferentes acciones en el espacio urbano, tales como el alumbrado público, la tala de árboles, la mayor presencia policial, la comunicación entre los ciudadanos, etc., a fin de impedir la comisión del delito.

La participación consistía en la intervención de los ciudadanos en asambleas convocadas por los funcionarios coordinadores del programa en cada Centro de Gestión y Participación (CGP). El

“Programa de Diseño Participativo de Paisaje” tenía el objetivo de acordar los usos de los espacios verdes públicos de la ciudad. Su implementación era un poco más compleja: incluía una jornada de diagnóstico participativo, un trabajo en comisiones temáticas, una segunda jornada de diseño participativo de paisaje, y la formación de un grupo estable que controlaba el desarrollo ulterior. Remarcamos aquí que los ciudadanos devienen expertos no sólo en su cotidianeidad sino también en temas muy específicos tales como el medio ambiente, el delito, la seguridad.

Este género de *expertise* puede aparecer en todos los dispositivos participativos. Hemos distinguido en efecto en la observación de la “Banca Abierta” un saber de la experiencia cotidiana (en el que los ciudadanos serían en realidad “los expertos”) de un saber experto que hemos calificado de “legal-normativo” o “técnico”. No obstante, en lo que llamamos “dispositivos de participación-*expertise* ciudadana”, la adquisición de este saber legal y técnico se produce siempre a causa del tema determinado de antemano. Hay autores que hablan de los fenómenos de “contra-*expertise*” o de “*expertise* por delegación”.

No creemos que estos fenómenos se correspondan muy bien con lo que ocurre en los casos que nos interesan aquí, puesto que los primeros suponen un saber desarrollado por fuera de la relación con el Estado, ya sea porque el Estado delega una investigación a una asociación especializada sobre un tema controvertido, ya sea porque una organización decide investigar por sí misma contra el diagnóstico predominante sobre un tema. En los dispositivos de “participación-*expertise* ciudadana” no se trata tampoco de un “saber profesional difuso”, que puede sin duda intervenir, pero que no es necesario. Este tipo de dispositivos no apela a los ciudadanos en tanto que ingenieros, por ejemplo, sino en tanto que ciudadanos.

El “Programa de Diseño Participativo de Paisaje” puede contar con la participación de un ciudadano que es a la vez un arquitecto paisajista, pero no es un programa dirigido a los profesionales.

G).5- Participación- reconocimiento

Hay finalmente un género de dispositivos cuyo principio predominante es el reconocimiento de identidades o de problemáticas específicas de un grupo social. Tal es el caso de los “Consejos Temáticos” que encontramos en Morón: consejos de mujeres, de adultos mayores, de niños, de jóvenes, de personas con necesidades especiales. Tal es el caso también de ciertas rúbricas al interior de otros

dispositivos participativos que se dirigen a un sector determinado de la población: aquí tenemos el ejemplo del “Presupuesto Participativo Joven” en Rosario. Nuevamente, la dinámica y la fisonomía de la participación son similares a la de los dispositivos de participación- enunciación de problemas: un conjunto de ciudadanos que se reúne con algunos funcionarios y tratan de elaborar proyectos a implementar por la municipalidad.

Sin embargo, en los dispositivos de participación- reconocimiento lo que se vuelve esencial es la atención prestada a las preocupaciones del grupo en tanto que tal. Esto no quiere decir que en las otras categorías de dispositivos participativos el reconocimiento no se plantee. Al contrario, está presente en tanto que escucha de la singularidad esta vez más individual que colectiva, en todos los otros tipos de dispositivos: en tanto que reconocimiento del ciudadano informado en el primer tipo, en tanto que reconocimiento de un saber de lo cotidiano en el segundo y tercer tipo, en tanto que reconocimiento de una capacidad de *expertización* o de un saber técnico en el cuarto tipo. Pero en el caso de nuestro quinto tipo de dispositivos el reconocimiento determina la forma de la participación y el público convocado.

Tenemos aquí un reconocimiento social de la diferencia y no un reconocimiento individual de la singularidad. En términos honnethianos, podríamos decir que se trata más bien de la estima de sí que de la auto-confianza. En Morón, el “Consejo Municipal de Mujeres”, el “Consejo Municipal para Personas Adultas Mayores”, el “Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales”, son órganos consultivos que trabajan con una dirección de la municipalidad para promover políticas antidiscriminatorias, así como políticas públicas ligadas a las problemáticas específicas de los grupos en cuestión y a la sensibilización general de la sociedad con respecto a dichas problemáticas. En sintonía con la lógica de las identidades sociales diferenciales, hay que señalar que los ciudadanos que participan forman parte generalmente de asociaciones consagradas a objetivos similares.

La participación es aquí sectorizada tanto desde el punto de vista de las autoridades como desde el punto de vista de los ciudadanos. Ahora bien, las identidades concernidas son con frecuencia categorías poblacionales, casi estadísticas. Sin embargo, el espacio abierto por la municipalidad para la expresión de las particularidades contribuye a solidificar el sentido de una identidad. Lo más importante de este tipo de dispositivos es que muestran de manera paradigmática cómo el llamado a la

participación es hoy en día una forma de reconocimiento de las identidades sociales diferenciales”.⁸

H).- PARTICIPACIÓN Y PROXIMIDAD

“A partir de los trabajos ya clásicos de Bernard Manin sobre la metamorfosis de la representación política, y de los más recientes de Dominique Schnapper sobre la crisis de la trascendencia republicana, de Isidoro Cheresky sobre la ampliación de las formas de expresión de la ciudadanía, y de Pierre Rosanvallon sobre la desconfianza ciudadana y las transformaciones en la legitimidad democrática, construimos nuestra noción de proximidad, con la conjetura de que hoy en día la misma es uno de los más operativos principios de la legitimidad democrática. La proximidad es un vínculo político que se caracteriza por el rechazo de la distancia entre la ciudadanía y la “clase política” o “los políticos”.

Este vínculo exige de los dirigentes que sean “hombres comunes” y que presten atención constante a las vidas cotidianas de los ciudadanos y a sus vivencias particulares. Pretende una identificación entre los representantes y los representados y un lazo directo e inmediato entre ellos. Supone, por último, que los ciudadanos son los mejores conocedores de las realidades que viven a diario, es decir, los expertos en sus vidas cotidianas. Ahora queda claro por qué para nosotros, la proximidad no es un subtipo de la participación; más bien la participación es un subtipo de la proximidad, que se construye como un movimiento de singularización. La proximidad no es una categoría de la clasificación propuesta sino que la atraviesa.

Ella no es en sí misma ni *top-down* ni *bottom-up*, es ambas cosas a la vez, porque aparece en el lazo entre lo alto y lo bajo. Los “estallidos” espontáneos de crítica a la clase política escenifican la proximidad tanto como los Consejos de Barrio o la Banca Abierta. Si tomamos por ejemplo la aspiración a la transparencia inherente a la proximidad, la encontraremos en la Oficina Anti-Corrupción de Morón del mismo modo que en un estallido contra “los políticos” producto de un “escándalo de corrupción”. Por lo mismo, la proximidad puede estar ligada o no a lo local. Lo que hemos denominado “pobreza participativa”, en cambio, es más difícil de comprender con la noción de proximidad, puesto que presenta una dimensión de justicia social que sobrepasa la inmediatez, aunque se pueda pensar lo contrario a causa del lazo que mantiene con la urgencia de la necesidad, y de las relaciones

⁸ Annunziata, Rocío, "La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos" 2009. Pag 2-18

“horizontales” que se generan en las actividades cotidianas de supervivencia.

