





***REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA***  
***EN LOS ESPACIOS LOCALES***

---

EDICIONES DELREVÉS

Robin, Silvia / Ford, Alberto

Representación y participación democrática en los espacios locales - 1ª ed. - Rosario. Ediciones DelRevés, 2013. 334 p. ; 20x14 cm.

[EDICIONESDELREVES@GMAIL.COM]

ISBN 978-987-26776-6-4

1. Ciencias Políticas. 2. Democracia. I. Robin, Silvia / Ford, Alberto II. Título  
CDD 320

**1ª Edición:** Julio 2013

**Ilustración de Tapa:**

**Diseño y diagramación del Interior y la Tapa:**

GERMÁN ABBET / GERMANABBET@GMAIL.COM

© Los artículos de esta obra, y sus derechos corresponden a las personas que firman los mismos.

ISBN 978-987-26776-6-4

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Marca y características gráficas registradas en la Oficina de Patentes y Marcas de la Nación.

Impreso en Argentina

***REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN  
LOS ESPACIOS LOCALES***

---

**Silvia Robin  
Alberto Ford  
(Compiladores)**





# CONTENIDO

|   |            |
|---|------------|
| PRESENTACIÓN.....   | 9          |
| <b>PRIMERA PARTE .....</b>  | <b>15</b>  |
| <b>REPRESENTANDO LA DIVERSIDAD: ESTADO, SOCIE-<br/>DAD Y “RELACIONES FECUNDAS” EN LOS CONSEJOS GESTORES .....</b> | <b>17</b>  |
| <i>Rebecca Neaera Abers, Margaret E. Keck</i>   |            |
| <b>REFLEXIONES SOBRE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS<br/>EN ESCENARIOS LOCALES LATINOAMERICANOS.....</b>              | <b>55</b>  |
| <i>Cintia Pinillos</i>  |            |
| <b>TENSIONES SOBRE LA REPRESENTACIÓN EN INTERFA-<br/>SES PARTICIPATIVAS A NIVEL LOCAL .....</b>                   | <b>75</b>  |
| <i>Corina Echavarría</i>  |            |
| <b>DE LA RELACIÓN ENTRE REPRESENTACIÓN POLÍTICA<br/>Y DEMOCRACIA .....</b>  | <b>105</b> |
| <i>Alberto Ford</i>   |            |
| <b>REPENSANDO LA REPRESENTACIÓN.....</b>  | <b>127</b> |
| <i>Jane Mansbridge</i>  |            |

|   |            |
|---|------------|
| <b>SEGUNDA PARTE .....</b>  | <b>183</b> |
| <br>  |            |
| <b>¿TRANSFORMACIÓN PARTICIPATIVA DE LAS PRÁCTICAS<br/>PARLAMENTARIAS? LA EXPERIENCIA DEL CONCEJO<br/>EN LOS BARRIOS DE ROSARIO .....</b>  | <b>185</b> |
| <i>Mariana Berdondini</i>   |            |
| <br>  |            |
| <b>LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA REALMENTE EXIS-<br/>TENTE O DE LOS ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN<br/>CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA. DIEZ AÑOS DE<br/>PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ROSARIO.....</b> | <b>213</b> |
| <i>Gisela Signorelli</i>  |            |
| <br>  |            |
| <b>POLICY NETWORKS: SUS MATICES CONCEPTUALES Y<br/>POTENCIAL ANALÍTICO EN TORNO AL ESTUDIO DEL<br/>PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO METROPOLITANA .....</b>   | <b>241</b> |
| <i>Martín Carné</i>   |            |
| <br>  |            |
| <b>PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN Y DEMOCRACIA EN<br/>EL IMAGINARIO DE CUATRO CIUDADES SANTAFESINAS.<br/>AUDITORÍAS CIUDADANAS EN ROSARIO, FIRMAT, EL<br/>TRÉBOL Y LAS ROSAS.....</b>            | <b>271</b> |
| <i>Silvia Robin</i>   |            |
| <br>  |            |
| <b>LA LLEGADA AL PODER DEL FRENTE PROGRESISTA<br/>CÍVICO Y SOCIAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE:<br/>VIEJAS DISPUTAS, NUEVOS DESAFÍOS. ANÁLISIS DEL<br/>PERÍODO 2007-2011 .....</b>               | <b>313</b> |
| <i>Silvia Gómez, Mario Recio</i>  |            |

