

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública

Sociedad, Gobierno y Administración Pública

" Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad "

Córdoba , 28 a 30 de noviembre de 2003

Panel: Tensiones entre nuevas formas de politicidad y estatalidad.

Nombre: Natalia Molina

Institución: Centro de Estudios Avanzados (Universidad Nacional de Córdoba)

Título: Experiencias de control social en la ciudad de Córdoba post diciembre 2001

Abstract

Actualmente asistimos al renovado debate sobre el concepto de ciudadanía. Discusión esencial en tiempos de crisis de representación. Así, se vuelve la mirada al *demos*, sustancial en la construcción de la democracia como forma de gobierno.

Recientes evaluaciones acerca de la naturaleza y calidad de la democracia en la región presentan varios déficits institucionales, en particular los referidos al desarrollo de mecanismos adecuados y eficaces de accountability (Peruzzotti, Smulovitz, 2002).

Hoy existe una variada literatura sobre control social, con definiciones difusas. Se podría observar un concepto que abarca aspectos diferentes y actores distintos. Por ello, existen un gran número de interrogantes, lo que evidencia la amplitud de lo que se puede construir desde allí (desde el punto de vista de la ciudadanía).

En el presente trabajo parto de este concepto para analizar cuatro experiencias cordobesas de control social: la Red Ciudadana Principio del Principio y su monitoreo del Concejo Deliberante, la Mesa Coordinadora en Defensa de la Salud Pública, el control de las licitaciones de obras públicas de los Arquitectos Autoconvocados y la Revocatoria al intendente de la ciudad.

Se enfocará el análisis en: los sujetos sociales protagónicos, objetivo a controlar, características, sanciones, activación de mecanismos horizontales y verticales de control, la justificación de la elección del control social y sus principales problemas y limitaciones.

Introducción

En la actualidad asistimos a un renovado debate sobre el concepto de ciudadanía. Discusión esencial en tiempos de profunda crisis de representación. Es así que en momentos de incertidumbre se vuelve la mirada al *demos*, sustancial en la construcción de la democracia como forma de gobierno.

En este trabajo utilizaré el concepto de ciudadanía de Marshall definido como los que gozan la "plena pertenencia a una comunidad", donde pertenencia implica *participación* de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación (Held, 1997, Pág. 42). De esta forma el control de la política y sus funcionarios, "una de las ideas madres del Estado constitucional de derecho"¹, podría entrar dentro de este tipo de participación. Sin embargo, es justamente la "*pertenencia*" la concepción puesta en duda en estos momentos en que nuestro país se caracteriza por grandes exclusiones económicas, sociales y políticas², lo que trae aparejado que al hablar de "*participación*" se representa una realidad vaga.

Asimismo, es importante caracterizar el concepto de ciudadanía como una *fuerza en desarrollo* que nutre a toda una sociedad creando una "*ciudadanía ideal*" a alcanzar, la cual conforma una larga, irregular pero persistente tendencia hacia la expansión de los derechos civiles, políticos y sociales tratando siempre de mitigar las desigualdades existentes y que tiene como trasfondo el delicado equilibrio entre las fuerzas sociales y políticas que cambian en el tiempo y el espacio. De esta forma, nunca dejan de ser conquistas frágiles.

Para contextualizar con la realidad del país, un dato a tener en cuenta es que en el período 1989 y 1996 se registran 1734 protestas, de las cuales 877 son de matriz sindical, 345 de matriz económica no sindical y 512 de matriz ciudadana. Generalmente realizadas sobre rutas y lugares claves para la comunicación. Pareciera ser un dato paradójico ya que el debate de esos tiempos giraba en torno a la "apatía y resignación popular frente al modelo menemista"³. Otro dato que llama la atención son las formas que han adoptado las protestas ciudadanas de los últimos tiempos: cacerolazos, apagones, bocinazos, manifestaciones que incluyen expresiones artísticas.

Así, "frente a la supuesta fase terminal de cualquier identidad colectiva, en tanto resultado del quiebre del movimiento obrero, encontramos nuevas prácticas que señalan un tipo diferente de identidad digno de ser tenido en cuenta"⁴.