En los dispositivos participativos, podemos encontrar todos los rasgos de la proximidad. La proximidad, como nueva figura de la legitimidad democrática, es un lazo que se caracteriza por la denuncia del poder, por la política de la presencia, por la preocupación por la resolución inmediata de problemas (inmediatez y “eficientismo”), por la dilución del monopolio del “conocimiento” y por una atención a la diferencia y la singularidad de las experiencias. Los dispositivos participativos, en las diversas categorías aquí aventuradas con la intención de mostrar cómo estos rasgos se manifiestan, son cristalizaciones institucionales del lazo político entre representantes y representados al que la proximidad contribuye a dar forma”.⁹

⁹Annunziata Rocio: La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos ,2009. Pag.18-20

CAPITULO 2

A)- GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA

En este capítulo vamos a introducir y conocer el vínculo existente entre los gobiernos locales y el desarrollo que han tenido las diferentes formas de participación ciudadana siendo esto de suma importancia en el perfeccionamiento de las comunidades en sus diversos aspectos de la vida social política y económica para de ese modo ir acercándonos a nuestro objeto de estudio principal la banca del vecino enmarcado como herramienta participativa. Ahora bien hablaremos en primera instancia de los gobiernos locales que cobran interés por las nuevas y variadas competencias, consecuentes del proceso de descentralización que vivió Latinoamérica en la década del 80 y, con el nuevo rol que se le asigna a esta institución a partir del auge de los conceptos del Desarrollo Local y Regional. También por la reafirmación de viejos conceptos como el de subsidiaridad, correspondencia fiscal, principio de beneficio y fenómenos de equidad horizontal y vertical.

Con todo este marco conceptual revalorizando el rol municipal, por un lado, se efectuaron numerosos estudios y debates referidos a la descentralización y por el otro, se restó atención a los efectos de la descentralización en los gobiernos locales al tener que asumir nuevas y diversas competencias. Por ello, tenemos que considerar que el gobierno local es un elemento clave a ser comprendido por las siguientes razones: el gobierno local es el ámbito más próximo a los ciudadanos y a sus respectivas demandas y necesidades, y porque a pesar de su heterogeneidad (en cuanto tamaño de la población, recursos, territorio) proporcionan varios servicios para el bienestar de los ciudadanos, también porque son ámbitos relevantes para la participación política, la manifestación de los intereses políticos de la gente y, finalmente, porque los gobiernos locales son un elemento clave para legitimar, desarrollar y reforzar las nuevas estructuras y prácticas democráticas sobre todo para aquellos países que han transitado hacia la democracia.

Es así que no, se tiene que considerar a los gobiernos locales como “apéndices” del gobierno central pues, en él se desarrollan funciones que en otras áreas de gobierno no se podrían ejecutar y

porque allí radican demandas que sólo son de interés de los que habitan en un determinado gobierno local .

Tomaremos los aportes realizados sobre los gobiernos locales realizados por Andrew Nickson, para comprender su análisis sobre los modelos, y ajustarlo a la realidad de nuestras instituciones en la argentina. Contribuyendo de esta manera al estudio de los gobiernos locales, el cual se realiza desde una perspectiva formal o institucional, pues se entiende a los gobiernos locales como una unidad articulada en el sistema político, legal y económico de la nación, donde la capacidad de acción deriva de las constituciones y/o leyes que determinan el conjunto de recursos (legales, políticos, financieros, administrativos) que poseen los gobiernos locales para el desarrollo de políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de la comunidad local.

A).1- Modelo anglosajón y europeo

“Los modelos sirven para comprender la realidad, para constatar la distancia, el contraste o la proximidad de la misma con el tipo ideal (Abellán 2006). De esta manera, los tipos ideales abstractos no deben ser considerados como metas, sino como medios para facilitar la comprensión sobre fenómenos sociales o históricos concretos, como “instrumentos analíticos en las disciplinas de la conducta”. El tipo ideal es caracterizado como un esquema interpretativo o exploratorio que encarna un conjunto de reglas empíricas generales que establecen conexiones subjetivamente significativas entre diferentes aspectos de algún fenómeno. En este caso analizamos los modelos de gobierno local, como esquemas teóricos que permiten facilitar el estudio y comprensión de los gobiernos locales en Argentina. Para ello tomaremos los modelos analíticos caracterizados por Andrew Nickson para poder comprender la evolución que ha ido caracterizando nuestros gobiernos locales, comparativa y asociativamente con los modelos anglosajón y europeo

“El propósito fundamental del primer modelo, el anglosajón, es lo económico. El gobierno central otorga al gobierno local la responsabilidad para la provisión eficiente de los servicios básicos. El apoyo prestado por el gobierno central se basa en el fundamento de que se puede mejorar la eficiencia productiva mediante la reducción de los costos usando los recursos locales. En este tipo de gobierno local se suministran servicios básicos (educación primaria y secundaria, salud, vivienda social, incluso mantenimiento de caminos), por lo cual las transferencias desde el gobierno central son

importantes, así como el uso eficiente de las mismas.

La descentralización de competencias municipales lo determina el gobierno central, por lo tanto dentro de ésta formulación existe explícitamente una subordinación del gobierno local a los designios del gobierno central. Se trataría más de una desconcentración de funciones que de una verdadera descentralización, toda vez que ésta supone la posibilidad de definir las políticas del gasto. Las competencias municipales están determinadas por estatutos por lo que los municipios sólo cumplen el papel de administradores locales. Son ejemplos de este modelo Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Irlanda, Australia y gran parte de EE.UU.

En el segundo modelo alterno, el europeo, el rol principal del gobierno local no es lo económico, a pesar que suministra servicios como el modelo anglosajón, sino que el gobierno local es el portavoz de los intereses compartidos de la comunidad dentro del cuerpo político en su conjunto. Cumple esencialmente una función política, como consecuencia de una fuerte identificación de los ciudadanos hacia su comunidad local, tal como ocurre en las comunidades de Francia y Alemania. Este modelo induce un sentido de co-responsabilidad del gobierno local con el gobierno central para el suministro de servicios, mediante el cual varios niveles de gobierno tienen contribuciones complementarias en la prestación de servicios. Se deriva de este modelo que el gobierno local tiene autonomía política, muchas veces respaldada en sus constituciones.

La misma se refleja en la amplia competencia asignada para seleccionar los servicios que se van a suministrar. Bajo este modelo el gobierno local cuenta con un poder importante, relacionado con sus atribuciones impositivas, tasa y tarifas que puede aplicar. Se suelen compartir los ingresos fiscales de la nación con el gobierno local como si fueran socios en un sistema conjunto de gobierno. En relación con la rendición de cuenta, para este modelo se podría decir que esta mas relacionada con los ciudadanos que con el gobierno central. El gobierno local rinde cuentas a su ciudadanía principalmente por representar los intereses colectivos de la comunidad y su actuación en consecuencia de ellos. La aproximación más cercana a este modelo en el mundo de hoy es Francia, Suiza, Alemania, España e Italia. La consolidación del gobierno local en América Latina mantiene relación directa con el avance de la descentralización”.¹⁰

¹⁰ Vilchez, Virginia Carolina, Flores, Héctor, Gobiernos locales en Argentina. modelo europeo y el modelo anglosajon K A I R O S . R e v i s t a de T e m a s S o c i a l e s . 2010. Pag 3-6

A) 2- LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA

En América Latina, la política local ha estado subordinada e instrumentalizada por la política nacional, a través de los partidos nacionales y de los canales interestatales, ya que los proyectos ideológicos no le asignaban mayor importancia a la arena política local. Frente a las organizaciones de alcance nacional, los municipios perdieron relevancia como interlocutores y receptores de demandas. De manera tal, que la propuesta de una política municipal, por parte de los partidos políticos, ha sido excepcional en América Latina, lo que se explica, en parte, porque los partidos normalmente no cuentan con instituciones encargadas del análisis, proyección y ejecución de políticas territoriales. En la segunda mitad del siglo XX, a consecuencia de la decadencia funcional de los marcos democráticos, la inestabilidad crónica de las democracias, las crisis económicas y los autoritarismos, los municipios Latinoamericanos no tuvieron la posibilidad de acumular aprendizajes y evolucionar en forma estable.

Mientras que en la década del noventa, dos factores se mezclan para cambiar radicalmente estas tendencias, en primer lugar, era evidente las desastrosas consecuencias de haber descuidado los gobiernos locales ya que el deterioro de la calidad de vida en las ciudades se explicaba en buena parte por la ausencia de una planificación urbana integral y, en segundo lugar, los efectos de la globalización que exigía mejorar la infraestructura de las ciudades con el objeto de ampliar su participación en la economía internacional, llevó a los gobiernos locales a coordinar lo público y lo privado para lograr crecimiento económico.