## PRESENTACIÓN

En las páginas que siguen el lector hallará observaciones y reflexiones críticas sobre la relación entre representación política e implicación ciudadana en políticas participativas. La relación intuitivamente se nos hace compleja, dado que la representación habla de una ausencia y la implicación de una presencia. Nos preguntamos ¿cuánto de la representación clásica sigue vive hoy? ¿en qué medida la crisis de representación es expresión de una forma política eficiente que requiere ajustes o, en vez de eso, agotamiento de una forma histórica que ahora puede ser complementada o directamente reemplazada por otras? ¿cuáles son los alcances y los límites de las prácticas de democracia participativa?

Las respuestas a estas preguntas siguen un recorrido que incluye la observación de experiencias existentes de políticas participativas y el análisis de las relaciones entre las ideas y prácticas de representación y participación en espacios locales. Para ello se vuelcan diversas producciones realizadas en el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo “Representación y participación en espacios locales” radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario bajo la dirección de Silvia Robin<sup>1</sup>. Asimismo se agregan tres aportes de prestigiosas investigadoras como Rebecca Abers y Margaret Keck, Corina Echavarría y Jane Mansbridge.

La presentación del libro se ha dividido en dos partes, en la primera se agrupan aquellos artículos cuya matriz se centra en reflexiones teóricas, mientras que en la segunda se han

---

1 Del que pueden conocerse sus fundamentos, instrumentos y resultados en su sitio web:  
<https://sites.google.com/site/representacionyparticipacion/>

reunido estudios de casos sobre la temática abordada en el proyecto.

**Rebecca Abers y Margaret Keck** discuten los dos tipos de representantes en los consejos gestores en Brasil: los individuos apuntados por asociaciones de la sociedad civil y aquellos indicados por el Estado. ¿Cuáles son los papeles adecuados a cada uno de ellos en una arena en que se reúnen para la toma de decisiones? ¿en nombre de quiénes ellos hablan? ¿cómo el proceso de toma de decisión que se gesta en los consejos contribuye para la democracia? Su argumento es que, aunque los consejos no corresponden a lo previsto por los modelos teóricos dominantes y, frecuentemente, también a las expectativas de los que en ellos participan, ellos son importantes como fuentes de nuevas prácticas y de nuevos procedimientos y se constituyen en arenas para el debate y la toma de decisión.

**Cintia Pinillos** propone un análisis de los vínculos entre lo público social y estatal y lo privado en los procesos de introducción de las políticas participativas, para luego discutir la relación entre las “nuevas” formas de participación y las “viejas” instituciones representativas. Plantea líneas tentativas que pueden enriquecer la mirada comparada sobre las prácticas y políticas participativas desarrolladas en distintos casos de la región.

**Corina Echavarría** recorre algunos debates vinculados a la democracia en la región que se refieren a la “crisis de representación” como agotamiento de la ficción organizacional legitimante del modelo democrático, como resultado de las paradojas de la imbricación histórica de la democracia y su contexto ideológico y como corolario de formas innovadoras de politización. Luego, pensando desde los escenarios locales participativos, propone reflexionar en torno a tres preguntas:

¿de dónde proviene la legitimidad? ¿cómo se resuelve el principio de identidad entre gobernantes y gobernados? y ¿cuál es la novedad de los diseños institucionales propuestos?

**Alberto Ford**, luego de establecer los aspectos centrales de toda representación recuperando la perspectiva canónica de Hanna Pitkin, busca ver de qué manera derivó en una idea estándar formalista y se pregunta cuan adecuada es esa idea para dar cuenta de la diversidad sociopolítica del presente y para profundizar la democracia.

**Jane Mansbridge**, finalizando la primera sección del libro, propone que junto con la tradicional forma de representación “promisoria”, nuevas formas de representación política han sido analizadas recientemente por politólogos empíricos, que ella denomina representación “anticipatoria”, representación “giroscópica” y representación “por subrogación”. Ninguna de estas formas reconocidas recientemente cumple con los criterios de la *accountability* democrática desarrollados por la representación promisoria, sin embargo cada una de ellas produce sus propios criterios normativos desde los que pueden ser juzgadas. Estos criterios son sistémicos, en comparación con los criterios diádicos apropiados para la representación promisoria, son deliberativos más que agregativos y son plurales más que singulares.

