

**“Los Concejos Barriales: propuesta para el fortalecimiento democrático.
Repensando la participación política desde lo local.”¹**

María Agustina Vila*

Lucas Javier Chedrese**

1- Introducción

La hipótesis que rige nuestra investigación, y, la cual vale definir como exploratoria, es que, en principio, a nivel local, la tensión inmanente al sistema representativo puede ser aminorada mediante la implementación de **determinados** mecanismos de participación directa que refuercen, por un lado, la función receptiva de los representantes y, por el otro, eleven su capacidad funcional, contribuyendo, así, con la relegitimación del sistema político.

En consonancia con un proceso de carácter global, Argentina padece una extremada inestabilidad política, económica y social. Las explicaciones que pueden buscarse para dar cuenta de esta nueva realidad se fundan en los cambios que han sufrido las relaciones económicas mundiales, las cuales han repercutido en la estructuración e institucionalización de los mercados al interior de los Estados nacionales, con sus obvios correlatos sobre la estructura social misma.

Los problemas que aquejan a la sociedad no pueden escindirse de esta nueva realidad. El alto nivel de desempleo, la creciente vulnerabilidad social, la disolución de los lazos solidarios, el aumento de la violencia y de la delincuencia, entre tantos otros indicadores de patologías sociales, dan cuenta de la incapacidad de los ordenamientos políticos actuales de dar respuestas satisfactorias en la búsqueda del bienestar general. Lo que está en juego no son solo los fines socialmente deseables, sino también los medios a través de los cuales lograrlos. La competencia por el poder, medio fundamental para el logro de cualquier objetivo, ya no transita por lo carriles tradicionales de un régimen democrático. Los partidos políticos pierden cada vez más su rol canalizador de demandas hacia el sistema político. A través de la competencia por cargos públicos en elecciones libres, aquellos intentaban procesar dichas demandas de tal forma de poder hacerlas digeribles para el Estado y este pudiese responder en forma de políticas públicas, sin recargarlo de objetivos que no fuera capaz de resolver. Si bien los partidos no contaron nunca con el monopolio absoluto para elevar reclamos al Estado, están viéndose en los últimos tiempos relegados y hasta despreciados para llevar a cabo esta actividad, pese a su consagrada recientemente preeminencia constitucional. Muestras de esto son las formas que, pese a no ser novedosas, si es novelísima la intensidad con la que elevan sus reclamos al Estado. Estamos hablando de las protestas piqueteras, los lobbies empresarios, las exigencias de actores internacionales, etc. En la medida que estos reclamos no están previamente procesados de tal forma de poder ser maleables y tratables, los resultados que de aquellas presiones devienen no son lo que podrían denominarse socialmente óptimos en el sentido de Pareto. Los beneficios que obtienen unos son a costa de las desutilidades de otros. Este juego de suma cero jaquea al orden político deslegitimándolo y generando un descreimiento generalizado sobre la política como el instrumento por excelencia para la consecución del bienestar de los integrantes de la sociedad.

Al ser estas formas de presión más ocultas a los ojos de la Sociedad, la “política” y los “políticos” se transforman en el chivo expiatorio sobre los cuales recaen todas las críticas y reprimendas. Y esto es así porque fue a ellos a los que se eligió como los responsables de

¹ Los autores agradecen los aportes y comentarios realizados a este trabajo por Facundo Nejamkis y Miguel De Luca.

* Licenciada en Ciencia Política UBA, docente e investigadora (UBA)

** Licenciado en Ciencia Política UBA, docente e investigador (UBA)

encargarse de los asuntos públicos. Esto conlleva a visualizar a los políticos como una corporación autorreferencial que los únicos objetivos que persiguen son el de perpetuarse en el poder y satisfacer sus propios intereses.

Desde que el sistema de representación política moderna surgió como el arreglo institucional más conveniente y funcional para poder hacer efectivo el gobierno de sociedades crecientemente más complejas, la relación representantes – representados está atravesada por una tensión entre las dos funciones co-constitutivas de la relación, que muchos autores afirman insalvable. Siguiendo a Sartori (1992) los representantes, por un lado, son tal en la medida que canalizan demandas de la Sociedad hacia el Estado. Por el otro, en tanto representantes del Estado, deben gobernar, es decir, ser capaces de satisfacerlas. Pero cuanto más son las demandas, menores son las posibilidades de dar respuestas efectivas, más aún en contextos económicamente adversos. Es así que sólo se puede lograr más de una en detrimento de la otra.

Pero, ¿debemos concluir que nada puede hacerse? Si creyéramos esto sería lo mismo que sepultar a la política como herramienta de transformación social. Lo que queremos decir es que la nueva realidad no puede ser tratada y enfrentada **sólo** con los mecanismos que conocemos. Es necesario, para afrontar la multiplicidad de intereses y de actores presentes en el ámbito político, el reforzamiento de la **participación activa** de la sociedad civil para ordenar y resolver los problemas que la acucian. Es en ese ámbito donde se pueden comprometer recursos materiales, técnicos, intelectuales y de poder necesarios para obtener resultados equilibrados que no comprometan la estabilidad de todo el sistema político.

Haciendo que la sociedad, a través de sus actores colectivos e individuales, forme parte de los tratamientos de los problemas, de las decisiones y controles de los actos de gobierno, es que podemos generar un mayor conocimiento por parte de los gobernados de las dificultades y trabas que se le presenta a cualquier medida que se quiera llevar a cabo. Pero en este acercamiento a la realidad cotidiana de la “*cosa pública*” se encuentra la posibilidad de constituir las coaliciones sociales que permitan construir el poder necesario para eliminar aquellas trabas.

Para poner a prueba nuestra hipótesis, comenzaremos analizando las características principales de la Representación Política Moderna y de la crisis en la cual se encuentra inmersa.

Posteriormente, resulta indispensable examinar el proceso de políticas públicas para poder comprender en qué consiste la responsabilidad funcional de los representantes. A estos efectos nos valdremos de un enfoque relacional de política pública en la medida que nos proporciona las herramientas teóricas más adecuadas para nuestros fines.

Una vez descriptas y analizadas estas cuestiones podremos avanzar sobre nuestra propuesta, pero no sin antes esclarecer dos aspectos fundamentales. En primer lugar, debemos establecer, mas no sea a grandes rasgos, los defectos y virtudes de los institutos de participación directa más conocidos. En segundo lugar, plantearemos por qué lo local es el ámbito más propicio para lo que consideramos una “*innovación democrática*.”

2- La Representación Política Moderna

Desde sus orígenes el proceso político moderno esta caracterizado por una división entre Estado y Sociedad civil, la cual se encarnó en el régimen político democrático representativo. Este sistema cumple dos funciones básicas: por un lado, representar la voluntad general y por el otro, posibilitar la decisión estatal. Por una parte recaba la opinión ciudadana (elecciones) y por la otra, va seleccionando la decisión que emanará de las instituciones públicas (Franzé, 1996:143).

Ahora bien, estas dos funciones se encuentran en tensión. El Estado debe reducir el número de demandas de la sociedad civil para poder facilitar la toma de decisiones. Aquel, “*a través de los partidos políticos co-determina la formación de la voluntad civil. Trabajan esa materia prima*

(voluntad civil), la conforman en mercancía (consenso) y, además, tienen la posibilidad de seleccionar con cual se quedarán (decisión)." (Franzé, 1996: 144). Esta reducción no es neutral, el Estado selecciona aquellas demandas que son funcionales al sistema social, contribuyendo a su reproducción y de las fuerzas sociales que lo hegemonizan. La voluntad ciudadana es representada solo hasta que empieza a entorpecer la decisión pública. Es esta contradicción la que deja al descubierto la relación de dominación subyacente al sistema de representación. *"El sistema representativo aparece como un sistema de dominación, lo cual significa que aunque el polo subordinado (la ciudadanía) preste consenso al polo estructurante (Estado), no deja de haber una asimetría en cuanto al poder del primero respecto del segundo."* (Franzé, 1996: 145)

En estas consideraciones vemos que se identifican los dos primeros de los cuatro atributos que según Bernard Manin deben estar presentes en cualquier tipo de representación política para considerarla como tal.