Para algunos grupos el problema está en la calidad de la representación, para otros el problema es más profundo y radica en los límites de la democracia ya que la participación ciudadana queda reducida a la emisión del voto. Así, mientras la ciudadanía cuestionó las bases del modelo, la clase política logró reducir la crisis a hechos y circunstancias coyunturales. Por un lado, responsabiliza la situación actual a dirigencias anteriores. El problema queda reducido entonces al mal desempeño de algunos actores.

Habría que tener en cuenta que el problema de la corrupción venía siendo señalado hace tiempo. Más aún, los defensores del modelo se habrían escudado en esta variable para explicar la distorsión de las bondades del mismo. De esta manera, las entidades financieras internacionales recomendaron

¹ (Botana, 2002, Pág. 17)

² Es interesante subrayar el planteo de Arato: "(...) la inclusión abre otra brecha: cuanto más grande sea la cantidad de individuos social y económicamente débiles que se incluyen en las elecciones, más grande será la diferencia de poder entre el electorado y el cuerpo representativo (...) un electorado con bajos niveles de educación, relativamente pobre, trabajador, enfrenta mayores dificultades para observar, criticar, controlar a los funcionarios electos que los estratos sociales más privilegiados de los regímenes representativos predemocráticos" (Arato, 2002, Pág. 55).

³ (Scribano).

⁴ (Scribano)

la necesidad de una reforma política urgente. Ésta equivalía a la reducción del gasto público a través del despido de empleados públicos y el achicamiento del aparato estatal, modificar la legislación que regula la actividad privada, brindar de eficiencia al Estado por medio de la reducción de la cantidad de miembros y funciones del poder legislativo entre otras.

En este marco la provincia de Córdoba realiza su reforma con la "Ley de Nuevo Estado", la "Carta del Ciudadano" y la implementación de Agencias con una gestión mixta (estatal y privada) en distintas áreas del gobierno.

Más tarde, el 6 de febrero de 2002, en la ciudad de Buenos Aires, el presidente interino Eduardo Duhalde y los gobernadores de veinte provincias firmaron un pacto donde se comprometían a realizar en cada provincia la correspondiente reforma política.

Sin embargo, desde la sociedad civil también se avanzaba en el mismo objetivo pero ahondando formas propias. La reforma política y la crisis ocupó el espacio público e invadió el debate ciudadano pero se dirigía hacia aspectos diferentes: cambio sustancial de los mecanismos de elección, representación y control sobre el sistema político.

Así, los proyectos de reforma política realizados por los concejales de la ciudad de Córdoba durante el 2002, en su mayoría proponían reducir el número de concejales como medio para "bajar el costo de la política", lo cual no respondía al reclamo ciudadano. "Expresaban más bien un mero reflejo de supervivencia de los concejales, que ni siquiera mostraron la voluntad política de tratarlas"⁵.

Y desde la sociedad civil, también en la ciudad de Córdoba, se desarrollaron interesantes experiencias de participación y control ciudadano. Expresiones que buscan dar respuesta a la crisis institucional apuntando a profundizar la democracia y el rol activo de la ciudadanía.

El objetivo de este trabajo es describir esas experiencias de control sobre instituciones de gobierno como forma de participación ciudadana⁶ desarrolladas por estas nuevas instancias de participación. Para ello seleccionamos cuatro organizaciones que presentan similitud en sus objetivos finales y que se plantearon la misma actividad a pesar de contar también con grandes diferencias.

Accountability social: práctica seleccionada por los actores surgidos post diciembre 2001

Actualmente hay una variada literatura sobre control social. Por ejemplo, cuando se busca una definición Cunill Grau brinda dos, que son amplias y difusas.

1) Control social como *las obligaciones y deberes* que la ley impone a los funcionarios públicos *en cuanto a publicidad de ciertas actuaciones y transparencia* de los actos públicos en general, por la *capacidad de observación* y de *acceso a la información* de los medios de comunicación, así como el derecho a la libre opinión e información y por último, el derecho constitucional de *presentar peticiones* a la autoridad y el *derecho de reclamo* ante los órganos públicos.

⁵ La revista transcribe las palabras de una entrevista realizada a un miembro de la organización ciudadana Principio del Principio. "Reforma política, la quiebra de la democracia representativa" Revista La Intemperie. Septiembre 2003. N° 4. Córdoba.