**Mariana Berdondini** inicia la segunda sección examinando la novedosa experiencia del “Concejo en los Barrios” desarrollado en la ciudad de Rosario, el cual junto a otras experiencias parlamentarias locales como la “Banca 25”, el “Concejo Itinerante” en la ciudad de La Plata, el “Concejo en los Barrios” y la “Banca Abierta” en el Municipio de Morón y la creación de la “Banca del vecino” en Bariloche manifiestan la paradójica transformación “participativa” del órgano representativo por excelencia. ¿Es tan contundente la crisis de

los lazos representativos que han tenido que acercar “la representación del pueblo” al vecino? ¿cómo se vinculan la representación del ciudadano, la representación del vecino y de la sociedad civil? Los resultados permiten pensar las transformaciones en los sentidos, prácticas y actores de la representación democrática, ampliando la mirada a la articulación y mediaciones políticas que esta implica más allá de la instancia electoral.

**Gisela Signorelli** analiza, en nuestras democracias modernas latinoamericanas, el rol de los espacios de participación ciudadana institucionalizados a más de dos décadas de su emergencia. Y, en tal sentido, resaltar como en Argentina luego de 2001, los mismos han resignificado conceptos clásicos de la teoría política como los de representación, ciudadanía, participación y espacio público. Haciendo hincapié en las expectativas que dichos procesos han generado y en los resultados alcanzados, reflejados en experiencias como la del Presupuesto Participativo en la ciudad de Rosario, reconociendo sus éxitos, limitaciones, alcances y fracasos.

**Martín Carné** analiza la planificación estratégica en Rosario desde la perspectiva de *policy networks* o redes de políticas, bajo la hipótesis de que la participación de actores sociales se acotaría en gran parte a una suerte de “acompañamiento” formal y/o protocolar de iniciativas gubernamentales, siendo más bien reducida su incidencia en cuanto a la definición de proyectos o la selección de líneas de acción, hecho que pondría en tela de juicio la pretendida ausencia de relaciones jerárquicas que algunos autores señalan como nota característica de las redes de políticas. El gobierno, por su parte, se serviría de estos actores para legitimar su propio accionar, presentándolo así menos como su efectiva preferencia que como la voluntad de una sociedad armónica, capaz de re-

conciliarse consigo misma y de evitar cualquier conflicto por medio del diálogo.

**Silvia Robin** estudia las Auditorías Ciudadanas que se realizaron entre 2006 y 2008 en cuatro municipios santafesinos: Rosario, Firmat; Las Rosas y El Trébol, lo que permitió obtener información sobre la forma en que los ciudadanos de dichas localidades concebían una sociedad democrática, se pensaban a sí mismos viviendo en ella, opinaban sobre los dirigentes, reclamaban por las carencias y discurrían sobre alternativas para mejorar la vida pública. A partir de las respuestas obtenidas se intenta comprender los acuerdos intersubjetivos que actuaron para la construcción de un estilo de convivencia colectivo en dichas comunidades, mediante la presentación en forma comparada de las apreciaciones de los ciudadanos referidas a la democracia, los derechos, obligaciones y la participación.

**Silvia Gómez y Mario Recio**, para finalizar, ponen bajo la lupa las diferentes etapas por las cuales atravesó el Partido Socialista en Santa Fe, tomando como punto de partida el triunfo electoral en la ciudad de Rosario en el año 1989 y abarcando la conquista de la gobernación de Santa Fe en 2007, como parte del Frente Progresista Cívico y Social. Indagan el crecimiento de su base de acción y la posibilidad concreta de comenzar a captar votos de amplios sectores de la población, tanto como lo concerniente a los actores políticos y sociales que participaron de la conformación de ese nuevo espacio en una época signada por la crisis de los partidos tradicionales, intentando advertir las disidencias que se fueron gestando en torno a su construcción.