Según Castell, Borja y Belil en América Latina la democracia local es una tradición inexistente y la experiencia histórica, teórica, política y técnica relativa a los gobiernos locales es débil. Sin embargo, crecientemente distintos intelectuales están interviniendo al señalar que la democracia municipal debe convertirse en el eje central de las agendas de los partidos y de los bloques ideológico.

A).3- Estudio de caso, Argentina

“En el presente acápite se realizará el análisis de los doce indicadores establecidos por Nickson para

caracterizar a los gobiernos locales de Argentina, y establecer a que modelos nos orientamos.

3-1. Estatus legal

El marco normativo legal de los gobiernos locales se encuentra en la Constitución de la Nación Argentina. Dos artículos hacen referencia a ello, el 5 existente ya en la Constitución Nacional de 1853 y el 123 reformado en 1994. El municipio argentino es reconocido legalmente en la Constitución Nacional de 1853 aunque de forma muy sucinta. En el artículo 5 se hace referencia al municipio como institución, al expresar que las constituciones provinciales deben asegurar el régimen municipal, siendo esto un condicionante para que el gobierno federal garantice el goce y ejercicio de sus instituciones. El municipio argentino con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 tiene garantizada su autonomía. En el artículo 123 se expresa que cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Con respecto a estos lineamientos es conveniente intentar acotar el sentido de cada uno: institucional, supone la facultad de dictar su propia carta fundamental mediante una convención convocada a tal efecto; político, presupone elegir las autoridades y gobernarse mediante ellas; administrativo, corresponde a la organización y gestión de las necesidades locales; económico-financiero, gestionar las rentas, el presupuesto, los recursos locales y ejecutar el gasto.

Desde el punto de vista del estatus legal los gobiernos locales de Argentina tienen un reconocimiento aunque con variada descentralización o autonomía. Por ello, vale decir que este indicador se orienta más hacia el modelo europeo, el cual sostiene la necesidad de un reconocimiento legal de los entes locales.

3-2. Tamaño de la población

Los gobiernos locales en la actualidad son aproximadamente 2.252, de los cuales 1.151 tienen jerarquía municipal es decir, son municipios y, 1.101 son gobiernos locales sin jerarquía municipal³. Estos últimos responden a distintas denominaciones: comisiones de fomento, juntas rurales, comisiones

municipales, comunas, que no representan un tipo particular de gobierno local, sino que corresponden a denominaciones signadas por las distintas constituciones provinciales, y que obedecen a diversas realidades. De la totalidad de gobiernos locales se destaca, en cuanto a las características poblacionales, una heterogeneidad notable. A modo de ejemplo, en el año 2001 sólo dos municipios superan el millón de habitantes⁴ mientras que existen gobiernos locales con menos de treinta habitantes⁵. En promedio, la población de los gobiernos locales a nivel nacional es de 16.137 habitantes. No obstante, para el caso de Argentina un promedio no es representativo de la totalidad de los mismos, debido a la diversidad del tamaño poblacional y considerando que aproximadamente un 80% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 10.000 habitantes y un 40% menos de 1.000 habitantes, lo que demuestra un fenómeno claro de lo que Daniel Cravacuore denomina inframunicipalismo. En consecuencia y de acuerdo a las peculiaridades arriba expresadas la mayoría de los gobiernos locales argentinos parecen orientarse al modelo europeo por ser muchos más los que cuentan con una baja cantidad de habitantes.

3-3.Competencia municipal

En relación con la competencia municipal en el derecho comparado se observan tres sistemas: 1) El sistema de cláusula general que se basa en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal; 2) El sistema de enumeración concreta que consiste en que el municipio ejerce competencia exclusivamente en las materias indicadas por la ley; 3) El sistema mixto que se apoya en una enumeración concreta efectuada por la ley, seguida por una cláusula general que amplía la competencia. Para el caso de los municipios argentinos, la mayoría de las constituciones provinciales adhieren al sistema mixto, es decir que la ley realiza una enumeración concreta de las competencias municipales pero agrega una cláusula general que habilita al municipio a asumir tareas no asignadas a otro nivel de gobierno. La competencia también debe medirse en relación a la generación y uso de los recursos financieros. La posibilidad de administración de los recursos propios por parte de los municipios que cuentan con autonomía es considerable como así también la posibilidad jurídica de dar respuestas a las necesidades de la población local, y cuya efectividad dependen generalmente de cuestiones políticas y económicas. Un dato interesante nos revela una pérdida significativa de autonomía financiera de los gobiernos locales en Argentina: en el año 1916 los municipios tenían poder decisorio sobre el 11% del gasto público total, porcentaje que es sólo del 5% en el año 2004. A ello

debe sumarse que también hay responsabilidades que le son impuestas producto de la descentralización y que han conducido a los gobiernos locales a ocuparse de más y nuevos quehaceres. La realidad es muy variada, los municipios (es decir los que cuentan con autonomía) poseen un margen de libertad para decidir sobre otras competencias o responsabilidades, y por ello, se podría decir que la mayoría se orienta al modelo europeo. Los gobiernos locales sin jerarquía municipal, tienen muy diferente trato en las cartas magnas de cada provincia, predomina una forma centralizada de gobierno en el poder ejecutivo provincial, siendo los gobiernos locales meras delegaciones, asemejándose al modelo anglosajón.

3-4. Control financiero

Al reconocerse la autonomía municipal el control financiero debe efectuarse por organismos creados hacia el interior del gobierno municipal. Se trata de modalidades de accountability horizontal, que son previstas en muchas cartas orgánicas tales como tribunales de contralor municipal, tribunales de cuentas, tribunales de faltas, defensoría del pueblo y especialmente las funciones de contralor que cumplen los Concejos Deliberantes. En los gobiernos locales sin jerarquía municipal el control de legalidad, especialmente financiero, lo ejerce la escala superior de gobierno, es decir, los gobiernos provinciales. Estaríamos en presencia de un sistema mixto. Para el caso de los gobiernos locales sin jerarquía municipal la orientación sería hacia el modelo anglosajón, por el contrario, para el caso de los gobiernos locales con jerarquía municipal la similitud es con el modelo europeo.

3-5. Mecanismo de transferencia financiera

En cuanto a la asignación de recursos a los municipios, la principal fuente de ingresos proviene de los regímenes de coparticipación que realizan las provincias a las jurisdicciones locales. Los recursos financieros que la nación coparticipa a las provincias son desigualmente repartidos, existiendo provincias en donde la relación entre lo recibido y el número de sus habitantes resulta muy superior a otras. De igual manera, en relación a los montos que cada provincia coparticipa a sus municipios. Se puede verificar que algunas provincias como Tierra del Fuego remite a sus municipios el 25% de su presupuesto, o como el caso de Córdoba que coparticipa el 20%, En tanto provincias como San Luis

coparticipa sólo el 8% y Catamarca el 8,5%. Estas diferencias están dando muestra de que las transferencias que se comparten son consecuencia de acuerdos específicos históricamente determinados por luchas políticas de mayor asignación presupuestaria. El hecho de que existan ingresos fiscales nacionales compartidos y las transferencias para su uso dependen en muchos casos de acuerdos políticos con la nación o la provincia, nos permite señalar que Argentina se asemejaría al modelo de gobierno local europeo.

3-6. Uso de transferencias fiscales

En cuanto a las transferencias fiscales las mismas son usadas por cada municipio dentro de sus facultades de autonomía para varios propósitos. Sin embargo, también existen transferencias que deben ser usadas para fines predeterminados desde el gobierno central. Para los gobiernos locales sin jerarquía municipal, el uso de las transferencias fiscales no sería tan libre como en el caso de los municipios con autonomía. La discrecionalidad en el uso de los recursos financieros otorgada por la legislación (y que generalmente no suele verse reflejada en recursos, dada la escasa coparticipación que realizan las provincias), permite deducir que desde el punto de vista normativo el gobierno local se orientaría al modelo europeo.