Como primer principio este autor plantea que *"los gobernantes son elegidos por los gobernados"* (1993: 12). Lo que aquí se está afirmando es que la elección designa y legitima a los gobernantes y que estos a su vez pueden ser sustituidos mediante la elección. Pero como señala Manin, la elección no suprime la diferencia de status y de roles entre ambas partes de la relación, es decir sigue siendo una relación de dominación en la cual los gobernantes ejercen el dominio y los gobernados obedecen (1993: 12).

El segundo de los principios afirma que *"los gobernantes conservan en sus decisiones alguna independencia frente a la voluntad de los gobernados"* (1993: 12). De ahí la prohibición del mandato imperativo y de la revocabilidad permanente y discrecional de los elegidos. Los representantes no son simples portavoces de la voluntad popular, sino más bien, son los encargados de pulir y filtrar dicha voluntad para transformarla en decisiones públicas. Está claro que los representantes no pueden hacer caso omiso de aquella voluntad, porque deben su status a la elección, pero pueden, en todo caso, dar explicaciones de su accionar y así tratar de convencer a los electores que la decisión tomada no va en contra de sus intereses.

La relación es simple: las elecciones legitiman a los representantes los cuales se independizan en cierto grado de las demandas civiles para facilitar la decisión pública como integrantes del Estado. Y en esto consiste precisamente el sistema de representación político moderno. Tomemos nota que los representantes no se independizan por propia voluntad, sino que es aquella separación entre Estado y sociedad la que constriñe estructuralmente la acción de los gobernantes.

Para Sartori, la teoría de la representación toma tres direcciones opuestas, relacionadas, primero con la idea de mandato (el representante como porta voz y en cuanto tal delegado), segundo con la idea de representatividad (semejanza o similitud) y tercero, con la idea de responsabilidad. La representación política debe ser entendida en términos del tercer significado, aunque guarda relaciones con los otros dos. Podemos decir en principio que la representación política nos es una verdadera representación si tomamos en cuenta el primero y segundo significado, ya que no descansa en que el representante represente la voluntad de su representado en términos exactos, ni tampoco es condición sine qua non que haya una perfecta semejanza entre ambas partes. Sin embargo, esto no quita que el representante deba tener en cuenta la voluntad de los electores-ciudadanos y que cierta semejanza facilite la representación, pero lo que caracteriza a la representación política moderna es la responsabilidad. (Sartori, 1992: 225)

Esta debe ser entendida de dos formas: una responsabilidad *"dependiente"* y otra *"independiente"*. La primera es *"la responsabilidad personal hacia alguien, es decir, la obligación del representante de responder al titular de la relación"*. La segunda es *"la responsabilidad funcional de alcanzar un nivel adecuado de capacidad y eficiencia"*. En términos políticos esta distinción lleva a que el *"gobierno responsable"* provoque dos expectativas diferentes: *"1) que el*

gobierno sea receptivo, o sensible, debiendo responder por lo que hace; 2) que un gobierno se comporte responsablemente actuando con eficiencia y competencia” (1992: 234).

Al igual que lo plantea Franzé, estas dos distinciones, se encuentran en una permanente tensión. Esto es así porque los gobernantes, en tanto representantes de sus electores deben ser sensibles a sus demandas, pero a la vez en cuanto representantes del gobierno, deben buscar (deliberación mediante)² el interés general, subordinando los intereses particulares y esto es posible mediante la responsabilidad funcional. Según Sartori sólo se puede lograr mayor receptividad a expensas de una menor eficiencia (1992: 235).

2.1- La representación en crisis

Teniendo en cuenta estas consideraciones podemos ocuparnos de analizar el descontento generalizado con el vínculo representativo presente en las sociedades contemporáneas, el cual tiene sus bases, fundamentalmente, en la existencia de una brecha cada vez mayor entre representantes y representados.

Comencemos estableciendo una distinción primordial. En contraposición a las posiciones adoptadas por autores como Manin, consideramos que no estamos asistiendo a una metamorfosis de la representación sino más bien a una verdadera crisis.

Y esta crisis se vincula fuertemente con los trastornos que está sufriendo la democracia de partidos.³

Manin sostiene que estos cambios no son signos de una crisis de representación si se tiene en cuenta que la nueva forma que adopta el vínculo representativo, denominada por él “*democracia de lo público*” (1993: 29), conserva los rasgos característicos de cualquier sistema de representación. Considera que “*la percepción de crisis*” de la actualidad se debe a que se ha tendido a asociar a la democracia de partidos como una “*forma mediatizada de autogobierno del pueblo*”.

Aún así, nosotros sostenemos que el debilitamiento de los partidos políticos conduce a una crisis en cuanto socava la representación, entendiéndola, al igual que Sartori, como responsabilidad. Y esto en sus dos sentidos: responsabilidad receptiva y funcional.

Recordemos que Sartori considera a las elecciones periódicas como la forma de institucionalizar la receptividad. Consideramos que esto sólo no alcanza. Los partidos políticos tienen, aunque debilitada, una función muy importante en este sentido. Esto, paradójicamente, lo hace notar Manin cuando sostiene que los partidos políticos acercan los representantes a los representados. (1993: 10) En palabras de Franzé “*los partidos políticos son concebidos como encarnaciones de necesidades sociales, que se plasman, más o menos, objetivamente en programas, esto es, en bases ideológicas y en plataformas electorales. La lealtad del líder al partido era el modo que los electores tenían para controlar la observación por parte de aquél del mandato que estos le habían dado en las urnas*” (1996: 126).

Por otra parte, los partidos políticos fuertes pueden contribuir para el desarrollo de una mayor responsabilidad funcional. En la medida que se produzca una mayor canalización de la

² Como cuarto principio de la representación Manin plantea que “*la decisión colectiva deriva de la deliberación*” (1993: 18). Dado que la instancia de decisión está compuesta por una multiplicidad de opiniones e intereses, es de esperar que los representantes no se pongan de acuerdo. Por esta razón, la decisión política emanada del cuerpo de representantes solo podrá ser resultado de una previa deliberación, es decir, del intercambio persuasivo de argumentos. Según Sartori “*Un sistema representativo exige que la función de representación se confíe a un cuerpo numeroso para – y libre de – expresar diversidad de punto de vista y de intereses*”, lo cual presupone la discusión persuasiva (1992: 237).

³ Para un análisis acabado sobre el concepto, ver Manin (1993: 22)

participación ciudadana a través de los partidos políticos, los dirigentes podrán deliberar con los electores los problemas de gran envergadura que paralizan la decisión pública, para así construir los consensos necesarios para enfrentarlos.

Franzé sostiene que el sistema representativo estructuralmente no responsabiliza a los ciudadanos de la decisión estatal (1996: 142). Esto sería parcialmente revertido si se institucionaliza esa participación ciudadana en la relación partido-dirigentes. Por ello es que sostenemos que para salir de esta crisis son necesario partidos fuertes. Lo cual no significa que los viejos partidos permanezcan inalterados. Tanto los nuevos como los viejos partidos deben construirse y reconstruirse sobre los cimientos de una mayor participación de los ciudadanos.

En resumen, la actual crisis de representación no se resuelve poniendo de chivos expiatorios a los partidos políticos y a los políticos. Su irrepresentatividad es un síntoma de la crisis, no son ellos la causa. Si queremos cerrar la brecha lo que necesitamos es más política y no menos. Y en esto los partidos políticos tienen un papel muy importante que cumplir.

Pero sería ingenuo sostener que partidos políticos fuertes son condición suficiente para revertir la mentada crisis.

Consideramos que la complejización social con la consiguiente multiplicación y diversificación de valores, objetivos e intereses y por ende de demandas, exceden, en mucho, las capacidades de los partidos. Esto lo afirmamos en un doble sentido: en primer lugar, *“la indetenible fragmentación de los social va desvaneciendo los grupos, los intereses se reformulan permanentemente en una clave cada vez más individualizada, perdiendo sentido casi todas las identidades colectivas (...) representar lo social se torna mucho más difícil costando cada vez más establecer relaciones homológicas en ese juego fracturado, cambiante, heterogéneo y complejo en el que se ha convertido la sociedad contemporánea”* (Abal Medina, 1998: 137). Al haber perdido sus referentes sociales, estructurados a partir de los clivajes socioeconómicos tradicionales, los partidos políticos ya no pueden funcionar con éxito como un mecanismo agregador y representador de voluntades políticas surgidas éstas de la base misma de la sociedad. Es de esperar entonces que los partidos se vuelvan cada vez más autorreferenciales ampliando la brecha entre los representantes y representados.⁴

En segundo lugar, en esta nueva situación que se plantea, es lógico que los partidos se vean excedidos en sus capacidades para estructurar y modelar las más complejas y diversas demandas de forma tal que sean plausibles de ser objeto de tratamiento por los poderes públicos.