## PRIMERA PARTE



# REPRESENTANDO LA DIVERSIDAD: ESTADO, SOCIEDAD Y “RELACIONES FECUNDAS” EN LOS CONSEJOS GESTORES<sup>1</sup>

*Rebecca Neaera Abers<sup>2</sup>, Margaret E. Keck<sup>3</sup>*

## INTRODUCCIÓN

La democratización brasileña desencadenó niveles sin precedentes de demanda por la participación de los ciudadanos en la vida pública. Desde entonces, nuevos movimientos sociales, ONGs y organizaciones de la sociedad civil, así como funcionarios de gobierno comprometidos con la democratización del Estado, han generado prácticas innovadoras, contestando y redefiniendo simultáneamente las formas de interacción entre Estado y sociedad. En Brasil, científicos políticos se han interesado tanto por la difusión de tales prácticas en lo cotidiano, como por debates internacionales cada vez más

- 
- 1 Artículo publicado en portugués en el Cuaderno CRH, Salvador, Vol. 21, Nro. 52. Págs. 99- 112. Enero -Abril 2008. Revisado por las autoras para esta primera edición en español. Traducido por Gisela Signorelli.
  - 2 Ph.D en Planeamiento Urbano y Regional para la Universidad de California (UCLA). Pos doctora por *National Science Foundation* (EUA). Profesora Adjunta del PPG del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Brasíia. Campus Universitario Darcy Ribeiro. IPOL/UnB, Predio FA. Asa Norte - Brasíia - Brasil. abers@unb.br
  - 3 Ph.D en Ciencia Política por la Universidad de Columbia. Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Johns Hopkins (Estados Unidos). mkeck@jhu.edu

intensos sobre el tema, en el campo de la teoría democrática. El resultado es una combinación tanto dinámica como fuera de lo común de la teoría y la práctica<sup>4</sup>. Algunos de los lugares más importantes donde la búsqueda de nuevas prácticas se manifiesta son las decenas de millares de consejos gestores creados en diferentes sectores de políticas públicas.

Los estudios sobre nuevos foros de participación en Brasil pueden ser vistos según diversos ángulos: como participación de la sociedad civil, democracia participativa, democracia deliberativa incipiente, democratización de los procesos de toma de decisión y creación de nuevas dimensiones de ciudadanía. A partir de nuestra lectura de esos estudios y de nuestra propia investigación empírica consideramos que ninguno de estos abordajes es suficientemente revelador. Este artículo es una tentativa inicial de construir un marco conceptual más adecuado para entender la relación entre los consejos gestores, su composición y la dinámica del proceso de democratización.

El análisis de experiencias de Presupuesto Participativo ha sido el principal foco de atención de la literatura sobre prácticas participativas brasileñas (Abers, 1996; 2000; Avritzer; Navarro, 2003; Santos, 1998; Souza, 2001; Baiocchi, 2005), vistas como una manera de crear mecanismos de democracia popular, que sería tanto radical como pragmática (Santos; Avritzer, 2002). De hecho, el presupuesto participativo mostró a Brasil como un centro de innovación en el diseño de instituciones democráticas. Sin embargo, una innovación mucha más difundida institucionalmente son los consejos gestores, un nuevo arreglo decisorio en la formulación de políticas públicas. Se estima que, hasta 1999, más de 39.000 consejos

---

4 Una reflexión interesante sobre la importancia de la práctica, a partir de una comprensión dinámica de la democracia, puede ser encontrada en Saward (2003).

relacionados al área de las políticas públicas sociales fueron creados en el país. (IPEA, 2005, p.128).

Aunque los consejos gestores se diferencien en términos de origen legal, composición, atribuciones formales e influencia en las decisiones estatales, ellos comparten ciertas características. Son creados por ley y tienen cierta autoridad formal sobre normas, planes y, ocasionalmente, sobre el presupuesto en sus áreas de actuación. Los miembros deben “representar” a (en el sentido de “actuar en favor de”) grupos del sector privado, sindicatos de trabajadores, órganos estatales y asociaciones civiles, con respaldo social amplio y una misión que corresponda a las finalidades del consejo. El Estado generalmente detenta hasta la mitad de los asientos. La selección de los miembros ocurre de manera variada. Por una parte, los consejos regidos por la legislación nacional son normalmente obligados a realizar elecciones abiertas, y las organizaciones de cada categoría escogen sus propios representantes; por otra parte, aquellos establecidos por la legislación local frecuentemente permiten que el gobierno escoja los miembros que juzgue adecuados.