3-7. Monitoreo nacional de los estándares de servicio

Como ya se adelantara cuando se trata de gobiernos locales con jerarquía municipal o sea autónomos, el monitoreo lo realiza el propio municipio a través de sus organismos institucionales (tribunales de contralor municipal, tribunales de cuentas, tribunales de faltas, defensores del pueblo y Concejos Deliberantes). En los casos de gobiernos locales sin jerarquía municipal el monitoreo lo realiza la provincia siendo muy variada sus formas de control, que van desde auditorias aisladas a rendiciones de cuentas periódicas. En consideración de lo antes dicho, los gobiernos locales con jerarquía municipal se orientarían al modelo europeo, pues no cuentan con monitoreo nacional, ni provincial, salvo en cuestiones puntuales. En tanto que, los gobiernos locales sin jerarquía municipal se orientarían al modelo anglosajón, pues el gobierno provincial los monitorea. Se trataría, por tanto, de un modelo mixto.

3-8.Función de auditoría por parte del gobierno central

El sistema federal, supone que la auditoria corresponde a cada nivel de gobierno. Por lo tanto, para los gobiernos locales (municipios) se realiza una accountability horizontal, es decir que el control lo realiza principalmente el Concejo Deliberante y los restantes órganos de contralor. Para otros tipos de gobierno local (delegaciones municipales, comisiones municipales) la accountability es vertical realizada por la provincia, no por el gobierno central nacional. Las características arriba enunciadas permiten deducir que los gobiernos locales en Argentina se orientarían al modelo europeo y anglosajón, según corresponda a municipios o gobiernos locales sin jerarquía municipal.

3-9.Coeficiente: número de ciudadanos y cantidad de concejales elegidos

En Argentina la cantidad de habitantes por concejal es variada, como consecuencia del federalismo. No obstante es posible observar un alto número de habitantes por concejal elegido. Por lo cual, el coeficiente entre el número de habitantes por concejal (habitantes/concejales) es alto, correspondiendo con el modelo anglosajón.

3-10.Sistema electoral

En el sistema electoral de los municipios de Argentina, predomina para el caso del Poder Ejecutivo la elección por voto directo de los habitantes y por mayoría absoluta. Para las elecciones legislativas se usa generalmente el sistema proporcional D'Hont y en algunos el sistema de lista incompleta. De esta manera, existe un sistema múltiple y variado, predominando para el ejecutivo la semejanza con el modelo anglosajón. En tanto que para los cuerpos legislativos el sistema proporcional, lo asemeja el modelo del sistema electoral europeo.

3-11.Índice de votación

Para elecciones nacionales en el 2007 el porcentaje de votantes fue del 76,18%. Del total de votantes el 6,44% fueron votos en blanco y el 1,16% votos nulos. Para el 2003 el porcentaje de votantes 78.21%. Del total de votantes el 0,99% fueron votos en blanco y el 1,73% votos nulos. Para elecciones municipales en el 2007, por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires, el porcentaje de votantes es aproximadamente del 78% y 79%. Estos datos indicarían que la tasa de votación municipal no es baja en relación con la tasa de votación nacional por lo tanto este indicador se aproximaría al modelo europeo, aunque vale considerar que para el 2007 las elecciones municipales coincidieron con las nacionales por lo tanto no es factible hacer una análisis por separado.

3-12. Participación ciudadana

En el ámbito municipal argentino es posible distinguir distintas formas de participar. La participación política mínima es la posibilidad que tienen los ciudadanos de elegir a sus autoridades locales. Cabe resaltar la amplitud de este tipo de participación en tanto alcanza también a los extranjeros para sufragar y participar de las decisiones en el ámbito local. La iniciativa y la consulta popular, constituyen otros mecanismos de participación semidirecta en la democracia representativa. Este tipo de participación ha tomado mayor institucionalidad con la reforma de la Constitución Nacional en 1994. También la posibilidad de revocar mandatos, es una oportunidad de participación que se encuentra contemplada en muchas cartas orgánicas. Existen muchas y novedosas formas de participaron receptadas por diversos municipios argentinos. Gloria Trocello efectúa para el caso argentino una enumeración de las principales instituciones en vigencia a saber:

-Los consejos consultivos. La integración de los vecinos en consejos consultivos es más la expresión formalizada de un deseo de participación que la institucionalización de una práctica. En general, estos cuerpos son poco operativos y llevan consigo la peligrosidad de ser "cooptados" por sectores políticos o corporativos.

-La banca del vecino. Quizá de todas las instituciones que han aparecido sea una de las más novedosas. En la ciudad de San Juan se le llama "espacio vecinal", en la ciudad de Tierra del Fuego "banca del pueblo" y en algunos municipios de la Provincia de San Luis "banca del vecino". En la práctica se traduce en la posibilidad de ser escuchado algún vecino en las sesiones, lo que está

debidamente reglamentado. Se trata de una forma de participar que no sólo aporta al conocimiento de la labor legislativa a los vecinos, sino que además produce fortalece en vinculo ciudadano-representantes.

-Las audiencias públicas y los cabildos abiertos. Suponen el ejercicio de una participación ampliada a todos los vecinos que deseen opinar sobre de temas de interés general, especialmente convocados. La diferencia estaría dada porque las audiencias públicas son solicitadas por los vecinos en tanto que los cabildos abiertos son convocados por quienes ejercen la representación.

-Voluntariado y Padrinazgos. La participación de los ciudadanos en forma directa en decisiones que los afectan mediante la consulta periódica o mediante la intervención en organismos de cuyo servicio depende su vida cotidiana genera sentimientos de pertenencia al ámbito local. Las acciones del voluntariado tienen reconocimiento en cartas orgánicas al igual que los padrinazgos receptados por múltiples municipios del país, como una forma de colaboración de las fuerzas económicas que suelen ser compensado con alguna publicidad que reconoce su aporte. En suma, la participación ciudadana es reconocida generalmente en las constituciones, asociada a diferentes formas, por ello se considera que una evolución hacia el modelo europeo.

El aporte teórico de Andrew Nickson sobre los gobiernos locales en argentina nos permitió conceptualizar algunas de sus realidades y comprender las causas de algunas situaciones vigentes, sin perder de vista que la existencia de una determinada realidad es el fruto de un devenir histórico que no siempre responde a parámetros teóricos o modelos de optimización. Si verdaderamente se pretende que los gobiernos locales asuman el rol que les corresponde en los procesos de desarrollo de un mundo globalizado se requiere profundizar en el estudio de esta institución del federalismo Argentino que fue cediendo espacios al gobierno nacional ante falacias como: es necesario centralizar para eficientizar las políticas económicas, poder realizar política financiera, dar escala y mejorar los costos de recaudar los impuestos, todos estos falsos conceptos que hoy se evidencian con la realidad de la situación nacional y provincial ceden su paso a la necesidad de gobiernos locales fuertes, participativos, gestores de su propio desarrollo, con autonomía, responsabilidad fiscal y concurrencia entre gastos y recursos locales en Argentina.

Los modelos y clasificaciones son útiles en la medida que facilitan la comprensión de determinados fenómenos, por lo que creemos que los modelos seguidos hacen un aporte importante y

amplio al entendimiento del fenómeno de lo local por la cantidad y calidad de las variables que se aportan. Permitiendo contribuir al conocimiento y acciones de los responsables de las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales en la búsqueda de esquemas superadores que alejen a los municipios del relegado rol de prestadores de servicios y se generen las condicionalidades para transformarlo en un actor social capaz de liderar procesos de desarrollo local.

Podemos así poner en conocimiento y haciendo hincapié en el tema que vamos a ir desarrollando y vinculándolo con la problemática de los gobiernos locales la banca del vecino en Tupungato como instrumento de participación ciudadana una serie de modelos y/o clasificaciones o modalidades que hacen a un mismo fenómeno para seguir la línea de los antes expuesto y de esta manera poder tener parámetros que nos permitan poder comprender y describir su rol y funcionamiento.

Citaremos algunos ejemplos y derivaciones de lo que a nuestro conocimiento es la banca del vecino:

3-12-1.La “banca 25” ciudad de Mar del plata.

En el **partido de Gral pueyrredon de Mar del plata funciona** La “Banca 25” o banca abierta institución que faculta a los ciudadanos y Organizaciones No Gubernamentales a utilizar este canal para su expresión, acercándolo a la decisión en el sistema político y de gestión El proceso de participación exige de una ciudadanía oportunamente informada y motivada para intervenir. Esta puede ser entendida en sentido individual o grupal en el quehacer social, político y de gestión. De este modo los actores sociales potencian el protagonismo que en realidad poseen en los procesos de transformación y consolidación de la democracia.