Estas dos caras de la crisis de representación de los partidos estarían dando cuenta, en el primer caso, de la crisis de legitimación en términos simbólicos, mientras que en el segundo podríamos vincularlo con una deslegitimación en su dimensión material.

Se dice que los representantes se alejan cada vez más de los representados en tanto no tienen respuestas a las demandas de la sociedad, que no *“representan”* sus intereses. El problema reside en saber a que se refieren con esto. Si con esto hacen referencia a la representación como responsabilidad receptiva, ya hemos dejado claro, que los representantes nunca son, en este sentido, representativos ya que no pueden cumplir al pie de la letra todas las demandas. Por otro lado, si se están refiriendo a la representación como responsabilidad funcional, no podemos dejar de lado el aspecto económico. Porque para que un gobierno sea eficiente los recursos con los que cuenta son esenciales a tal fin. Como dice Franzé la representación se basó en una relación de dominación con la consiguiente brecha entre representantes y representados. Mientras se satisficieron las demandas

⁴ Como señala Abal Medina (1998: 138), siguiendo a Danilo Zolo (1994: 151), el sistema de partidos hoy *“es mas bien la fuente al mismo tiempo prospectiva y retrospectiva tanto de su propia (auto) legitimidad procesal e institucional, como de la legitimación del conjunto del sistema político”*. La cualidad autorreferencial de los partidos consiste en su capacidad de establecerse y reproducirse a si mismos como sistema diferenciado a través de la producción continua de consenso y legitimidad.

tal dominación quedaba encubierta (1996: 139). Con una depresión económica acuciante conjuntamente con una mayor complejidad social, los representantes parecen no tener nada para “ofrecer” y, así, aparecen ante los ojos de la sociedad como una “clase” política centrada en sí misma. También es cierto que el discurso neoliberal de la década del noventa contribuyó a la exasperación del malhumor social. Los “profetas” del mercado plantearon sistemáticamente que la profundización de la crisis es culpa de los políticos, por lo cual sería necesario liberar las fuerzas del mercado de sus ataduras. Pretenden solucionar los problemas de la sociedad sacándole el control al Estado para dárselo al mercado, como si este fuese el ámbito de la libertad ciudadana (Franzé, 1996: 134). Nada más erróneo.

Con esto no queremos decir que estemos envueltos en un círculo vicioso en el cual hasta que no cambien los condicionamientos socioeconómicos-estructurales, la brecha no puede cerrarse. Lo que queremos decir, es que de esta crisis se sale mediante la política, no sólo porque los de “arriba” se acerquen a los de “abajo”, sino porque los de abajo son los que se tienen que acercar a arriba. Debemos preocuparnos por una mayor participación y control de los procesos gubernamentales de tal forma que se puedan construir los consensos necesarios para salir de la crisis. Y esto sin negar la representación política como el sistema de gobierno más funcional a las exigencias de las sociedades modernas.⁵

Recapitulando, la representación política moderna viene marcada por una tensión entre lo que Sartori denomina responsabilidad receptiva y responsabilidad funcional. Todo sistema representativo debe contar con elecciones, y, como agregamos nosotros, con partidos políticos fuertes que institucionalicen la receptividad del gobierno. Pero a su vez requiere que los representantes gobiernen la sociedad en su conjunto, para lo cual deben tener cierto grado de independencia respecto de sus electores, ya que sin ella sería imposible llegar a una posición común a partir de intereses divergentes. Esto es lo que permite al gobierno ser responsable funcionalmente.

En este estado de cosas, la pregunta que queda por hacernos es: ¿es realmente insalvable la tensión inmanente a la representación política moderna? ¿es cierto como plantea Sartori que “no podemos conseguir simultáneamente más receptividad y más responsabilidad independiente” (1992: 235).

Afirmamos que es posible conseguir ambas cosas simultáneamente. Por un lado, podemos obtener una mayor receptividad mediante la implementación de determinados mecanismos de participación ciudadana que permitan expresar y encauzar las demandas sociales de forma directa hacia los representantes, complementando la función que en este sentido cumplen los partidos políticos. Se nos podría objetar que de esta forma se profundizaría la receptividad a expensas de la responsabilidad funcional ya que terminaríamos recargando de demandas al sistema político poniendo en juego la gobernabilidad. Sin embargo, desde un enfoque relacional de políticas públicas consideramos que esto no necesariamente tiene que ser así.

3- Las Políticas Públicas desde un enfoque relacional

Para avanzar con nuestra propuesta resulta indispensable tratar de comprender, aunque no sea de manera exhaustiva, cómo entendemos las acciones encaradas por los gobiernos tendientes a resolver los problemas sociales que se le presentan al Estado en forma de demandas. Partimos de la base que, la forma en que interactúen los diferentes actores involucrados en la temática a ser tratada, afecta a las capacidades con las que cuenta el Estado para hacer frente a los problemas que ciudadanos y gobierno consideran prioritarios.

⁵ En esta línea, nos parece adecuadas las apreciaciones de Sieyès (1789) en lo referente al régimen representativo, considerándolo como la forma política más adecuada para las “sociedades mercantiles”. Citado en Manin (1993: 14)

Como plantea Rose (1984) los Estados pueden ser entendidos como un conjunto de organizaciones que combinan recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos para transformarlos en políticas con las que atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, de esta manera, lograr impactos sociales, políticos y económicos.

Análiticamente, las políticas públicas pueden ser comprendidas como un proceso divisible en por lo menos cinco fases que guardan estrecha relación entre sí. A saber: 1) Identificación y definición del problema; 2) formulación de las alternativas de solución; 3) Adopción de una alternativa; 4) Implementación de la alternativa seleccionada y 5) Evaluación de los resultados obtenidos.⁶

Nosotros adoptamos un enfoque relacional⁷ para abordar el proceso de política pública ya que consideramos que todo este ciclo está atravesado por una estrecha interrelación entre actores sociales y políticos en cada una de sus fases.

Comprendemos que las acciones encaradas por los gobiernos no son fruto exclusivo de decisiones tomadas aisladamente por los funcionarios públicos, sino más bien, el resultado de las interacciones que se establezcan entre estos y los actores interesados. Como plantea Repetto, *“las políticas públicas son fruto de la interacción entre actores sociales y estatales, proceso moldeado por marcos institucionales. Es dentro de estos que grupos y sectores entran en la dialéctica del conflicto y la negociación (elementos constituyentes de la política), dando lugar a la conformación de coaliciones, sea para apoyar la elaboración e instrumentación de determinada acción, sea para obstaculizar una o ambas fases”* (2001: 11)

Un paso obligado, antes de continuar con el análisis, resulta la necesidad de explicar qué entendemos por actores de política pública. A estos efectos, no desarrollaremos en esta oportunidad todas las propuestas que se han generado en torno al concepto *“actor”*. Sólo nos limitaremos a recuperar los atributos que, siguiendo a Repetto y Acuña, hacen que determinados colectivos y, en situaciones especiales, individuos por sí mismos, logren constituirse en actores de política pública.

Dichos atributos son: *“a) capacidad de negociación”* Este atributo da cuenta de la posibilidad de incidir en el proceso de política pública a partir de la movilización de los recursos políticos y económicos que se posean; *“b) Capacidad para descifrar el contexto”* Se refiere a la posibilidad que se tenga de acceso a la información relevante para poder influenciar en las diferentes instancias; *“c) capacidad de representación”* Alude a la posibilidad de contar con la legitimidad y/o legalidad necesarias para actuar en nombre de otros; *“d) capacidad de movilización social”* Lo que importa aquí es contar con un número significativo de adherentes plausibles de ser movilizados en un momento dado, como medio de presión; *“e) capacidad de acción colectiva”* En el caso de actores colectivos, estos elevan sus reales posibilidades de influencia en la medida que logran controlar el problema del *free rider*.

“En lo que se refiere a los actores estatales, estos estarían en condiciones de movilizar un recurso que les es propio: la capacidad de autoridad (posibilidad de ejercer el poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas por el Estado)” (Repetto y Acuña, 2001: 20)

Ya establecido qué y quiénes pueden ser considerados actores de política pública podemos ver rápidamente cómo la forma en que estos interactúan afecta a las capacidades estatales de resolución de las cuestiones sociales.