Al contrario del presupuesto participativo, donde, en principio, los participantes de las asambleas son los propios ciudadanos, la participación en los consejos gestores es *indirecta*. Aunque buena parte de la literatura brasileña sobre los consejos gestores los ve como nuevas arenas deliberativas que se atreven a la expansión de la participación directa de los ciudadanos en el proceso de decisión pública, la estructura organizacional de los consejos contraría esa visión. Por un lado, los participantes no estatales son individuos escogidos por organizaciones que, por su parte, fueron elegidas por otras organizaciones. Por otro lado, cerca de la mitad de los asientos son ocupados por funcionarios públicos, indicados para “representar” la posición de los órganos estatales en que se desenvuelven.

A la pregunta “¿a quiénes representan estos actores?” surge así que, en la práctica, miembros indicados por asociaciones civiles adquieren responsabilidades formales en la definición de políticas públicas. La mayor parte de las asociaciones de la sociedad civil son auto-organizadas; sus líderes no son elegidos o autorizados directamente por el público que alegan representar. La cuestión que surge, por tanto, es saber: ¿cómo las asociaciones pueden participar de forma legítima de procesos de toma de decisiones en la esfera pública? El estudio clásico de Pitkin (1967) definió representación política como una relación que conecta representantes y representados. El representante tiene legitimidad en función de mecanismos de autorización y rendición de cuentas que expresan esa relación. Tanto los debates teóricos como políticos tienden a presumir que el papel de las asociaciones de la sociedad civil es representar sectores sociales que, de otra forma, no tendrían voz.

Sólo recientemente algunos teóricos comenzaron a preguntarse si sería posible pensar a las asociaciones de la sociedad civil como comprometidas en el tipo de relación de representación definida por Pitkin. Como señalan Gurza Lavalle, Houtzager y Castello (2006a), es curiosa la demora en profundizar teóricamente esta cuestión. En diversos trabajos, estos autores examinan las particularidades de la representación asociativa y avanzan en el tratamiento de la cuestión de la representación: tanto en sus formas tradicionales como en los múltiples acuerdos que surgieran en los últimos años, en que la sociedad civil asume un papel formal de representación<sup>5</sup>. Pero el problema de la representación en consejos va

---

5 En una serie de artículos, Adrián Gurza Lavalle, Peter Houtzager y otros colegas, critican la literatura sobre sociedad civil y participación, por ignorar la cuestión de la representación. Ellos argumentan que las organizaciones de la sociedad civil no detentan el mismo mandato de los miembros del Legislativo; que su papel precisa ser repensado en un contexto político

más allá de cuestionar si las organizaciones de la sociedad civil pueden hablar en nombre de sectores más amplios de la sociedad. Los consejos gestores se distinguen por una característica particular: al lado de asociaciones civiles y grupos de interés, “representantes” del Estado también participan. La noción de que el Estado puede ser representado como un interés parcial es difícil de ser aceptada en términos teóricos y no deja claro en nombre de quién, o de qué, los representantes del Estado en los consejos se manifiestan y votan.

Este artículo discute los dos tipos de representantes en los consejos: los individuos apuntados por asociaciones de la sociedad civil y aquellos indicados por el Estado. ¿Cuáles son los papeles adecuados a cada uno de ellos en una arena en que se reúnen para la toma de decisiones? ¿En nombre de quiénes ellos hablan? ¿Cómo el proceso de toma de decisión que se gesta en los consejos contribuye para la democracia?

Esas preguntas surgen tanto del contacto con personas directamente envueltas en los consejos como del debate teórico. Aunque el tema de la representación asociativa en consejos haya ganado recientemente un lugar destacado en el campo teórico, hay mucho y es una cuestión más que discutida en el debate político sobre los consejos. Argumentamos que, aunque los consejos no corresponden a lo previsto por los mo-

---

más amplio; que la relación entre representante y representado existe a pesar del grado de representatividad; que la reconfiguración de la representación más allá de la esfera de las legislaturas y de las elecciones es crucial para la discusión de las mudanzas democráticas; y que, las ideas de representación virtual o representación como “*advocacy*” (promoción) encajan mejor en la presente coyuntura. Ver especialmente Gurza Lavalle *et al* 2005; Gurza Lavalle *et al* 2006a; Gurza Lavalle *et al* 2006b. En menor grado de elaboración teórica Souza Jr, Ribeiro e Azevedo (2004) reconocen que los consejos son espacios de “participación indirecta”. Ver también la excelente discusión Schonleitner (2006).

de los teóricos dominantes y, frecuentemente, también a las expectativas de los que en ellos participan, ellos son intrínsecamente importantes como espacio de desenvolvimiento de lo que Lane y Maxfield (1966) llaman “relaciones fecundas”<sup>6</sup> (*generative relations*) entre individuos que, de otra forma, no se relacionarían. Ellos son importantes como fuentes de nuevas prácticas y de nuevos procedimientos y se constituyen en arenas para el debate y la toma de decisión.