3-12-2.Banca del vecino ciudad de Bariloche.

Otro ejemplo que podemos mencionar es en el **Concejo Municipal San Carlos de Bariloche que establece por ordenanza** N° 1773-CM-07 La creación de la Banca del Vecino Y tiene como objetivo generar un medio ágil y permanente para la recepción de propuestas, denuncias u opiniones que surjan de los vecinos de nuestra ciudad. Ello promoverá una mejor comunicación entre la sociedad

que representamos y el Concejo Municipal, en forma orgánica y pública, tomando conocimiento de temas puntuales y específicos.

La Banca del Vecino podrá ser utilizada por todo vecino o habitante que posea residencia en nuestra ciudad, en representación propia o de una institución para exponer temáticas o propuestas de interés municipal que estimen pertinentes. Para el uso de esta Banca tendrán preferencia los habitantes de entre dieciséis (16) y veinticinco (25) años de edad.

La utilización de la Banca del Vecino deberá hacerse efectiva en el curso de las sesiones ordinarias, en un lapso no mayor a cuarenta y cinco días (45) desde su tratamiento y aceptación en la Comisión Legislativa. Sólo podrá hacer uso de la misma un (1) expositor al solo efecto de exponer o plantear exclusivamente el tema presentado en su solicitud y no tendrá derecho a voto. El tiempo máximo de exposición será de treinta (30) minutos. En caso que se superpongan mayor cantidad de solicitudes para la Banca del Vecino y no pueda cumplirse con el plazo estipulado precedentemente, desde la Secretaría Legislativa se determinará la forma en que será escuchado el vecino solicitante”. Texto modificado por la ordenanza: 2470-CM-2013

Las temáticas o propuestas a exponer deberán estar relacionadas a cuestiones de interés general y orientadas al bien común, quedando facultada la Comisión Legislativa a analizar la admisibilidad de las solicitudes y/o, en su caso, derivarla a la comisión que pudiere corresponder. Las solicitudes derivadas a Comisión deberán ser tratadas en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días desde su tratamiento por parte de la Comisión Legislativa”. Texto modificado por la ordenanza: 2470-CM-2013

Los ciudadanos harán uso de la Banca del Vecino al inicio de la sesión ordinaria, según lo establecido en el Orden del Día.

La Banca del Vecino no podrá ser utilizada por funcionarios políticos del Concejo Municipal, del Departamento Ejecutivo Municipal o funcionarios del Gobierno provincial o nacional, de sus reparticiones, en su calidad de tales

3-12-3.La banca del pueblo en la ciudad de Rosario.

También podemos citar la experiencia en la provincia de Santa Fe concretamente en Rosario y que crea en el ámbito del concejo municipal la Banca del Pueblo de la Ciudad de Rosario. Constituyendo un espacio institucional de participación popular tendiente a la expresión libre de los ciudadanos y sus instituciones intermedias con el fin de canalizar propuestas, peticiones, iniciativas y reclamos de los vecinos de la ciudad de Rosario a través de su intervención pública en el ámbito del Concejo Municipal

3-12-4. Concejo asesor en la ciudad de México.

Otro caso con un parecido de gran importancia pero hablando en un plano internacional es el Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios de la Ciudad de México. Que parte de la creación de El Consejo Asesor siendo un espacio de participación ciudadana que se estableció el 5 de enero 2009 cuya principal función es realizar propuesta y dar seguimiento al Programa de Mejoramiento de Barrios. Entre otras cosas le cabe fomentar la participación ciudadana, promover la consulta con distintos sectores sociales para la elaboración de propuestas que contribuyan a alcanzar los objetivos del Programa, conocer y revisar las normas y especificaciones técnicas que deben cumplir los proyectos, emitir su opinión sobre la evaluación anual. El mismo está constituido por un amplio número de funcionarios del Gobierno de la Ciudad de México, así como por profesionistas y académicos de reconocidos prestigio y representantes de organizaciones sociales y civiles. Esta es una instancia de participación ciudadana creada fundamentalmente para mejorar de manera permanente el diseño y la operación del mismo pero que dada su composición de sus miembros cumple la función de generar credibilidad legitimar socialmente este programa gubernamental. Si bien se diferencia concretamente en cómo se constituye se asemeja en cuanto a la finalidad.

Ahora bien hemos podido ver las distintas modalidades en cuanto a sus denominaciones o nombres y todas en parte tienden a una finalidad concreta que es abrir un espacio al ciudadano para que en definitiva se expresen ante aquellos que cumplen la función de representarlos generando un ámbito de mayor cercanía entre representantes- representados.

CAPITULO 3

A)- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DEPARTAMENTO DE TUPUNGATO

En este capítulo vamos a poder ver la realidad sobre el tema que nos importa la participación ciudadana y su desarrollo en el departamento de Tupungato para ir acercándonos al objeto concreto de estudio la **Banca del Vecino** como instrumento efectivo de participación o una mera iniciativa formal. Para ello nos ubicaremos geográficamente y demográficamente para ir enmarcando el departamento siendo este uno de los tres departamentos, junto con San Carlos y Tunuyán, los que forma el Valle de Uco. Se encuentra ubicado 33° 22' latitud sur y los 69° 08' longitud oeste, a 1.200m de altura aproximadamente, entre las últimas estribaciones de la Precordillera y la Cordillera Frontal. Este departamento limita al oeste y al norte con Luján, al este con Rivadavia y Luján y al sur con el departamento de Tunuyán.

Su superficie es de 2.485 Km. Cuadrados, lo que representa 1,6% de la superficie total de la provincia. Según datos del censo 2010 y haciendo una proyección, Tupungato posee actualmente cerca de 38500 habitantes. El departamento está formado por 13 distritos: Villa Bastias , Ciudad , Cordón del Plata , La Arboleda , San José , El Peral , El Zampal , El Zampalito , Gualtallary , La Carrera , Anchoris, Santa Clara , Zapata. Teniendo preponderancia zonas rurales. La densidad es de población es de 11,48 habitantes por kilómetro cuadrado.

Ahora, bien definido, el espacio, que vamos a describir este aspecto toma importancia dado que la distancia en el alcance de la información cumple un rol importante en materia de participación ciudadana si tenemos en cuenta que existe una preponderancia de zonas rurales dificultando la difusión de las actividades y acciones del municipio decimos esto porque se hace notar la falta de llegada del trabajo realizado y/o a realizar por la comuna a los distintos distritos.

B)- ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DEPARTAMENTO

Para empezar con este apartado diremos que el municipio ha sufrido una importante y fuerte metamorfosis en nuestro país en los últimos años, desde la crisis sufrida en el año 2001 puso en primer plano la crítica a la falta de representatividad de la clase política y como consecuencia, se puso en peligro el orden jurídico, circunstancia que podría haber llevado a la disgregación del Estado. En esta crisis los procesos iniciados en los años 80 y 90 se refuerzan con mayor ímpetu, cuyo análisis resulta de fundamental importancia para fijar nuevos rumbos en el orden social, político, económico y cultural, y donde las autoridades municipales cumplieron un papel preponderante como catalizadores del descontento social a partir de la inmediatez de su relación con la ciudadanía.

En esos momentos los municipios eran jurídicamente receptores primarios de las demandas económicas y sociales, atento las modificaciones que se introdujeron en el ordenamiento legal que les impuso mayores responsabilidades en el manejo de cuestiones que antiguamente estuvieron en manos y fueron competencia de las provincias y la Nación. Hubiera sido impensable la participación efectiva y directa de los actores sociales, necesaria para encauzar las demandas de la población sin la presencia de la organización municipal. Podemos sostener, sin dudar que de la crisis, la organización municipal salió fortalecida en la consideración que la ciudadanía tiene de las instituciones. Este cuadro que se fue repitiendo a lo largo y a lo ancho de nuestro país no escapó a el departamento de Tupungato esa responsabilidad asumida se fue plasmando de manera paulatina en distintas instituciones que fueron creadas para estar más cerca de las expectativas y nuevas demandas de los vecinos a continuación enunciaremos las distintas instancias de participación existente .