Tal como fue planteada por Peter Evans (1996), entendemos a la capacidad estatal como *“autonomía enraizada”*. Para este autor *“... este análisis pone en tela de juicio la tendencia a*

⁶ Para profundizar en cada una de las fases, ver Tamayo Sáez (1997), Aguilar Villanueva (1992, 1993)

⁷ Para un análisis más detallado sobre el enfoque relacional de políticas públicas, ver la tesis doctoral del Dr. Fabián Repetto (2001)

equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y conexiones externas...” (: 555).

La **coherencia interna** da cuenta de las características de la organización funcional, el nivel de especialización que posee la estructura burocrática, así como el rol de los procedimientos vigentes en términos de facilitar el cumplimiento de las tareas asignadas al organismo. Pero, como sostienen F. Nejamkis y J.M Abal Medina, un adecuado desarrollo de la administración pública es condición necesaria aunque no suficiente, para elevar las capacidades estatales (2002: 2). De aquí la necesidad de complementarla con una adecuada **conectividad externa**. La misma refiere al modo en que las reglas formales e informales que regulan la relación de políticos y funcionarios estatales con los grupos sociales impactan sobre el contenido y dinámica de las diferentes fases de una política pública. Por ende, esto implica atender a la composición del mapa de actores que se involucran alrededor de estas temáticas, qué recursos, intereses, valores e identidades están en juego, a la vez que requiere prestar atención al modo en que se articulan esos actores en potencial situación de conflicto.

“En síntesis, la capacidad estatal indica quiénes se encargan de estructurar y llevar adelante las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas de juego operan. Por lo tanto, la misma no deriva solamente de las características endógenas del aparato estatal sino también de la estructura institucional, política y socioeconómica.” (Repetto, 2001: 53).

Las capacidades estatales se ponen en juego a lo largo de todo el proceso de política pública pero, a nuestro entender, los vecinos pueden colaborar en mayor medida en tres de las cinco etapas, a saber: La definición del problema, la formulación y la evaluación.⁸

En lo que respecta a la definición del problema público, existe un amplio consenso entre los especialistas en políticas públicas⁹ en considerar que los mismos no existen objetivamente, sino que son el resultado de la construcción subjetiva e interesada de los actores involucrados en la cuestión.

De esta manera, se comprende que esta fase implica necesariamente una lucha política por parte de los actores para imponer su visión del problema, lo cual les permite estar en una mejor posición en las subsiguientes fases al reducir el ámbito de posibles alternativas a seguir.

Estas consideraciones presupondrían que la Agenda de Gobierno, es decir, *“el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”* (Aguilar Villanueva, 1995: 29) es el resultado puro de las encarnalizadas relaciones de fuerza entre actores sociales y políticos.

Si bien el poder de un actor es fundamental para imponer un problema en la agenda, esto no nos debe hacer perder de vista la importancia que la persuasión argumentativa tiene en esta fase.

El volumen total de problemas que preocupan a la sociedad (lo que se llama agenda pública o sistémica) es mayor a las cuestiones que integran la agenda de gobierno. Entre una y otra existe lo que Aguilar Villanueva llama *“vida pública”, “ámbito público”* o *“esfera pública”*. Merece citarse la propia definición del autor:

“Suele llamarse ámbito público, esfera pública, vida pública y cumple la función de mediar entre Estado y Sociedad, entre política y economía ... entre la norma general y los intereses y necesidades particulares. En efecto, a través de la palabra, el diálogo, la argumentación racional, la oferta de información, la invocación de las leyes, la retórica, el diseño de programas, en medio de la polémica y los malos entendidos, con aclaraciones y ajustes recíprocos, mediante acuerdos y

⁸ Indudablemente, ejemplos de participación vecinal en las restantes etapas pueden ser identificados, pero sostenemos que la colaboración verdaderamente significativa puede darse en los tres momentos enunciados.

⁹ Entre otros ver: Tamayo Sáez (1997), Aguilar Villanueva (1993).

negociaciones, los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del Estado” (1995: 26)

Este ámbito es de suma importancia política ya que permite entrever la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política, cuáles actores son los que constantemente pueden imponer sus intereses en la agenda de gobierno (1995: 27).

Pero los gobiernos no adquieren una posición pasiva frente al tratamiento de las cuestiones que hacen de ellos los actores sociales para después simplemente actuar sobre el problema que se impuso y de la forma que se definió, *“los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención” (1995: 37)*

En definitiva, la definición de un problema público resulta de las relaciones que se establecen entre los actores sociales y entre estos y los actores públicos, los cuales, conjuntamente, a través de ajustes recíprocos, argumentaciones, relaciones de poder, información, conocimiento, destrezas profesionales, etc., van construyendo y estructurando una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso. Pero, a su vez, la definición alcanzada debe ser operativa para permitir la intervención pública, con los recursos e instrumentos con los que cuenta el gobierno. (1995: 57)

Tengamos presente que muchos de los problemas sociales son complejos y diversas las posibles soluciones que cada actor intenta aportar. Por esto resulta indispensable la comunicación entre Estado y Sociedad, ofreciendo los mejores argumentos de por qué se elige un determinado curso de acción. Como plantea Majone (1989) es necesario explicar persuasivamente las razones que condujeron a tomar una cierta decisión, de manera que el público interesado entienda y tal vez comparta instrumentos y objetivos de la decisión gubernamental.

Por su parte, la formulación de las políticas públicas consiste en el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos - alternativas – para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas (Tamayo Sáez, 1997: 292)

No se trata tan sólo de un problema técnico, sino que en la formulación se tienen que tener presentes la viabilidad y legitimidad políticas, teniendo en cuenta ganadores y perdedores de cada alternativa (Tamayo Sáez, 1997: 299) y sus respectivas reacciones frente a cada una de ellas.

Autores como Majone y Wildavsky se ubicaron en una posición intermedia entre las posturas que ven la confección de las políticas públicas como una cuestión meramente *“racional”* o *“política”*. Intentaron integrar las cuestiones de eficiencia en el marco de la política, pero sin entender esta solamente como relaciones de fuerza, transacciones de intereses o tráfico de influencias. Para ellos política también significa discutir, argumentar, persuadir, convencer. Para ello, el diseño debe ser teóricamente contundente pero incorporando los límites de factibilidad no sólo económicos o técnicos, sino también políticos, para que de esta forma se pueda, a partir de su integración en la interacción política, ensanchar el ámbito de lo colectivamente deseable y factible (Aguilar Villanueva, 1995: 82).

Como dijimos al comienzo de este apartado, otra de las fases donde el aporte del vecino es significativo es la evaluación. Como plantea Tamayo Sáez *“en un sistema democrático, el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados y legitimar, con resultados, sus decisiones, la evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los ciudadanos” (1997: 306)*. En breve, la evaluación sirve para producir información que oriente y dote de valor las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas (1997: 307).

Si bien existen diversos tipos de evaluación¹⁰ aquí nos interesa la “*evaluación de la calidad*” que tiene como objeto conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores que participan en el proceso, utilizando como criterios evaluativos los objetivos y valores de los ciudadanos. En pocas palabras, de lo que se trata es de una evaluación conjunta entre gobierno y sociedad en vista a continuar, redefinir, abandonar o corregir la política puesta en marcha.

En cada una de las etapas de políticas públicas la interacción entre actores sociales y estatales reviste una importancia decisiva. Justamente, el entender el proceso de políticas públicas como la resultante de la vinculación entre actores gubernamentales y sociales es lo que define al enfoque que aquí adoptamos.

Agreguemos que la relación entre actores en torno a una problemática social no se lleva a cabo en el vacío. Antes bien, el concepto de “Conectividad Externa”, al que hicimos referencia anteriormente, da cuenta que, en la medida que estas interacciones se repiten, se van estableciendo prácticas habituales de conducta que definen la forma en que cada actor se relaciona con los otros. Estas pautas de conducta no son otra cosa que lo que entendemos por instituciones. Una definición básica de estas, sería concebirlas como las reglas formales e informales que estructuran los comportamientos de los actores, individuales o colectivos, a través de incentivos y constreñimientos que determinan quién y qué puede obtener cada uno en su interacción, lo cual redundará en comportamientos previsibles, condición necesaria para la interacción social, política y económica.