## LA EMERGENCIA DEL MODELO DE CONSEJOS EN BRASIL

La mayoría de los que defienden un papel más amplio para los consejos gestores los perciben no como una alternativa para la democracia representativa, sino como una forma de expandirla y compensar sus carencias. Hasta los años 80, Brasil preservaba un “principio de distinción” de los representantes electos, que Bernard Manin sitúa en los principios de los gobiernos representativos. Los representantes deberían ser más ricos y poseer más talento y más virtudes que sus representados – deberían ser “ciudadanos distintos, socialmente diferentes de los que los eligieran” (Manin, 1997, p. 94). La creación del Partido de los Trabajadores (PT), en 1980, fue recibida con menosprecio generalizado, dado que los trabajadores eran vistos, simplemente, como incapaces de representar sus propios intereses en la política. Es importante señalar que, en Brasil, la demanda por mayor participación en institu-

---

6 La expresión “relaciones fecundas” significa la yuxtaposición de diferentes intereses, experiencias y puntos de vista en una arena pública como esenciales para la generación de innovaciones. El elemento catalizador va además de la interacción de ideas y motivos y brota de las construcciones de relaciones concretas entre actores que desarrollan su capacidad para usar los recursos de forma inédita.

ciones convencionales de toma de decisiones (partidos, parlamento) coincidió, en un tiempo, con demandas por nuevos espacios autónomos de participación de la sociedad civil. Ellas crecieron a partir de una raíz común y buscaban la inclusión de clases sociales y grupos antes marginados. Más allá de que emergieron en el mismo período, esas luchas envolvían, en muchos casos, a los mismos individuos. Sin embargo, a pesar de que la democratización ha ampliado el perfil social de los parlamentarios, la política parlamentaria sigue siendo una arena más propensa a las prácticas clientelísticas más que el lugar de los debates sobre políticas públicas, reglas y convenciones (Ames, 2002). En los años 90, la frustración con la política convencional alimentó la esperanza de que los consejos creasen la posibilidad de una representación más “auténtica”.

El formato particular de los consejos brasileños –que combina representación de asociaciones y de órganos estatales– es fruto de una larga historia, en que tanto movimientos populares como burócratas reformistas desempeñaron papeles importantes.

Los movimientos sociales en Brasil podrían ser caracterizados por la tensión entre la búsqueda de autonomía frente al Estado y el deseo de contribuir a su democratización. A lo largo de sus luchas, casi todos buscaron aliados en las instituciones estatales, pero la mayoría buscó evitar mantener lazos permanentes con tales instituciones. Al madurar y tornarse asociaciones más institucionalizadas, muchos movimientos, de origen fuertemente contestatario, aumentaron su interacción con el Estado.

Hasta el final de la década del ‘70, asociaciones realmente independientes eran raras en Brasil. En los años ‘30, el Estado creó un sistema corporativista de organización de clase que debilitó no sólo a las organizaciones de los trabajadores, sino también a las organizaciones del sector empresarial, aunque éste tuviera otras formas de influenciar la política económica (Schneider, 1991, 2004; Marques, 2000). Otras manifes-

taciones de organización cívica fueron vinculadas al sistema político por medio de políticas clientelísticas, centradas en el “intercambio de favores” (Kowarick; Bonduki, 1988). El régimen militar acabó por suprimir todas las formas de protesta e iniciativas de organizaciones independientes. Tentativas de montar una resistencia armada tuvieron vida corta y luego fueron reprimidas. Muchos activistas dejaron el país. Sin embargo, con el lento proceso de liberalización política que se inició a mediados de los ‘70, se formó una amplia gama de organizaciones de base, muchas bajo la protección de la progresista Iglesia Católica. En 1979, los exiliados comenzaron a retornar al país y, de ese conjunto de factores, surgió un nuevo tipo de militancia sindical.