⁶ Tomo de Rodrigo Baño la *clasificación de participación política, participación social y participación ciudadana*, entendiéndolo por participación política aquella que se relaciona con el poder público que se arroga la representación del Estado. Corresponde al funcionamiento regular de una democracia representativa. Participación social, actividades de carácter comunitario, el asociacionismo privado y otras que se desarrollan en función de variados intereses o valores circunscriptos a la esfera privada y sin pretender relaciones activas con el poder público (estatal). Participación ciudadana, es una genérica demanda por la politización de lo social, son acciones dirigidas hacia los poderes públicos con el fin de obtener decisiones respecto de problemas que normalmente eran definidos como propios de una cotidianeidad particularizada. No altera la representación política puesto que supone su existencia, ante los que apela el reconocimiento del carácter que tiene su interés privado cuya consideración puede hacerse pública.

2) Control social como aquel que frecuentemente involucra la elaboración de *procedimientos racionales para combatir disturbios públicos de líderes institucionales*. Esta abarca tres mecanismos: actuación o ejecución, financiero y control procedimental. En este último se hace referencia a la participación.

Como se puede observar es un concepto amplísimo, que abarca aspectos diferentes y actores distintos. Por ello, existe un gran número de interrogantes entorno al concepto, lo que evidencia la amplitud de lo que se puede construir (desde el punto de vista de la ciudadanía).

Es importante destacar el diagnóstico (que comparto) del que Peruzzotti y Smulovitz parten en su último libro: "en las recientes evaluaciones y debates acerca de la naturaleza y la calidad de la democracia en la región⁷ se presentan varios déficits institucionales, en particular en lo que se refiere al desarrollo de mecanismos adecuados y eficaces de accountability y en la persistencia de prácticas políticas que impiden la consolidación de instituciones democráticas fuertes y responsables"⁸.

Introduciéndonos en el tema podemos decir que existen diversos **tipos de accountability** o control. Por un lado la *accountability legal (u horizontal)*, comprende la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados, autorizados y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que pueden calificarse en principio como ilícitos. Garantiza que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente y respeten el debido proceso. Para ello existen tribunales, el defensor del pueblo y auditores.

Además existe la *accountability política (o vertical)* que se refiere a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. Está relacionado con la representación democrática y es posible siempre que los ciudadanos tengan los medios para castigar a administradores irresponsables o aquellos cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado. Son las elecciones⁹.

Finalmente, se podría encontrar un tercer tipo, *la accountability social*, que es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en la elección de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. El objetivo es monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar sus actos ilegales y activar a las agencias horizontales de control. Se enfoca en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas. Puede canalizarse tanto por vías institucionales (acciones legales o reclamos ante los organismos de supervisión) como no institucionales (movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas).

Sujetos sociales protagónicos: Una primera cuestión alude a los *sujetos sociales responsables*:

- 1) Una respuesta sería la sociedad en general pero esta respuesta es demasiado amplia.

⁷ Arato agrega que "la condición normal de la democracia representativa moderna es la desconfianza, más que la confianza" (Arato, 2002, Pág. 57).

⁸ (Peruzzotti, Smulovitz, 2002).

⁹ "(...) la esfera pública y la sociedad civil van juntas: la primera se refiere a los procesos de comunicación parcialmente institucionalizados, que son tan importantes para la política democrática, mientras que la segunda se refiere al subestrato organizacional de grupos, asociaciones y movimientos que se requieren tanto para la generalización de la experiencia de comunicación, como para su influencia política. Mientras que la esfera pública juega el importante rol de monitorear las acciones que luego serán premiadas o sancionadas, las asociaciones civiles preparan a los votantes para la participación y respuesta colectivas que pueden realmente marcar una diferencia para el destino electoral de los representantes" (Arato, 2002, Pág. 64).

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- 2) Otra posibilidad, los sujetos sociales directamente afectados por los resultados de una política o acción estatal.
- 3) La tercera, identifica solamente a las organizaciones sociales permanentes que disponen de suficiente poder e información para enfrentar a las agencias y a los agentes estatales.

En la ciudad de Córdoba existen cuatro experiencias de control social que procederé a analizar.

Hay una característica común a dos de ellas: tanto la Red Ciudadana Principio del Principio como la Mesa de Control Ciudadano de la Coordinadora en Defensa de la Salud Pública se han originado con posterioridad de los hechos ocurridos el 19 y 20 de diciembre de 2001. En el caso de Arqa (Arquitectos Autoconvocados) su aparición fue anterior. Y la Revocatoria fue llevada a cabo por una multisectorial integrada por asambleas barriales, grupos ciudadanos, partidos políticos minoritarios y sindicatos.