B) 1-FOROS DE SEGURIDAD

Ordenanza N° 27/2000. Esta instancia de participación es creada en el año 2000, en el marco de los Consejos Departamentales y Foros Vecinales establecidos a partir de la política de seguridad provincial. El Consejo de Seguridad Departamental está compuesto por un representante del Departamento Ejecutivo Municipal, 3 Concejales y un representante de cada Foro Vecinal del Departamento. Actualmente, los concejales que participan son 4, de acuerdo a la cantidad de partidos representados en el Poder Legislativo. Estos foros fueron creados por ordenanza pero no se le dio cumplimiento hasta el 2008, en el que se estableció la ordenanza N° 6/2008. Esto se debió a un hecho de violencia, en el cual murió un adolescente de 18 años. De acuerdo a las entrevistas realizadas, a partir de esto se toma la

decisión a nivel ejecutivo y legislativo de poner en funcionamiento esta instancia a fin de disminuir los delitos en el departamento mediante la organización de la comunidad y la implementación de actividades de prevención. Los foros vecinales se forman de acuerdo a la cantidad de comisarías, las cuales se encuentran en los distritos de San José, Cordón del Plata, el Zampal y la Arboleda. En estos foros participan además funcionarios del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia, asesorando para la constitución de los mismos, de acuerdo a los lineamientos del Consejo Provincial de Seguridad. Se realizan reuniones periódicas, en la cual asisten los representantes de cada foro, para establecer acciones como: prevención del consumo de alcohol en los jóvenes, seguridad en los boliches y bares, etc.

B) 2- CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DISCAPACIDAD

Ordenanza N° 49/2006. Esta ordenanza prevé la creación del área de Capacidades Diferentes de la Municipalidad de Tupungato con los siguientes objetivos:

- Desplegar políticas de discapacidad.
- Accionar en las estructuras estatales y privadas para lograr el desarrollo de la temática.
- Propiciar espacios que garanticen los derechos de las personas con discapacidad.
- Implementar un sistema de coordinación de acciones con la Gerencia de Discapacidad del Gobierno de la Provincia.
- Movilizar a los distintos sectores del área Municipal en torno a la temática.
- Brindar información.
- Armar registro y receptar documentación.
- Articular las prestaciones de los distintos programas Nacionales, Provinciales y Municipales.

El espíritu de creación de esta instancia municipal responde a destacar al Estado como responsable de favorecer la inclusión y participación de sectores vulnerables y movilizar a la comunidad para lograr una apertura hacia problemáticas específicas como es la discapacidad.

A partir de esto, se ordena la creación del Consejo Departamental de Discapacidad, el cual estaría integrado por: a) un delegado de cada área municipal involucrada; b) un delegado por cada bloque del HCD; c) un delegado por cada institución con personería jurídica vinculada con la asistencia a personas

con discapacidad; d) una autoridad designada por el Intendente y un coordinador que será elegido por sus pares. Las funciones del Consejo son:

- Concientizar a la comunidad detección, asistencia y rehabilitación de personas con discapacidad
- Elaborar políticas, programas, estrategias y acciones, proponiéndolas para su ejecución al Departamento Ejecutivo.
- Interesar a organismos nacionales e internacionales, provinciales, empresas.
- Facilitar el acceso de las personas al rehabilitación
- Proponer alternativas para la inclusión laboral del discapacitado.
- Priorizar en su beneficio a las instituciones del departamento comprometidas con esta realidad.

Actualmente, de acuerdo a la información recolectada, ha sido efectivamente creada un área dentro de la Dirección de Desarrollo Social que nuclea, Niñez, Adolescencia, Familia y Discapacidad. La creación del Consejo nunca se llevó a cabo debido a que el Ejecutivo no logró comprometer adecuadamente a la única organización de la comunidad dedicada al tema.

B) 3- CONSEJO DEPARTAMENTAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Ordenanza N° 08/2004. Se prevé la creación tanto del área de Niñez, Adolescencia y Familia en el municipio como el Consejo, en concordancia con la Ley Provincial 6354, la cual establece la política de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. Para ello es necesario que la comunidad participe en la planificación, formulación e implementación de políticas públicas. Por lo que la creación del área, junto con el Consejo Departamental garantizaría este requisito tendiente a lograr el objetivo de implementación de planes de prevención, protección, asistencia e inserción social del niño, niña y adolescente (art. 2 de la ley 6354), mediante el consenso entre los diferentes actores sociales. La creación del Consejo Departamental no se llevó a cabo debido a la inexistencia de organizaciones no gubernamentales relacionadas con la temática, según la información recabada.

B) 4- CONSEJO CONSULTIVO DE EDUCACIÓN

Resolución N° 21/2004. Su creación responde a la necesidad del HCD de ser asesorado en temas de

educación. Su conformación será: dos representantes de docentes en actividad en todos los niveles; un docente jubilado; un representante del S.U.T.E. un representante de la Subdirección de Educación de la Municipalidad de Tupungato; un representante de Supervisión de todos los niveles; un representante de Educación no formal y un representante de cada bloque que compone el HCD y otros de acuerdo a sus necesidades y objetivos. Entre las funciones más importantes del Consejo encontramos: acercar a los actores de la situación educativa del departamento, elaborar proyectos y soluciones y mejorar la calidad de la educación y la situación de los docentes. De acuerdo a la información recabada, este Consejo estuvo en funcionamiento por un año y medio aproximadamente y luego se disolvió, aunque la resolución sigue vigente.

B).-5.BANCA DEL VECINO

Resolución N° 49/98. Es creada en el año 1998 y tiene como función fortalecer el ejercicio de la democracia abriendo una instancia para escuchar a los ciudadanos en un contacto directo que acerque el poder legislativo con la comunidad. Esta ordenanza garantiza el derecho del ciudadano a peticionar y exponer sus ideas ante el Honorable Concejo Deliberante. Para su utilización, el ciudadano debe solicitar una audiencia por escrito, consignando el tema a tratar. La petición no puede ser rechazada, a menos que el Consejo tome una decisión fundada y avalada por el voto de las dos terceras partes.

C)- LA PARTICIPACION CIUDADANA EN TUPUNGATO

Como mencionamos anteriormente, de los mecanismos de participación formales previstos por el gobierno local sólo se encuentran en funcionamiento la Banca del Vecino y los Foros de Seguridad. Si bien es importante que el Estado prevea mecanismos para articular con la sociedad civil, otras acciones serían necesarias para garantizar su adecuado funcionamiento.

Por otro lado, también es responsabilidad de la sociedad civil sostener estas instancias. Muchas veces las mismas no sirven a los fines de vehicular las demandas y preocupaciones de la sociedad civil y viabilizar propuestas integrales o no se difunden lo suficientemente. Según la opinión de algunos integrantes del Concejo Deliberante respecto al tema, se deduce que no existen en sí instancias

concretas de participación de la sociedad local en asuntos de carácter público actualmente; mencionan que el HCD posee una visión de total apertura a las nuevas ideas y aportes de los integrantes de la comunidad. Entre las causas de la escasa participación, desde el HCD hacen referencia a la exigua existencia de organizaciones de la sociedad civil que participen en los asuntos públicos y que las existentes solo son organizaciones de base destinadas a los temas de vivienda, las cuales al lograr sus objetivos generalmente terminan disolviéndose. Buscando profundizar en el conocimiento de la problemática de la participación ciudadana en el departamento, alumnos del Instituto de Educación Superior (IES) del departamento de Tupungato, que cursan la carrera de Administración Pública, realizaron un trabajo de investigación sobre el tema. Se propusieron conocer el grado de compromiso y participación de la comunidad de Tupungato en el desarrollo de acciones, políticas, planes y proyectos que se lleven adelante por los distintos actores locales. Para ello plantearon como objetivos específicos conocer la relación entre municipio y comunidad, investigando al mismo tiempo si los ciudadanos reconocían su derecho a participar de alguna manera en las decisiones que definen los lineamientos de la gestión del gobierno local. Del trabajo de investigación - el cual se realizó a través de una encuesta a los ciudadanos del departamento-, surge como conclusión lo que se ha venido afirmando: que los niveles de participación son bajos. En términos generales, está más o menos extendida la participación social pero no así la participación ciudadana. Las encuestas revelan que los vecinos de Tupungato se vinculan en mayor medida a organizaciones barriales, tales como uniones vecinales, clubes deportivos y tienen poco conocimiento de otras formas de participación o instancias que tengan que ver con la generación de propuestas o búsqueda de influencia en las decisiones que afectan a toda la comunidad.