Esa fase de organización cívica y actividad sindical se distinguió de períodos anteriores por una difundida insistencia en la autonomía de esas organizaciones frente al Estado. Negándose a retornar a los antiguos patrones de cooptación, esas organizaciones optaron por constituir una nueva esfera de actividad por fuera de la política tradicional – en la esfera de la sociedad civil, en la cual la espontaneidad y la autonomía de los movimientos populares serían una forma de transformación. Como el Estado tenía carácter autoritario, consecuentemente no podría ser un espacio de democratización y la transformación sólo podría ser realizada a partir de la sociedad civil. Ya en los inicios de los años ‘80, muchos activistas se convencieron de que, para contener los esfuerzos de las élites en preservar ciertos privilegios, ellos tendrían que organizarse para influenciar la arquitectura de las nuevas instituciones. Muchos ayudaron a fundar o migraron para el Partido de los Trabajadores, cuyo proyecto valorizaba la autonomía y la diversidad de los movimientos y apoyaba la democracia participativa (Keck, 1991). Los movimientos sociales también se movilizaron con éxito para asegurar que la nueva Constitución, aprobada en 1988, garantizase la creación de meca-

nismos de participación directa en diversas áreas de políticas públicas.

La idea de los consejos gestores se originó con el *movimiento de saúde* (movimiento de salud), uno de los pocos movimientos populares que continuó avanzando durante los años '80. Ana María Doimo (1995) atribuye ese avance al hecho de que, más allá de su oposición al régimen militar, ese movimiento tenía un programa concreto para nuevas instituciones democráticas. El movimiento propuso la descentralización del sistema de salud, organizado en torno de prevención y salud pública, en vez de la inversión privada. Dos grupos de naturaleza y origen distintos convergen en el avance del movimiento de salud: las organizaciones populares, que reivindican servicios de salud en barrios pobre urbanos, y los profesionales de la salud pública, comprometidos con un sistema más justo y democrático (Arouca, 2003). Un aspecto fundamental de la propuesta fue la institucionalización de los consejos en los niveles municipal, estadual y nacional, lo que posibilitaba la participación de la población en la toma de decisiones sobre las políticas de salud. Para asegurar que los representantes del Estado no dominaran tales consejos, la garantía de “paridad” fue insertada en la ley: los representantes del Estado y los grupos cívicos dividirían el poder en los consejos.

Aquellos que intentaron influenciar las nuevas formas de toma de decisión en las instituciones creyeron que la propia existencia de movimientos sociales colocaba a la sociedad brasileña en una trayectoria democrática, en la medida en que ello permitiría que los pobres y otros grupos, tradicionalmente excluidos de la política, expresasen sus necesidades y reivindicaran derechos. Los movimientos sociales eran “nuevos personajes en escena” (Sader, 1988) o “el pueblo como sujeto de su propia historia” (Doimo, 1995, p.75). La legitimidad, tanto de tradicionales organizaciones de barrio como de nue-

vas ONGs profesionales, derivaba de su presumida relación con movimientos de base<sup>7</sup>.

Cuando la ley reservó para las asociaciones cívicas un número de asientos en los nuevos foros deliberativos, muchos activistas percibieron progreso en sus esfuerzos contra patrones decisorios tecnocráticos, que sistemáticamente excluían a los grupos populares. Ellos vieron los consejos como medios de tornar la formulación de políticas más *inclusivas* y más *representativas* de intereses sociales más amplios, lo que hizo que luchasen para que tal expectativa se volviera realidad. A pesar de estar informados de que otros miembros de consejos se preocupaban más por la eficiencia que por la participación, ellos todavía creían que su participación contribuía para que las políticas respondieran a una gama más amplia de intereses sociales, para una democracia más justa y participativa.