Origen de las organizaciones

La Red Ciudadana Principio del Principio surgió por la iniciativa de ONG's de la ciudad de Córdoba el 19 de diciembre de 2001 a la cual se sumaron en marzo de 2002 unos 300 ciudadanos de diferentes barrios, edades, niveles de educación y actividad.

La "Mesa Coordinadora en Defensa de la Salud Pública, Universal y Gratuita" tuvo su origen en un proyecto conjunto de las Asambleas Populares al que luego se integra el Movimiento de Trabajadores Desocupados en Lucha, la Asamblea Permanente Intersectorial de Salud (APIS), el Polo Obrero y la comisión de salud de Luz y Fuerza.

Los Arquitectos Autoconvocados tuvo su origen entre arquitectos descontentos por la situación actual.

La Multisectorial fue el organismo conformado para impulsar la Revocatoria del Intendente de la ciudad de Córdoba.

De esta manera podemos observar que con respecto a los sujetos protagónicos son variadas las situaciones. El factor común es el interés y la disposición. Por lo que se concluiría planteando que el control social tendría que abarcar tanto a organizaciones sociales institucionalizadas (caso ONG's) o no, ciudadanos, sean o no afectados directos y a los medios de comunicación actuando en función de intereses públicos.

Objetivo a controlar: El control social tendría como *objetivo* las acciones y decisiones no sólo pasadas sino también futuras de la Administración Pública, tanto en aquellos puntos donde se toman las decisiones y políticas públicas como donde se producen los bienes y servicios (importante en Argentina donde la mayoría de los servicios han sido privatizados). De esta forma, surge una demanda de control social asociada a las nuevas agencias reguladoras o sobre algunas ONG's u organizaciones mercantiles que proveen bienes y servicios con financiamiento público.

La Red Ciudadana Principio del Principio eligió controlar con Carta Orgánica en mano la Comisión de Asuntos Constitucionales del Concejo Deliberante de la ciudad. Efectúan un control escrito sobre: asistencia, respeto del horario establecido, temas tratados, discusiones internas enmarcando las diferentes posturas, votaciones, actuación de otros espectadores de las reuniones, descripción del escenario, registro de lo que no se comprende, sentimientos e intuiciones.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

La Mesa Coordinadora en Defensa de la Salud Pública, Universal y Gratuita registra denuncias referidas a la distribución de medicamentos en el Ministerio de Salud y en deferentes hospitales de la ciudad. Consignan: nombre, barrio, hospital, remedios, expediente, comentario.

Los Arquitectos Autoconvocados analizó las licitaciones de obras públicas realizadas por el gobierno provincial. Y la Multisectorial organizó y llevó a cabo la implementación de la Revocatoria al intendente de la ciudad.

Se podría concluir que las experiencias son variados, están relacionados con diferentes instancias del gobierno: poder legislativo, salud pública, obras públicas y desempeño en el gobierno.

Características del control social: Según la literatura busca controlar política y legalmente. Puede ejercerse entre elecciones, no depende de calendarios fijos, se activa "a pedido", puede restringirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares, pueden supervisar la legalidad de los procedimientos, no necesita de mayorías especiales o atribuciones constitucionales, operan de forma descentralizada y fragmentada, permiten un control selectivo.

En este caso, la Red Ciudadana Principio del Principio aclaran que de no haber contado con un conocido en el interior del Concejo y además asesor de un partido minoritario no hubieran podido avanzar tan rápidamente.

Rescatan que esta actividad constituyó todo un aprendizaje para ambas partes. Los concejales se sintieron invadidos en su territorio propio, del cual se consideran dueños exclusivos. Los ciudadanos tuvieron que armarse de paciencia, perseverancia y mucha decisión: rechazar un café, saludar a cada concejal, las miradas serias del bloque mayoritario (Unión por Córdoba), o las más complacientes de los partidos minoritarios, toda actitud parecía sospechosa.

Solicitaron fotocopias de los proyectos que se estaban discutiendo y de los siguientes. Primero Ética Pública, luego Juicio Político y finalmente los de Reforma Política que nunca trataron en el transcurso del año 2002. Solicitaron fotocopia del Reglamento Interno y copia del CD con el digesto de ordenanzas municipales. Es importante remarcar la influencia de la experiencia de Poder Ciudadano de la Capital Federal y, en especial, el monitoreo del Senado que la misma realiza.