Siguiendo con el estudio realizado por I.E.S podemos decir que la realidad, mucho no ha cambiado el interés por la ciudadanía en temas de participación es muy escaso se nota que el entramado social en Tupungato está debilitado. Las organizaciones de la sociedad civil no tienen un horizonte claro ni ámbitos que las nucleen, si bien hoy se conoce que existe el ánimo de las mismas por poder empezar a trabajar en redes se les hace imposible porque el municipio que tendría que ser el estimulador y propiciador de las mismas no genera canales firmes y concretos para así fortalecerlas en sus funciones y compromisos sociales.

Lo mismo ocurre si se analiza la interacción entre lo público y lo privado, enfatizando la necesidad de cooperación entre el Estado y los grupos sociales, para la dirección y gestión de los

asuntos públicos en las sociedades. Lo cierto, es que la participación se refiere siempre a la lucha por los términos de la incorporación. Se trata de participar en instancias de poder, pero puntualmente, para fines y por un tiempo determinado, con objeto de sacar adelante proyectos conjuntos negociados previamente. Aquí hay autonomía, negociación, entrada al poder, retirada al cumplir los objetivos, y apertura a nuevas experiencias de participación concreta. Esta idea, de entender el trabajo del Estado en forma de asociación o de redes, tiene como una de sus implicancias el aumento de la dependencia del mismo de la sociedad civil. Así, cuando los estados intentan diseñar sus políticas en materia educacional, de salud, o de previsión, cada vez con mayor frecuencia convocan a actores de la sociedad civil que no sólo pueden clasificarse como técnicos o expertos sino que, más bien, constituyen la representatividad más amplia posible de la sociedad a la cual se aplicará la política. Eso sería en un ideal lo que no sucede en la realidad el ánimo de apertura a la ciudadanía desde el municipio es sencillamente nulo.

D)- LA BANCA DEL VECINO EN ORDENANZA 49/98 DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE TUPUNGATO (COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN)

D) 1- CREACIÓN E IMPORTANCIA.

Este instrumento surge y se crea en el departamento a iniciativa del concejo deliberante en el año 1998 por medio de la ordenanza 49/98 la cual reza que en varias oportunidades, vecinos del Departamento se han presentado en el Concejo deliberante con el objeto de exponer diversos temas relacionados con el municipio.

Y se considera que ante esta realidad se tenía que crear el medio para que los vecinos puedan tener un canal de expresión directo siendo el Honorable Concejo Deliberante el ámbito natural que les facilite el contacto directo con el máximo nivel de decisión.

D) 2-OBJETIVO PRINCIPAL DE SU INSTAURACIÓN.

Crear un espacio formal e institucional en la esfera del concejo donde cualquier persona podrá ejercer su derecho a peticionar ante el Honorable Concejo Deliberante y exponer libremente sus ideas

y opiniones en temas inherentes al municipio, ya sea que lo afecten personalmente o que considere oportuno para el interés general.

En su objetivo se ve el poco espectro que se le da a la participación ciudadana percibiendo y considerando que se crea para ese fin como herramienta de transferencia de ideas e opiniones. Pero esto no nos deja claro en el texto si su creación permite ampliar los ámbitos democráticos solo se reduce a cambiar el nombre de un derecho que desde la primera constitucional nacional lo tenemos adquiridos como ciudadanos (art.14) “el de petionar ante las autoridades” y aquí un primer interrogante ¿es necesario cambiar de nombre un derecho ya adquirido? ¿Podemos decir que la banca del vecino acerca más al ciudadano al ámbito donde se toman las decisiones? Si respondemos al primer interrogante podemos decir que nuestra constitución ya contempla la posibilidad de petionar ante las autoridades de manera individual o grupal, aunque con una tajante limitación que se desprende del art.22 del mismo texto, que pone como limitación fundamental a éste derecho, la condición de que quienes se decidan a ejercerlo no se atribuyan los derechos del pueblo y petionen a su nombre, pues en tal caso cometerían delito de sedición. Con respecto al segundo interrogante diremos que si bien existe un acercamiento al formar parte de una sesión ordinaria del Concejo Deliberante y tomar la palabra durante algunos minutos, sentados sobre una banca de concejal que se agrega a las otras bancas del recinto. El ciudadano que interviene puede así presentar un proyecto, una inquietud, un problema. Pero lo que sobresale es la producción de un “vecino-concejal” que se acerca de este modo simbólicamente al poder. Y aquí el punto de interés este simbolismo y pseudo ritual del poder que se cree que permite una ampliación de la democracia se queda solo en ese cuadro donde por solos unos minutos se amplía en teoría la participación.

D) 3- FUNCIONAMIENTO.

La ordenanza 49/98 en el artículo 169 establece la metodología para el funcionamiento “las personas que quiera hacer uso de la Banca del vecino deberán solicitarlo por escrito al presidente del honorable concejo deliberante consignando el tema sobre el cual se refería y una breve síntesis del mismo. Todos los ciudadanos que lo petionen deberán ser escuchados, salvo cuando por decisión fundada del concejo y adoptada por el voto de las dos terceras partes de sus miembros se niegue a tal derecho” seguido en el artículo 170 “en la reunión posterior a la presentación de la solicitud arriba

mencionada, la comisión de Peticiones y Poderes” establecerá quienes expondrán en la respectiva sesión respetando el orden de presentación de la petición, salvo que por razones de urgencia deba alterar ese orden”.

Con respecto al funcionamiento de la banca del vecino en el Departamento de Tupungato vemos que cualquier persona puede hacer uso de la misma en ese aspecto es muy valioso dado que no pone límites en cuanto a derechos y capacidades de las personas esto si bien es positivo no está bien definido como es el caso de otros municipios como el de Guaymallen que contempla la banca de la juventud donde cualquier persona entre los 16 y 21 años pueden hacer uso de la misma dándole una cierta delimitación y marco. Aunque existe una axiomática línea cuando uno compara con la forma que funciona la banca del vecino en otros municipios el denominador común es que “toda persona puede hacer uso de la misma”

Por otro lado, tenemos que tener en cuenta y es decisivo para entender bien el funcionamiento en lo real cuando tomamos la importancia del tiempo en materia de participación, podemos decir que incluso en el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a que lo hicieran y una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo. Todo ello tiene dos grandes consecuencias a retener a la hora de pensar en la viabilidad de cualquier experiencia participativa. En primer lugar, deberemos partir siempre de esta constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada. Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. Y retomamos el tema del tiempo y su importancia dado que en la ordenanza 49/98 no define el tiempo para hacer uso de la misma. No nos deja claro del tiempo que el vecino dispondrá para poder plantear sus problemas e inquietudes. A diferencia de las ordenanzas creadas por los municipios por ejemplo de Godoy Cruz, Capital que establecen que dispondrán de 30 minutos en una sesión por mes para escuchar a quienes ocupen la

banca del vecino, cada orador hace uso de la palabra por el tiempo máximo de 15 minutos.

D) 4-REPRESENTATIVIDAD.

La cuestión de la representatividad de los participantes está contemplada en la ordenanza 49/98 en su artículo 170 (en la reunión posterior a la presentación de la solicitud arriba mencionada, la comisión de Peticiones y Poderes establecerá quienes expondrán en la respectiva Sesión respetando el orden de presentación de la petición, salvo que por razones de urgencia deba alterar ese orden) esta no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables. Los rendimientos de estos mecanismos en términos de representatividad son muy desiguales, siendo los de base asociativa los que peores resultados consiguen. La tendencia a abrir nuevos espacios a la participación de ciudadanos no organizados no está exenta de algunos riesgos en este sentido, sobre todo cuando la participación es muy exigente con los ciudadanos o no presenta incentivos suficientes, pero ha permitido avances importantes en cuanto a la representatividad de los participantes. Buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados en el proceso de participación. Corresponderá a los decisores públicos determinar cuál es la voz legítima a ser escuchada en cada caso, y cabe pensar que ésta no debe ser siempre y únicamente la voz del conjunto de la ciudadanía.