Y, en este sentido, la calidad de la política pública depende en gran medida de la calidad de las instituciones que estructuran la interacción de los actores participantes.

Como dijimos previamente, las instituciones pueden ser formales o informales. Nuestra propuesta de la implementación de un mecanismo específico de participación a nivel local reside, precisamente, en formalizar las relaciones entre actores gubernamentales y vecinos¹¹ para mejorar la interacción entre ambos a lo largo de todo el proceso, elevando de esta manera la calidad de las políticas municipales.

En síntesis, de lo que se trata es de intensificar la **conectividad externa** formalizando las interacciones entre Estado y Sociedad a través de determinados mecanismos de participación para que de esta forma se puedan maximizar las posibilidades reales de influencia de los vecinos en las fases de política pública, optimizando así, las capacidades municipales de resolución de “*cuestiones socialmente problematizadas*” (Oszlak y O’Donnell, 1984:109).

4- Mecanismos de participación directa

Entendemos por “*mecanismos de participación directa*” al conjunto de arreglos institucionales que estructuran la influencia que una persona (física o jurídica) pueda ejercer en una situación política determinada. Decimos directa, porque a diferencia del mecanismo de participación política por excelencia de una democracia representativa, a saber, el voto, el individuo no está mediado por algún intermediario (representante) en el tomar parte sobre alguna cuestión política.

Se podría creer que lo que buscamos es suplantar la democracia representativa por otra de tipo directa. Muy lejos estamos de apuntar a esto. La democracia directa se basa en el supuesto del gobierno directo del Estado por parte de los ciudadanos. Aún dejando de lado las dificultades operativas que implicaría establecer este mecanismo en sociedades modernas con centenas de miles

¹⁰ Tamayo Sáez identifica nueve tipos de evaluación que por los objetivos que pretenden, se pueden relacionar con las distintas fases del proceso de política pública. Estas son: Anticipativa, de evaluabilidad, de necesidad, de teoría y diseño, de viabilidad política/contexto, de implementación, de seguimiento de programas, de impacto y de calidad. (1997: 307)

¹¹ Como veremos más adelante, los vecinos en el ámbito local y en torno a las temáticas a ser tratadas, pueden ser considerados como actores sociales

de habitantes dispersos en extensos territorios, queda en pie otro problema mucho más sustancial. Esto es la imposibilidad que los ciudadanos dediquen todo el tiempo necesario para informarse y formarse en el tratamiento de los asuntos públicos.

A diferencia de los ejemplos históricos de sociedades que conocieron el régimen de democracia directa, como las polis griegas, las sociedades modernas no se basan en un modo de producción esclavista que libera a los ciudadanos de toda tarea manual para satisfacer sus necesidades básicas. Las sociedades modernas son esencialmente capitalistas por lo cual la gran mayoría de sus integrantes deben vender su fuerza de trabajo para poder reproducir su existencia. Esto implica que su tiempo no puede ser dedicado íntegramente a la comprensión de los asuntos públicos.

Por otro lado, no se puede suponer que todos tengan la misma capacidad intelectual, por lo cual, los mejores organizados o más capaces pueden sacar ventajas del resto a la hora de decidir cuáles deberían ser los intereses que se eleven a la categoría de intereses generales.

Pero, aun haciendo el ejercicio imaginario de que fuese materialmente posible la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, es, como bien señala Bobbio, desde el punto de vista ético e intelectual del desarrollo de la humanidad, sino indeseable, al menos discutible. *“El ciudadano total y el Estado total son dos caras de la misma moneda (...) (en la medida que suponen) la eliminación completa de la esfera privada en la esfera pública”*. (1984: 33)

Por estos motivos, lo que planteamos es la necesidad de complementar la democracia representativa con mecanismos de democracia directa.

Esta forma de *“democracia integral”* (1984: 41) permitiría sopesar los objetivos resultantes de las deliberaciones de los ciudadanos (que podrían estar sujetos a pasiones y, por tanto, esencialmente cambiantes) con los objetivos de los representantes, que por su naturaleza deben tratar de encontrar un equilibrio entre los intereses mayoritarios y los de las minorías. Esto no significa que devenga, de esta oposición latente, un conflicto institucional, sino que la institucionalización de estos mecanismos crea los canales que podrían permitir estrechar la relación entre representantes y representados; y, en la medida que son adaptables a diversas situaciones y diferentes necesidades, es que los institutos de democracia representativa y de democracia directa son perfectamente compatibles entre sí. Esta ingeniería institucional generaría los ámbitos obligatorios de hecho y de derecho para la discusión y tratamiento de los asuntos públicos ya no sólo entre representantes sino también entre estos y los ciudadanos. Los representantes podrán conocer así directamente lo que la gente *“quiere”*, pero también, tendrán la posibilidad y el ámbito donde argumentar lo que *“pueden”*. Esto abriría el proceso que, deliberaciones mediante, culminaría en lo que *“efectivamente se puede hacer”*. Pero esto ya no sería fruto exclusivo de los responsables electos, sino que surgiría de la combinación de esfuerzos y recursos de la sociedad y sus representantes.

Ahora bien, sostenemos que la consecución de los efectos anteriormente señalados dependerá de la relación entre el tipo de mecanismo y el contexto socioeconómico y político sobre el cual se implementará. Por esta razón, resulta necesario construir, de forma tentativa, una tipología de institutos de participación directa que nos permita plantear, esquemáticamente, las virtudes y defectos de cada uno de ellos.¹²

¹² Cabe señalar que la envergadura y complejidad de la temática merece ser objeto de exhaustivas y minuciosas futuras investigaciones, lo cual excede los objetivos del presente trabajo. En este sentido, la tipología que aquí presentamos se realiza a título orientativo.

4.1- Tipología de mecanismos de participación

Las dos variables que utilizamos para construir esta tipología son: el tipo de relación entre la postura adoptada por los ciudadanos y la decisión pública a ser tomada, la cual puede ser vinculante o no, y, la forma a través del cual se concretiza la participación, es decir, si se lleva a efecto a través de la voz, el voto o ambos.

Cuadro 1
Tipología de mecanismos de participación directa

TIPO DE RELACIÓN	NO VINCULANTE	1	2	3
	VINCULANTE	4	5	6
		VOTO	VOZ	AMBOS
		FORMA DE PARTICIPACION		

Dentro de los mecanismos que integrarían el primer cuadrante podemos incluir al referéndum y al plebiscito no vinculantes. Dentro del segundo cuadrante a la Audiencia pública tal como está establecida por la ley No. 6 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Y en el tercer cuadrante podemos ubicar a los Concejos Barriales (ver *infra*, propuesta) y la iniciativa popular.¹³ Dentro del cuarto tipo, incluimos los plebiscitos y referéndums con carácter vinculante. En lo que respecta al quinto tipo de mecanismos debemos decir que no pueden existir en un sistema democrático, ya que ninguna decisión puede ser tomada sin ajustarse a la regla de la decisión mayoritaria.¹⁴ Por último, los casos del sexto tipo, pueden ejemplificarse con la institución por excelencia de la democracia directa, es decir, la Asamblea.

Cada uno de los ejemplos que integran esta tipología presentan ciertas debilidades que podrían resultar ser un remedio más peligroso que la enfermedad que pretenden combatir si se equivoca el ámbito y contexto sobre el cual se apliquen.

En lo que respecta a los tipos 1 y 4, la crítica más fuerte que se le puede hacer es que no posibilitan la participación de los ciudadanos en la construcción de la demanda, ya que a ellos lo único que se les permite es decidir entre opciones previamente estructuradas, por lo cual no se puede afirmar que este mecanismo sirva para aumentar la receptividad del gobierno. En última instancia, el déficit de este instituto reside en la pre-estructuración, ya que amputa y empobrece lo rico de la participación directa, es decir, la relación interpersonal, la interacción entre las personas que se influyen entre sí, opinan y luego cambian de opinión al escucharse.¹⁵ En definitiva, la co-

¹³ Debemos aclarar que en pos de la pureza conceptual, que este mecanismo representa un caso de frontera, en la medida que el Atributo de “voto” estaría siendo suplantado por el porcentaje de firmas exigidas para que la iniciativa deba ser tratada.