Registraron la lógica con que se maneja el centro deliberativo ya sea las argumentaciones y prácticas desarrolladas cuando no se realiza reunión o cuando, aún realizándolas, describen las diversas formas de eludir el trabajo en Comisión.

Conclusiones: a) "Se evidenciaría que los diferentes instrumentos de control y sanción que posee la Carta Orgánica Municipal, tanto Revocatoria como Juicio Político, no podrían ser aplicados por cuestiones políticas ajenas a la ciudadanía". B) "La ciudadanía se encontraría bajo jugadas políticas enmarcadas en la carrera presidencial del gobernador". C) "Las observaciones demostrarían la falta de voluntad política independiente de los concejales de la mayoría, falta de criterio para resolver sus propios proyectos. En tanto, los concejales de la minoría no tendrían, por reglamento interno y por los juegos de la actual democracia (Art. 183 de la Constitución Provincial que asegura la mayoría a quien obtenga más votos), posibilidades de concretar proyectos y quedarían obstaculizados en su labor parlamentaria real o potencial". D) "Dentro de la minoría, se podría diferenciar a los partidos minoritarios (Frente Grande, Partido Socialista y Unión Vecinal, mayor trabajo en conjunto, posturas claras y definidas) mientras que se podría intuir cierta complicidad entre los principales partidos políticos del escenario cordobés". E) "En general y sin excepción, existe una escasa o nula labor en conjunto, tanto dentro de un mismo partido como entre los diferentes partidos políticos que integran la comisión. No tienen planificación de trabajo. Un ejemplo es llamar a un técnico a dos meses de estar tratando el proyecto y nunca se responsabilizan ni por sus acciones ni por sus omisiones ya que no dan cuenta en forma institucional a la ciudadanía, de su labor parlamentaria".

Por su lado, la Mesa Coordinadora en Defensa de la Salud Pública, Universal y Gratuita se informó sobre los medicamentos que debe distribuir la Dirección de Acción Social, los documentos necesarios para iniciar el expediente: cabe resaltar lo detallista de los documentos solicitados ("certificado, informe socioeconómico, fotocopia de DNI, constancia del ANSES que acredite que no está cubierto por obras sociales, fotocopia del recibo de sueldo de convivientes si son empleados o jubilados, fotocopia del cedulón inmobiliario en caso de propietario o del recibo de alquiler si es inquilino, fotocopia de la última factura de teléfono, fotocopia de la tarjeta verde del automóvil si lo tuviere, sumado al informe socioeconómico realizado por los asistentes sociales de los hospitales"). Analizaron el proceso de apertura de expedientes, llegando a la conclusión de que "en los hospitales públicos sólo se proveen (supuestamente) medicamentos para los pacientes internados no para los que se atienden en los consultorios (ambulatorios)". Analizaron el presupuesto con el que cuenta la dirección (\$800.000 mensuales) y cómo se distribuyen los gastos (en medicamentos, en expedientes, etc). Registraron el número de expedientes diarios que se abren y que se resuelven por semana, la situación social de los pacientes que concurren, la forma de trabajar de los empleados, el trato. Se entrevistaron con autoridades y funcionarios. Participaron de la exposición del Ministro de Salud en la Legislatura y se entrevistaron con legisladores de diferentes partidos políticos. Han registrado y denunciado irregularidades.

Los Arquitectos Autoconvocados analizaron los pliegos de las licitaciones, las empresas adjudicatarias y diferentes aspectos de la construcción para ver si respondía con las condiciones exigidas. Por su parte, la Revocatoria se caracterizó por la dificultad de implementar expresiones de manifestación por las distintas lógicas con las que se manejan las organizaciones participantes. El hecho de que no figuren banderas partidarias en las marchas, quien las encabezaría, qué símbolo o consigna adoptarían, hasta el discurso y la forma de los panfletos era motivo de discusión. La visión ciudadana estaba decidida a imponer su perfil para que el proceso se viva como lo que es, un instrumento de la democracia al servicio de los ciudadanos descontentos con sus funcionarios.