D) 5- LEGITIMIDAD.

Los efectos legitimadores de los procesos participativos dependerán en principio de factores diversos, como pueden ser su neutralidad, su representatividad, el número de participantes, la rigurosidad de las opiniones que emitan los ciudadanos y los efectos educadores que puedan tener, a medio y a largo plazo, sobre los ciudadanos. La principal aportación que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias representativas está en añadir un plus de legitimidad a las decisiones públicas, pero los efectos legitimadores de las fórmulas participativas serán muy limitados,

o incluso negativos, si son percibidos como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público.

D) 6-RESULTADOS.

La principal conclusión la hemos apuntado ya varias veces: no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posibles y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisiones final es una cuadratura del círculo quizás excesiva. Si bien la banca es creada para que los vecinos tengan un lugar para expresarse y plantear sus problemas e inquietudes los resultados en la realidad son muy pocos observables dados que este espacio solo se reduce a una expresión de lo representados a sus representantes no hay una continuidad en el tiempo ni en el tratamiento de lo expresado.

D) 7- CANALES DE COMUNICACIÓN-INFORMACIÓN.

En los últimos tiempos, y de forma creciente, se ha ido poniendo de manifiesto la necesidad de mejorar los canales de comunicación entre representantes y representados, aunque siempre desde una visión relativamente unidireccional, esto no se ha revertido se a estancado la gran posibilidad que hoy los medios brindan no se explota ni se utilizan para poder dar una buena difusión. No se ha aprendido a comunicar no se realizan encuestas ni estudios de opinión que permitan incrementar los contactos y la recepción de señales de los ciudadanos (teléfonos de información-recepción, páginas web)

La calidad de información brindada al ciudadano relacionada a la banca del vecino es nula no hay un registro ni estrategias que motiven su uso no existe la posibilidad de obtener via net ordenanzas ni actividades del cuerpo incluso el concejo deliberante no cuenta con un espacio exclusivo o link en la página web del municipio solo proporciona información básica del mismo. Esto demuestra las falencias y falta de estrategia en la comunicación externa.

CONCLUSIÓN

Motivado por el interés de analizar la participación ciudadana en el municipio de Tupungato y con el propósito de describir y conocer el funcionamiento de uno de los instrumentos creados para tal fin la “**Banca del Vecino**” decidí ver de qué manera y de qué forma se ha puesto al servicio esta herramienta de vinculación, transferencia y participación ciudadana en los problemas públicos locales al servicio de los vecinos del departamento.

Una vez elaborado el recorrido teórico y el trabajo de campo me encontré que la democracia como es teóricamente definida en la gran mayoría de los textos de los últimos tiempos se separa de la realidad en la que vivimos actualmente. La libertad, la igualdad, participación y representación concebidos como principios inherentes a la misma se han convertidos en meros conceptos vacíos, solo enunciativos, donde la crisis de participación efectiva y el vínculo del electorado con sus representantes es cada vez más débil generando un deterioro en el ánimo de participación en la comunidad.

Y este cuadro se deduce del análisis llevado a cabo, no hay participación formal, el mecanismo banca del vecino no permite avanzar más que a un mero derecho de expresión, no nos permite tomar decisiones es decir no tiene poder. No tiene la capacidad de hacer que los representantes al tomar decisiones se vean obligados a tener en cuenta la voluntad del electorado como un presupuesto necesario de su acción. Lo que nos dice que este mecanismo no genera obligación alguna e inclusive no tiene un destinatario concreto, ni permite la interacción con el gobierno dado que desde su propia instrumentalización no tiene una continuidad y seguimiento de lo planteado por los vecinos

La **Banca del Vecino en la ordenanza 49/98** en su creación reza un espíritu que apunta a fortalecer la democracia para tener una vía más directa de cercanía con la comunidad pero ese anhelo se diluye en la práctica dado que existen factores que solo se quedan en el argumento y en su necesidad de instauración. Datos de relevamientos nos demuestran que el interés participativo de la ciudadanía es muy bajo, no se nota un involucramiento en la cosa pública, no basta solo con la creación de un espacio, donde el ciudadano pueda exponer sus problemas e inquietudes, no se trata de cambiarle el nombre a un derecho (derecho de peticionar ante las autoridades) para decir que queremos ampliar la democracia.

El temor de la clase dirigente en relación al tema de la participación ciudadana ha fomentado de cierta forma un doble discurso sobre la participación en la práctica. Esto se refleja en las ordenanzas creadas a tal efecto, las mismas si hablamos en términos comparativos (Municipio de Godoy Cruz, Capital, Guaymallen, Tupungato) tienen una redacción entre un 70% u 80% parecido tanto en sus argumentos como en sus artículos que le dieron vida. Sumándole a esto que no contemplan en sus prerrogativas una instrumentación dinámica que facilite una metodología para su uso que estimule al ciudadano en la cuestión pública sino que solo define modo de solicitud, tiempos, quienes la pueden usar y el papel del concejo en el caso de ser negado la posibilidad de ser utilizado el instrumento

Ahora bien como dice en una parte del capítulo 1, la participación vende, es una moda que hoy marca tendencia la cantidad de bibliografía existente es excesiva, se ha tocado el tema desde muy variadas ópticas. Pero ya desde lo personal la participación ciudadana a partir de los distintos instrumentos que conocemos y desde la descripción que humildemente he realizado sobre la banca del vecino no son una moda son una necesidad real y sentida; que los ciudadanos necesitan que sean lo más amplias posibles y que puedan ser más ameno a su realidad, sus tiempos recursos y cercanía. Y esto se puede lograr con una clase política con mayor apertura y dialogo con los vecinos de cara a cara.

En la comunidad de Tupungato la dirigencia política no tiene que invertir mucho tiempo y recursos para poder escuchar las problemáticas y necesidades de los vecinos, si bien es necesario institucionalizar determinados espacios por medio de la creación de ordenanzas. También es necesarios establecer los elementos que generen el buen uso de los mismos la difusión como la docencia es vital para garantizar la viabilidad de los mismos. Y no solo quedarse en el molde de experiencias que han servido en otros lugares o prenderse en la ola de turno.

Para finalizar diré que los esfuerzos tienen que ser de ambos lados por un lado la ciudadanía tiene que ser capaz de orientar a sus representantes de su deseo público por ser parte del cambio, del ajuste, de la renovación de los espacios que estiman conveniente, involucrándose en su creación y conformación. Por el otro lado la dirigencia tiene que estar a la altura para entender el mensaje de la ciudadanía circunscripto en la infinita variedad de problemas e inquietudes que surgen de la comunidad y con la celeridad que se merecen los tiempos en que vivimos y sin obviar el estar apoyado en ese recurso indispensable (ciudadanía en su conjunto) a la hora de tomar las decisiones. Para que de esa forma lo realizado no se quede en un mero enunciado formal sino como un logro participativo e integrativo. Permitiendo realmente fortalecer en sus acciones el vinculo ciudadano- representantes.

BIBLIOGRAFÍA

- ANNUNZIATA, ROCÍO, "La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos" (2009)

- BARAGLIA DANIEL F. X Seminario de RedMuni: Experiencias de participación ciudadana en los municipios de Ituzaingó, Morón y la Matanza. (2009)
- DE FERRARI JOSÉ MANUEL con aportes de Andrea Sanhueza, Silvana Lauzán y Catalina Delpiano MANUAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2008)
- FONT J.; Gomà, R : “La participación ciudadana en la política local”, en Informe España Madrid: Fundación Encuentro. (1999)
- FONT, N. : Democràcia i participació ciutadana. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
Joan Font, Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica Caracas, (2000)
- FONT, J. : Ciudadanos y decisiones públicas. (2001)
- ROBERTO MIRABELLA, MARÍA JULIA DAVICINO, X Seminario de RedMuni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios” (2009)
- SUBIRATS JOAN, “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas” en, J.Font (ed.), Ciudadanos y decisiones públicas, (2000)
- VILCHEZ, VIRGINIA CAROLINA, FLORES, HÉCTOR, Gobiernos locales en Argentina. modelo europeo y el modelo anglosajon K A I R O S . R e v i s t a de T e m a s S o c i a l e s . (2010)