¹⁴ Ver Sartori, (2003)

¹⁵ Ver Sartori. El autor agrega, el *demos* decide directamente sobre las cuestiones, no en conjunto sino separadamente y en soledad (2003: 123).

responsabilidad del ciudadano se limita a las consecuencias de la decisión. Por otra parte, y como causa de lo anterior, no lograría elevar la calidad de las políticas a implementarse dado que no compromete a los ciudadanos a tomar parte durante todo el proceso de la política pública.

Por su parte, el ejemplo del cuadrante 2 podría concebirse como un caso contrario, ya que permite la participación de los ciudadanos en la definición de las demandas, pero no se sigue de allí que tengan verdadero peso a la hora de tomar la decisión. Este mecanismo se limita a recabar las opiniones más generalizadas de la sociedad, pero no establecen fuertes vínculos entre los ciudadanos y las subsiguientes fases del proceso de política pública. Por otra parte, teniendo en cuenta los ejemplos históricos, las temáticas tratadas son en su mayoría de gran envergadura, por lo cual muchos individuos quedan al margen de poder influir realmente en el desarrollo de la audiencia dado sus límites cognoscitivos sobre la problemática.

En lo que respecta al ejemplo del cuadrante 6, es decir, el tipo de Asamblea, ya dijimos (ver *supra*, p. 19) que resulta discutible pretender que emanen decisiones colectivamente vinculantes de la deliberación de ciudadanos que, en su mayoría, no cuentan con los conocimientos suficientes como para abordar las problemáticas a ser tratadas. Por otra parte, esta misma dificultad traería aparejada la posibilidad, mucho más cuestionable, que unos pocos informados y preparados puedan imponerle a la mayoría decisiones que, bien entendidas y comprendidas, nunca aceptarían. Por estas razones, no podemos decir que el tipo de asamblea mejore las posibilidades de influencia del ciudadano medio en la construcción de las demandas como tampoco permite que las acciones a ser encaradas sean las mejores en términos políticos y técnicos para resolver los problemas sociales que se le presentan a la sociedad.

Como una apreciación general sobre todos los mecanismos vinculantes, podemos decir que, sobre todo en contextos de crisis económica y de debilidad institucional, son un arma de doble filo porque si el Estado no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer las demandas ciudadanas el mecanismo no conseguiría la relegitimación del sistema político sino que por el contrario contribuiría a profundizar la crisis de legitimidad existente. Por supuesto que, vale aclarar, la pre-estructuración de las opciones, en el caso de los plebiscitos y referéndums, aminora esta posibilidad.

Hasta aquí, los mecanismos que presentamos contienen importantes defectos que parecen ser inherentes a todo tipo de participación directa por parte de los ciudadanos y sus organizaciones. Pero consideramos que el ejemplo de mecanismo de participación que nosotros proponemos salvaría esas debilidades, siempre y cuando tengamos presente el contexto sobre el cual se aplique.

Los “*Concejos Barriales*” que proponemos, como ejemplo de los casos del tercer cuadrante, estrecharían la relación gobernantes – gobernados en la medida que crea los ámbitos de hecho y de derecho en los cuales estos deben interaccionar para ir moldeando las demandas. Por otra parte, dado los temas a ser tratados, a los ciudadanos se les hace más fácil convertirse en actores de política pública porque su acercamiento directo a las problemáticas les brinda una comprensión mayor del asunto, permitiéndoles, así, confeccionar diagnósticos más acertados. Además, como otra virtud de este mecanismo señalamos que, no desresponsabiliza de sus decisiones a los ciudadanos, ya que estos mantienen suficiente relevancia durante todo el proceso de la política pública. Esto es así porque el vecino puede controlar y evaluar mejor una política que se está llevando a cabo en “*la puerta de su casa*”. Y en la medida que conoce mejor el problema que se busca resolver, más fácil es que preste su colaboración en lo que pueda para lograr el éxito de la acción pública.

Pero todavía guarda una mejor característica que la del resto de los mecanismos, en especial con los del tipo vinculante. Al no obligar a los representantes a tomar la postura del Concejo, aquellos pueden evitar el riesgo existente en que una decisión emanada del concejo atente contra intereses de otros ciudadanos que quizá sean minoritarios o estén en dificultades de hacer oír con influencia sus posturas. En este sentido, los representantes pueden lograr que se observe el principio democrático de la mayoría moderada, es decir, que las mayorías gobiernan pero respetando los derechos y libertades de las minorías (Sartori, 2003: 39).

Ahora bien, justo es aclarar previamente los límites de este mecanismo. Y estos límites, son, y haciendo justicia con la palabra, de tipo geográficos. Un mecanismo que busca estrechar la relación representantes – representados, haciendo participes a los vecinos en la toma de decisiones a la vez que los compromete y co – responsabiliza de aquellas, no puede implementarse más allá de los límites que impone el contacto directo, personal, entre el ciudadano, los problemas y el representante público.

Además, cuantos más sean los participes, menor es la influencia real de cada uno. De la misma manera, cuanto más amplio es el campo de aplicación mayor es el desconocimiento de las problemáticas.

Por estos motivos, nuestra propuesta se circunscribe al ámbito local, un espacio que en los últimos tiempos ha venido recobrando importancia respecto a las atribuciones que asume pero sin contar, necesariamente, con la capacidad real para obtener buenos resultados.

5- Lo local como ámbito de innovación democrática

“Hoy la ciudad es un lugar privilegiado de innovación democrática. La crisis del Estado – Nación, el agotamiento o la insuficiencia de la democracia representativa articulada únicamente por elecciones y partidos y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global significan hoy un reto de carácter mundial que tienen ante sí las ciudades y los gobiernos locales. Para responder a este reto es necesario reconstruir la ciudad como actor complejo, simbiosis de agentes públicos y privados, con capacidad (...) para organizar la sociedad sobre la base del principio político legitimador de la proximidad” (Borja, 1998). Esta cita resume los rasgos principales de las transformaciones de las que están siendo objeto los municipios y nos abre la puerta para aproximarnos al análisis de la nueva configuración y roles de los gobiernos locales.

Es oportuno comenzar señalando cuáles, a nuestro entender, son los fenómenos impulsores de este nuevo escenario.

Por un lado, el impacto de la globalización¹⁶ fundamentalmente en sus dimensiones económica y cultural. En lo que respecta al primer aspecto, la competencia por atraer capitales no se circunscribe a los Estados nacionales sino que también se da a nivel provincial y municipal. En lo cultural, la globalización tiende a uniformar los estilos de vida debilitando las identidades nacionales, pero a su vez, como contra cara se produce una revalorización de las diferencias locales. (García Delgado, 1999: 74)

Por otro lado, el proceso de reformas estructurales del Estado acaecido durante los noventa condujo a una fuerte transferencia, de hecho y de derecho, de funciones y competencias hacia los municipios. Transferencias que no siempre se vieron acompañadas por las correspondientes partidas presupuestarias. Como plantea Daniel Arroyo, este proceso produce una suerte de “municipalización” de la crisis del Estado (1997: 317).

En este orden de cosas, al municipio se le presentan dos grandes problemas a resolver. El primero está vinculado con la necesidad de aumentar sus capacidades técnicas y de gestión. En segundo lugar, pero no menos importante, dado el cambio de las expectativas de la sociedad local, los gobiernos municipales deben hacer frente a una mayor cantidad y complejidad de demandas.

El mejoramiento de las capacidades del municipio parece estar directamente vinculado con las posibilidades reales de llegada a la población local y con la capacidad de co-responsabilizar a la

¹⁶ A. Giddens sostiene que la globalización es un proceso complejo que abarca cuestiones económicas, sociales, políticas y culturales. Define dicho proceso como un adensamiento de las relaciones sociales debido a la creciente integración de los mercados financieros; la internacionalización de la producción y el consumo; el desarrollo de las comunicaciones y la información a nivel mundo. (2000)

propia sociedad tanto en el diseño, como en la implementación y control de las políticas municipales, tendientes a dar respuestas eficientes a los nuevos tipos de demandas emergentes.

Acompañando a Arroyo, sostenemos que *“estos desafíos están directamente relacionados con las particulares características que tienen los gobiernos municipales que, por el nivel de cercanía con los vecinos, deben dar respuestas a los problemas coyunturales y, también por esa misma situación, tienen algunas posibilidades de potenciar modelos participativos que articulen la relación Estado – Sociedad en el plano local”* (1997: 319).