Entre las conclusiones de la Mesa de Salud:

- "La gestión pública en salud no garantiza hoy una "atención médica adecuada", ya que el inicio y continuidad de los tratamientos queda en manos de la capacidad adquisitiva de los pacientes".
- "Los que pueden acceder a la provisión de medicamentos de esta Dirección por su parte, se encuentran con un sistema centralizado y burocrático que no sólo reniega del propio discurso eficientista y antiburocrático del gobierno, sino que no responde a una lógica de planeamiento que utilice los recursos existentes, por ejemplo las farmacias de los hospitales para la distribución de los mismos".

Sanciones del control social: el control social se apoya en la intensidad de sus reclamos, en el impacto de sus acciones en la opinión pública, la visibilidad de su "voz", sanciones simbólicas ya que no poseen capacidad para realizar sanciones imperativas, genera costos reputacionales, permite introducir temas, hasta el momento ignorados, en la agenda pública y es condición necesaria para la activación de mecanismos institucionales.

La Red Ciudadana Principio del Principio informaban periódicamente al resto del grupo. Además, han realizado tres informes escritos que se difundieron por e-mail y se subieron a la página de Periodismo Cívico, proyecto anexo de La Voz del Interior. No tuvieron respuestas positivas de periodistas ni medios de prensa masivos.

La Mesa Coordinadora en Defensa de la Salud Pública, Universal y Gratuita difunde a través de e-mails de personas individuales y han logrado un cierto apoyo de los medios de comunicación. Lo que ha beneficiado a la Mesa fue su conexión con luchas semejantes en el resto del país, se informan, difunden información y se mantienen interconectados.

Los Arquitectos Autoconvocados tuvieron en este punto una gran dificultad ya que pudieron hacer masivas sus denuncias. Por su parte la Multisectorial a través de un gran esfuerzo logró superar la cantidad de firmas requeridas por la reglamentación, instaló el tema en el espacio público, difundió el conocimiento de una herramienta ciudadana a través de la vivencia. Sin embargo, la forma en que los medios de comunicación difundieron el tema no ayudó a la articulación de las organizaciones participantes y confundió más a la ciudadanía ya que centró el eje del debate entre el líder sindical de la municipalidad con el gobierno de la provincia y el partido político al que pertenece el intendente.

Activación de los mecanismos horizontales y verticales de control: la activación puede ser en forma directa o indirecta.

Activan mecanismos horizontales cuando los que reclaman se organizan y movilizan y los medios los cubren. De este modo, las organizaciones de la sociedad civil utilizan a los medios para acceder a la justicia por un camino alternativo. Este es el nuevo rol que ha tomado la prensa.

En cambio la movilización individual o social activa procedimientos judiciales o el accionar de los organismos de supervisión. En su caso, las peticiones legales deben ser obligatoriamente respondidas por las autoridades estatales.

Entre estas experiencias la Mesa de Salud ha buscado soluciones a través del defensor del pueblo, de la legislatura entre otros ámbitos. Pero ha sido la revocatoria la que se derivó en un problema judicial. De las 115 mil firmas se impugnaron 20 mil por diversos motivos pero el 95% restantes cubría el 10% del padrón requerido por la reglamentación. Se fijó fecha para el referéndum. Pero la "decisión quedaba suspendida porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomaba a su consideración la validez de la revocatoria. Esto es, evaluar si el juicio político estaba o no promovido con anterioridad. Punto sobre el cual aún hoy no se expide"¹⁰. Pero a menos de nueve meses de finalización del mandato, la revocatoria no puede efectuarse.

Justificación de la elección de control social

La Red Ciudadana Principio del Principio optó por la Comisión de Asuntos Constitucionales porque consideraron que era donde se debatían los temas más importantes desde el punto de vista institucional y político, para conocer a sus representantes y proponer reformas en base a un diagnóstico preciso.

La Mesa considera que la Constitución de la Provincia atribuye al estado cordobés el deber de garantizar la salud de la población de manera amplia, universal e igualitaria y que por lo tanto los tres poderes del estado son responsables tanto de la normal prestación de los servicios estatales existentes como del control y las posibles sanciones de las acciones que se aparten de la misma y subrayan en sus comunicados que el momento actual requiere una ciudadanía que se haga cargo de la "*defensa y gestión de lo público*".

Problemas y limitaciones

Existen dos visiones respecto al tema.