Si bien es cierto que esta nueva realidad implica más tareas a resolver para los gobiernos locales, no menos cierto es que, a partir de los procesos de descentralización estatal, las estructuras de administración local han pasado a poseer un rol activo en la generación de recursos, en la administración de los mismos y en la eficientización del gasto. Cuentan ahora con el derecho de ordenar y gestionar con mayor autonomía sus asuntos. Pueden definir sus estructuras administrativas con el fin de adaptarlas a sus necesidades y a fin de lograr una gestión más eficaz.

Por otro lado, en lo que refiere al ciudadano y sus organizaciones, el ámbito local le resulta más asequible en lo que respecta a la evaluación y control de la gestión municipal. Esto es así porque el ciudadano convive directamente con las problemáticas a ser tratadas, lo cual le permite tener un conocimiento más acabado del objeto de la política municipal. Además, en el ámbito local el ciudadano cuenta con mayores posibilidades de influencia real en el tratamiento de los asuntos públicos, en la medida que, como plantea Sartori, *“si participación es tomar parte en persona, entonces la autenticidad y eficacia de mi participar está en relación inversa al número de los participantes”* (2003: 115). Dado que la cantidad de posibles participantes a nivel municipal es menor que a nivel nacional, queda claro, que en el primer ámbito resultará más eficaz la participación.

Pero, como señalamos previamente (ver *supra*, políticas públicas) el éxito de una política pública no depende solamente del grado de profesionalización de la administración. Tampoco se trata sólo de un problema de voluntad política del intendente (estilo de gestión política). Ni siquiera depende de las características de los actores involucrados (grado de participación de la sociedad). Sino que el éxito residirá en la forma en que estas tres variables se combinen.

En suma, hasta aquí hemos dado cuenta de las razones por las cuales consideramos que actualmente el ámbito local resulta ser el lugar por excelencia para la innovación democrática, a través de la implementación de mecanismos de participación que permitan estrechar la relación Estado – Sociedad, condición sine qua non para la relegitimación simbólica y material del sistema político municipal en particular y, desde allí, de la política como herramienta de transformación en general.

6- Nuestra propuesta: Los Concejos Barriales

Comencemos por el principio, y hagámoslo, precisamente, desde el nombre. El lector habrá notado que lo que proponemos son “Concejos” y no “Consejos”. Y esta distinción no es caprichosa. Mientras el segundo de los conceptos hace referencia a un cuerpo de especialistas sobre una o varias materias determinadas cuya función se restringe a *“aconsejar”*, a pedido de otro cuerpo, colectivo o unipersonal, sobre las acciones a emprender en vista de determinados objetivos previamente definidos; el término “Concejos” denota otra experiencia.

Históricamente, en la baja Edad Media “Concejo” era el nombre dado a la asamblea de todos los vecinos de una comunidad local que regulaba y resolvía los asuntos de interés común. Este es, básicamente, el espíritu que subyace al instituto que proponemos, en la medida que los objetivos perseguidos por los “Concejos Barriales” no serían otros que el de constituirse en un ámbito donde los ciudadanos y funcionarios públicos puedan expresarse y deliberar acerca de las problemáticas vecinales, colaborando con la formulación de diagnósticos y proposición de

soluciones alternativas. Además servirían como un medio idóneo para informarse sobre los asuntos públicos, como también, para controlar la gestión que de ellos hacen sus representantes.

El mecanismo de participación ciudadana de carácter no vinculante que distinguimos y proponemos no apunta al tratamiento de los grandes temas de la “*cosa pública*” municipal sino que lo hace a aquellas pequeñas cuestiones que atañen a la zona, tal como el alumbrado, limpieza, atención primaria de salud, obras públicas (cloacas, pavimentación, etc.) esparcimiento, entre otros.

Ahora bien, antes de continuar con la descripción se vuelve necesario resolver un aspecto que habíamos dejado pendiente (ver *supra*, nota 8): establecer las condiciones por las cuales sostenemos que el vecino, individual o colectivamente, puede constituirse en actor de política pública y, como tal, sujeto de participación real en los asuntos públicos.

Habíamos establecido que los atributos constituyentes de un actor son: a) capacidad de negociación; b) Capacidad para descifrar el contexto; c) capacidad de representación; d) capacidad de movilización; e) capacidad de acción colectiva. Y, en lo que se refiere a los actores estatales, estos estarían en condiciones de movilizar un recurso que les es propio: la capacidad de autoridad.

Teniendo en cuenta la relación directa entre funcionarios públicos y vecinos, formalizada a través de la implementación de este mecanismo, sumado a las características de los temas que serán objeto de tratamiento, podemos identificar en qué medida los vecinos cuentan con cuatro de los cinco atributos.¹⁷ En primer lugar, los vecinos conseguirían influir en la negociación de los asuntos en la medida que pueden relacionarse directamente con los legalmente encargados de tratar las problemáticas. Con respecto al segundo atributo, los participantes son capaces de identificar las varias aristas y proponer soluciones a los problemas ya que son ellos los que conviven cotidianamente con los mismos. En este sentido, entendemos que, la vivencia de la cuestión a resolver puede suplir la falta de conocimientos especializados. El tercer atributo, a saber, la capacidad de representación, pierde razón de ser, en la medida que el vecino no *precisa de otro para hacerse presente*¹⁸. Por último, la capacidad de movilización se vería posibilitada por el mecanismo mismo. Al confluir en el Concejo, cada vecino reconoce en el otro a un semejante (en tanto se encuentra afectado por los mismos problemas) y, como tal, potencial aliado para influir conjuntamente.

6.1- La puesta en marcha de los Concejos Barriales

Lo que debemos hacer ahora, es establecer las reglas del juego que regularían el accionar de los participantes de los Concejos Barriales.

En primer lugar debemos asentar los límites geográficos de su funcionamiento. A estos efectos, el municipio en cuestión, deberá ser dividido en zonas. Esta división, entendemos, debe realizarse a partir de criterios territoriales y socioeconómicos, en vista a posibilitar la homogeneidad de intereses entre los miembros.

Se considerará participante a toda persona física o jurídica, con domicilio en la jurisdicción territorial de las respectivas zonas¹⁹, que se hayan inscripto en el registro habilitado a tal efecto, el cual debe estar a disposición en los lugares físicos en los que se llevarán a cabo los encuentros²⁰.

¹⁷ A los efectos de nuestro análisis, podemos considerar que el quinto atributo pierde relevancia ya que no es necesario, para actores individuales, resolver el problema del *free rider*.

¹⁸ Esto es válido también de tratarse de una persona jurídica, ya que, que un vecino se vea representado por una organización no excluye la posibilidad que también participe en persona, es decir, directamente.

¹⁹ El objetivo de este requisito es evitar prácticas clientelísticas que tengan por objeto posibilitar que los funcionarios conformen el concejo con gente afín.

²⁰ A tales efectos se puede proponer utilizar las instalaciones de sociedades de fomentos, clubes, escuelas, etc.

Además, serán considerados participantes las máximas autoridades públicas responsables de las temáticas a ser tratadas. Los mismos deberán obligatoriamente hacerse presentes o, en su defecto y por justa causa, podrán ser suplidos por los funcionarios de rango inmediatamente inferior, procurando, de esta manera, evitar que se diluyan las responsabilidades hacia el interior de las intrincadas estructuras burocrático administrativas.

El funcionamiento de los concejos consistirá en reuniones periódicas en las que se tratarán los diferentes temas acordados en una reunión única anual entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. En función de las múltiples cuestiones que surjan de la misma se elaborará un cronograma en el que se señalará fecha, hora y lugar de los encuentros en donde cada temática será tratada individualmente.

Creemos indispensable explayarnos sobre los aspectos planteados en el párrafo anterior. En primer lugar, la periodicidad de las reuniones no puede ser establecida de ante mano, ya que la misma dependerá de la cantidad y complejidad de los temas que vecinos y representantes consideren relevantes.

En segundo lugar, diremos que el orden de tratamiento de los temas resultará de las preferencias planteadas por los vecinos en la reunión inicial anual. Y este procedimiento deberá ser efectuado año tras año, posibilitando así la adaptación del temario y del orden del mismo a la dinamicidad de la realidad.