- 1) Se interpreta el control social como una coraza protectora contra la intromisión del Estado o una plataforma desde donde actuar para poner en movimiento el sistema de derecho y garantías, conformando una concepción positiva del pluralismo activo.
- 2) Si los miembros influyen sobre gobernantes o legisladores y obtienen una ley ajustada a su interés particular, entonces se concibe que su acción transformará aquel tipo de pluralismo en un mecanismo de apropiación de los recursos del Estado.

¹⁰ "Reforma Política, la quiebra de la democracia representativa". Revista La Intemperie. Septiembre 2003. N°4. Córdoba.

Lo crítico es que no exista la posibilidad de una sanción. Por lo que no es posible realizar control social al margen de los recursos directos e indirectos con que cuente una sociedad para forzar a la Administración Pública a observar la ley. La única posibilidad que tiene la sociedad es la sanción simbólica. Si estos medios no existen o no funcionan sería necesario dotar a la sociedad de una forma coercitiva legal que pueda ayudar a trascender sus límites.

Otro problema es que las preferencias de una minoría persistente puede terminar "sobrerrepresentada". Por otro lado, algunas veces establecen organizaciones paralelas de "vigilancia social", convirtiéndose en guardianes de los guardianes y esto podría volver más sutiles los procedimientos para "sobrevivir a la accountability". Además, seguramente los infractores están estudiando qué tipo de temas pueden controlar los grupos y por cuánto tiempo.

La Red Ciudadana Principio del Principio encontró sus mayores dificultades en contar solamente con sanciones de tipo simbólico ya que el Concejo Deliberante carece de instancias de control interno al cual recurrir con sus denuncias.

El poder de las mayorías legislativas es un obstáculo para la actividad sobre la cual es difícil influir. La lógica corporativa con la que se manejan los concejales es otra desventaja ya que cuesta encontrar "aliados" que provean los proyectos en discusión, expliquen aquellos aspectos que resultan inexplicables, etc. La UCR y el PJ son los partidos más representados y se maneja la lógica de que en este momento está uno en el poder pero al tiempo estará el otro, por lo que actúan con pactos implícitos. Sin duda la mayor dificultad que enfrentan es no haber encontrado en los medios de comunicación un aliado a sus actividades y esto presenta la tarea más difícil de lograr.

La Mesa Coordinadora en Defensa de la Salud Pública, Universal y Gratuita tiene como mayor dificultad abarcar la situación particular de cada hospital, debido a los numerosos nosocomios. Pero, al igual que el caso anterior, la mayor dificultad es no contar con medios de comunicación masiva que sirvan de canal para la difusión del material recolectado y de las denuncias realizadas.

Reflexiones Finales

Los ciudadanos argentinos que habían demostrado una fuerza de acción sumamente importante para expresar el deseo de profundos cambios político-institucionales parecen no haber encontrado el camino. La "normalización" institucional lograda por el sistema político a través de las elecciones (lo expresa la disminución del voto en blanco) han transformado sus actividades poco visibles para la opinión pública.

Pero la eficacia de las elecciones (accountability vertical), para superar las problemáticas existentes requiere la complementariedad de una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos, lo cual a simple vista parece difícil. Por todo esto es interesante el planteo de Cavarozzi de aprehender de nuestros modelos económicos políticos pasados: 1) El populismo aportó en la creación de espacios públicos compartidos, hizo contribuciones a la generación de "áreas de igualdad". 2) El neoliberalismo con su "participación utilitaria" comprende un componente importante del asociacionismo cívico vinculado a organizaciones no gubernamentales.

Así se impone la necesidad de replantear *en conjunto* una matriz societal que contribuya a maximizar los entramados entre democracia, equidad y crecimiento, que debería apoyarse y potenciarse en el reconocimiento de los diversos componentes permitiendo su expansión y favoreciendo su complementariedad, con mutuos contrapesos que eviten la segmentación y centrifugación de la sociedad. Tareas si las hay.

En cuanto a la accountability horizontal, O' Donnell remarca que idealmente las distintas agencias deberían trabajar complementariamente, con autoridad legal y fácticamente dispuestas y capacitadas. La realidad parece desmentirlo. Por otro lado, las demandas provenientes de la accountability social representarían un importante estímulo para estas agencias ya que generarían información pertinente tanto para la accountability social como para la vertical (elecciones).

Ante esta visión, parece indispensable que la participación ciudadana en su función de crítica y control se ejerza sobre el Parlamento, los partidos políticos y las diversas agencias independientes creadas para desempeñar tareas de accountability horizontal, es allí donde debe enfocarse la búsqueda de aliados dotándolas del poder que en estos momentos carecen. Difundiéndolo su existencia e incentivando su utilización sino las acciones de control presentan un efecto limitado.