Por último, el tratamiento individual responde a consideraciones de orden operativo. La experiencia²¹ demuestra lo proclive de las personas a, lo que familiarmente llamamos, “*irse por la ramas*”, en su afán por tratar de resolver todos los temas por los que se considera cotidianamente afectado. En este sentido, esta modalidad, consideramos, evitará que las reuniones se tornen meras “*charlas de café*”, o reuniones de terapia grupal, permitiendo un tratamiento mas exhaustivo del que resulten propuestas factibles, política, económica y socialmente, de ser operativizadas mediante acciones públicas.

Continuando con la explicación de nuestro diseño institucional, cabe agregar otro aspecto que consideramos virtuoso. El mecanismo contempla la incorporación de una nueva función a partir del segundo año de su entrada en vigencia, a saber, la evaluación por parte de los vecinos de la gestión gubernamental. Si bien es cierto que todo ciudadano evalúa, con mayor o menor detenimiento, el tratamiento que de los asuntos públicos hacen sus representantes, es lógico esperar que la calidad y rigurosidad de la misma se eleve fruto de la mayor y mejor participación ciudadana en la identificación y proposición resolutive. Paralelamente, la formalización de este espacio no sólo supone la emergencia de mayores demandas, sino que, a su vez, permite a los representantes dar cuenta, personalmente, de los motivos de sus actos (o, llegado el caso de su no accionar).

En resumidas cuentas, podemos sostener que esto conllevaría, por un lado, al mayor conocimiento por parte de los vecinos de las dificultades inherentes al gobierno de una sociedad. Y por otro, supondría una mayor vinculación, mas no sea en términos de costo político, del representante para con los representados.

Esta última cuestión nos permite introducir algunas consideraciones acerca de los incentivos que genera el mecanismo sobre la calidad de la administración pública. En la medida que el funcionario político es el que debe dar las explicaciones de la actividad efectivamente llevada a cabo por parte del aparato burocrático del municipio, aquel no querrá pagar con su destitución del cargo, en el caso de los secretarios, o, con su no re-elección, en el caso del intendente, por no poder cumplir con los objetivos previstos sin contar con razonables justificaciones. En este sentido,

²¹ Tenemos, como uno de los tantos ejemplos de mecanismos que dispersan el debate serio y exhaustivo, a las asambleas barriales surgidas, especialmente en nuestro país de forma exponencial a partir de la crisis de finales de 2001, donde, la ansiedad, impotencia, bronca, y demás pasiones, terminaron por vaciar de contenido a las mismas, a la vez que, se condenaban a la inercia organizacional.

procurará tornar más meritocrática la selección de los integrantes del aparato municipal. Y, por consiguiente, se contribuiría a elevar el grado de “*coherencia interna*”, que, conjuntamente con la “*conectividad externa*” que este mecanismo eleva, resultan requisito para alcanzar una mayor capacidad del Estado municipal.

Finalizando y retomando la tensión que hemos planteado a lo largo de todo el trabajo entre responsabilidad receptiva y funcional, podemos decir que este mecanismo potencia la capacidad por parte de los representantes de conocer mejor las demandas ciudadanas. Pero de esto no se desprende que lo mismo suceda con la responsabilidad funcional. Sin embargo, si tenemos en cuenta que el funcionario no es un actor pasivo en esta relación, sino que antes bien, se involucra en el debate tratando de modelar las demandas, de este proceso se puede esperar que las posiciones que se adopten en común sean plausibles de ser encaradas por los poderes públicos. Además, y en tanto los Concejos Barriales contribuyen a mejorar la calidad del aparato administrativo- léase **coherencia interna**- y de la relación entre Estado y Sociedad- léase **conectividad externa**-, los municipios contarán también con mayores capacidades para hacerles frente.

7- Comentarios finales

Como planteamos en la introducción, el objetivo del presente trabajo consiste en hacer un aporte a la construcción de caminos alternativos que contribuyan, desde el nivel local, a salir del profundo desprestigio en el que se encuentra el régimen democrático representativo.

Si bien es objeto de varias limitaciones, los Concejos Barriales se nos presentan como la mejor opción de mecanismos de participación directa para canalizar las demandas sociales de tal forma que refuercen la legitimidad y autoridad del sistema político a través del logro de más y mejores resultados producto del trabajo conjunto entre el municipio y sus vecinos.

A grandes rasgos, podemos sintetizar esquemáticamente el desarrollo de nuestro trabajo de la siguiente manera:

1. Sostenemos que la tensión inmanente a la Representación Política Moderna puede ser, sino salvada, al menos aminorada a través de la elevación de la intensidad y calidad de la participación ciudadana;
2. esta, permitiría reforzar la capacidad receptiva de los representantes, a la vez que, y desde una perspectiva relacional de política pública, contribuiría a fortalecer la responsabilidad funcional del gobierno, en la medida que aumenta las capacidades estatales de resolución de problemas socialmente problematizados.
3. El que se alcancen con éxito los dos objetivos señalados, dependerá, a nuestro entender, de las características que adopte el diseño institucional a través del cual se formalice y viabilice la participación.
4. La eficiencia y eficacia del instituto que se implemente, dependerá del adecuado diagnóstico del contexto sobre el cual se aplique.
5. Entendemos que, dadas las características que presenta el ámbito local, este constituye el escenario más propicio para el logro de los objetivos perseguidos.
6. De lo anterior, concluimos que los Concejos Barriales constituyen un adecuado arreglo institucional con vistas a relegitimar el sistema político, sin por ello negar las limitaciones estructurales de su alcance.

Entendemos haber logrado, a lo largo de la presentación, marcar claramente las líneas argumentativas que sustentan nuestra propuesta. Pero, resaltamos que la fortaleza de nuestro trabajo

no se restringe a lo anterior, sino que reside en los interrogantes que se nos abren, siendo estos, posibles disparadores para futuras investigaciones.

8- Bibliografía consultada

- Abal Medina, J.M. (h.) y Nejamkis, F. P.: “Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público”, en *Revista SAAP*, Vol. 1, N°1, 2002
- Abal Medina, Juan Manuel (1998): “¿Crisis o metamorfosis de la representación política? Reflexiones entorno a la hipótesis de Bernard Manin.” en *Revista Sociedad*, N° 12-13, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos y Repetto, Fabián (2001): *Marco de análisis de las políticas sociales*, mimeo, CEDI, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992): “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La Hechura de las políticas*, Miguel Angel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993): “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Angel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993): “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La implementación de las Políticas*, Miguel Angel Porrúa, México.
- Arroyo, Daniel (1997): “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”, en García Delgado, Daniel (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, Oficina de Publicaciones del C.B.C, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Bardach, E. (1980): *The Implementation Game*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bobbio, Norberto (1986): “Democracia representativa y democracia directa” en *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Evans, Peter (1996): “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires.
- Franzé, Javier (1996): “El discurso del malestar civil: la crisis de la política como crisis de lo político”, en Porras Nadales, Antonio *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid.
- García Delgado, Daniel (1999): *Estado Nación y Globalización*, cap.3 “La revalorización de lo local”, Ariel, Buenos Aires.
- Giddens, Anthony (2000): *Runaway world. The Reith Lecture Revisited*, School of Economics And Political Science, London
- Majone, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Manin, Bernard (1993): “Metamorfosis de la representación política”, en *¿ Qué queda de la representación?*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1998): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comp.) *Para investigar la Administración Pública*, INAP, Madrid.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1984): *Implementation*. University of California Press, Berkeley.

- Repetto, Fabián (2001): *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*, Prometeo, Buenos Aires.
- Rose, R. (1984): *Understanding Big Government. The Programme Approach*. Sage, London.
- Sartori, Giovanni (1992): *Elementos de Teoría Política*. Cap.11 “Representación”, Alianza Universidad, Madrid.
- Sartori, Giovanni (2003): *¿Que es la Democracia?*, Taurus, Buenos Aires
- Tamayo Sáez, Manuel (1997): “ El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.

9- Índice

1- Introducción.....	1
2- La Representación Política Moderna.....	3
2.1- La Representación en crisis.....	6
3- Las Políticas Públicas desde un Enfoque Relacional.....	10
4- Mecanismos de Participación Directa.....	16
4.1- Tipología de Mecanismos de Participación.....	18
5- Lo Local como ámbito de innovación democrática.....	21
6- Nuestra propuesta: Los Concejos Barriales.....	24
6.1- La puesta en marcha de los Concejos Barriales.....	25
7- Comentarios finales.....	28
8- Bibliografía.....	29
9- Índice.....	32