También, con respecto a la accountability social, Przeworski expresa que alguna vez el partido político instrumentó este control pero ya no cumple esta función¹¹. Antes, frente a señales de corrupción o usurpación el partido de oposición no hubiese dejado espacio de acción al gobierno y las demandas de la sociedad civil habrían ingresado en la plataforma electoral de la campaña siguiente. Es en esta agenda electoral donde la ciudadanía tiene que poder presionar e imponer compromisos a sus candidatos. El voto parece ser la manera más directa de presión.

Finalmente, en cuanto a las mejoras prácticas para que la accountability social se desarrolle son interesantes las opiniones de Nuria Cunill Grau, subrayando que la dotación de recursos, una de las principales carencias de las nuevas formas de participación actuales, supondría una responsabilidad del Estado.

Sin embargo, cuando el Estado toma parte en la institucionalización del control social puede imponer restricciones sobre este derecho.

Un factor esencial es la consagración jurídica del derecho al libre acceso de los ciudadanos a la información administrativa¹², responsabilidades y penalidades para los entes que no cumplan la disposición e instancias de reclamación pertinentes. Guatemala, Perú, Venezuela, Brasil y Colombia ya cuentan con legislación que por lo menos consagra la primera de las necesidades.

Otro elemento a modificar es la regulación de los instrumentos de democracia semidirecta (revocatoria, referéndum, iniciativa popular) ya que las dificultades para su aplicación son insoslayables.

"Es necesario reconstruir la legitimidad de la democracia sobre otros pilares, redefiniendo las maneras en que el Estado se vincula con la ciudadanía y reconocer las demandas y los consensos sociales relevantes"¹³.

Para concluir, es fundamental destacar que a través de todo el proceso vivido se puede leer entre líneas que la participación, decretada "desde arriba" se convierte en *movilización*, un medio para lograr que la palabra se convierta en acción. Pero cuando surge "desde abajo", se alimenta en las

¹¹ Arato agrega que "(...) sólo si se puede relativizar la distancia entre los representantes y los representados es que los partidos de masas pueden jugar su rol mediador". Hace referencia a la distancia producida por la desigualdad social y económica. (Arato, 2002, Pág. 55).

¹² "Colombia debe publicar quince días antes de la fecha de expedición todos los proyectos de regulaciones que pretendan adoptarse mediante acto administrativo de carácter general. Puerto Rico, siempre que una agencia pretenda adoptar, enmendar o derogar una disposición o un reglamento debe publicar un aviso en un periódico de circulación general". (Cunill Grau, 1997).

¹³ "Reforma política, la quiebra de la democracia representativa" Revista La Intemperie. Septiembre 2003. Nº 4. Córdoba.

bases, centra el foco de atención en la *distribución*, convirtiéndose en un medio para obtener una mayor parte de los frutos del desarrollo ya que, generalmente, la participación exige también una redistribución del poder.

Bibliografía

- ARATO, Andrew: "Accountability y sociedad civil" en Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Editorial Temas. Buenos Aires. 2002.
- BAÑO, Rodrigo A: "Participación ciudadana: elementos conceptuales" en Nociones de una ciudadanía que crece de Enrique Correa y Marcela Noé. Editorial FLACSO Chile. 1998.
- BOTANA, Natalio R.: "Presentación" en Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Editorial Temas. Buenos Aires. 2002.
- CUNILL GRAU, Nuria: "Responsabilización por el Control Social". Obtenido de internet.
- -----: "Nudos críticos de la accountability social: Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina" en Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Editorial Temas. Buenos Aires. 2002.
- HELD, David: "Ciudadanía y autonomía". En revista La Política. N° 3. Octubre de 1997. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- SCRIBANO, Adrián: "Argentina "cortada": cortes de ruta y visibilidad social en el contexto del ajuste".
- O' DONNELL, Guillermo: "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". En revista Nueva Sociedad. N° 152. Noviembre-Diciembre 1997. Venezuela
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina: "Accountability social: la otra cara del control" en Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Editorial Temas. Buenos Aires. 2002.
- Documentos de la Mesa de Control de Salud y entrevistas con Red Ciudadana Principio del Principio y Arquitectos Autoconvocados.