A democracia participativa... tem que alcançar segmentos diferenciados, que sejam representativos tanto das carências socioeconômicas e das demandas sociais como das áreas que precisam ser conservadas para que não se deteriorem, assim como atingir grupos e agentes socioculturais que possuem identidades a serem preservadas ou aperfeiçoadas (Gohn, 2004, p.61).<sup>8</sup>

A partir de mediados de la década del 90, fueron creados decenas de millares de consejos, con lugares reservados para

---

7 Ver, por ejemplo, el tratamiento dado a las ONGs por Doimo (1995, cap. 6).

8 “La democracia participativa... tiene que alcanzar segmentos diferenciados, que sean representativos tanto de las carencias socioeconómicas y de las demandas sociales, como de las áreas que necesitan ser conservadas para que no se deterioren, así como comprender grupos y agentes socioculturales que poseen identidades a ser preservadas o perfeccionadas”. (Gohn, 2004, p.61).

grupos cívicos y órganos estatales en diferentes proporciones. Casi todos los municipios brasileños tienen hoy Consejos de Salud. Consejos gestores municipales semejantes fueron también creados en áreas como asistencia social, educación y políticas relacionadas a la niñez y la adolescencia. Un formato análogo está siendo experimentado en la gestión del agua, por medio de comités de cuenca hidrográfica, un espacio más bien complejo<sup>9</sup>. Sin embargo, estudios empíricos de esos consejos encontraron poca evidencia de que ellos contribuyan, de hecho, para que las voces de los excluidos sociales y políticos sean oídas por el Estado. Analistas han ofrecido cuatro explicaciones generales para eso.

En primer lugar, casi todos los estudios mostraron que los individuos que componen los consejos no son representativos de las clases populares. La encuesta de Santos Jr. Azevedo e Ribeiro –de miembros de consejos en siete áreas metropolitanas de Brasil– muestra que el 62% tiene escolaridad encima del nivel medio y el 65% tiene una renta mayor que cinco veces el valor del salario mínimo (2004, p. 30). El estudio organizado por Fuks y otros sobre consejos, en Curitiba, descubrió que 91% ganaban más de cinco veces el valor del salario mínimo y 75% tenían alguna educación superior (Fuks, 2002, p. 247). Conclusiones semejantes pueden ser observadas en el estudio de Labra & Figueiredo (2002) sobre consejos de salud en la región metropolitana de Rio de Janeiro. La princi-

---

9 Los Comités de Cuenca Hidrográfica vienen siendo creados en el ámbito de legislación estadual y nacional en Brasil desde inicios de los años '90. Esas arenas deliberativas incluyen representantes de órganos estatales, municipios, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas y públicas que captan agua de los ríos y otros cuerpos de agua. Las competencias de los Comités varían considerablemente entre los estados. Normalmente incluyen aprobar y acompañar la ejecución de planes de recursos hídricos, arbitrar conflictos y establecer mecanismos de cobro por el uso del agua bruta.

pal razón propuesta es que los consejos, a diferencia de otros espacios, como el Presupuesto Participativo, requieren niveles relativamente altos de escolaridad, en tanto las políticas reguladoras envueltas son complejas y, frecuentemente, sólo pueden ser entendidas por especialistas. Aún así, Santos Jr. Azevedo e Ribeiro (2004, p. 28) argumentaron que el status socioeconómico de los miembros no es necesariamente revelador de quienes ellos representan, pues sería razonable presumir que las asociaciones populares están informados de que los consejos deliberan sobre asuntos técnicos, procurando por ello individuos capacitados para presentarlos.

Una segunda observación y crítica común a los consejos es que los representantes de la sociedad civil tienen relaciones muy frágiles con los grupos populares que deberían representar (Esmeraldo; Said, 2002; Lima; Bitoun, 2004; Tatagiba, 2002). De acuerdo con Tatagiba, “de una forma general, los consejeros no gubernamentales han encontrado poco respaldo y acompañamiento de sus acciones por parte de las entidades que representan” (2002, p. 65). Sin conseguir despertar la atención de su público los miembros de consejos tienden a actuar de acuerdo con sus intereses personales, en detrimento de los intereses de las asociaciones que representan.

Com isso, os conselheiros acabam emitindo sua própria opinião sobre determinando tema, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas no calor do debate... [O conselheiro dos usuários] acaba aderindo às posições defendidas por grupos com maior poder de argumentação e influência<sup>10</sup> (2002, p.66).

---

10 “Con eso, los consejeros acaban emitiendo su propia opinión sobre determinado tema, resultado de su cúmulo personal o de su adhesión a las propuestas defendidas en el calor del debate... [el consejero de los usuarios] acaba adhiriendo a las posi-

Tatagiba constata que el mismo problema se manifiesta en lo que se refiere a la representación gubernamental: los participantes frecuentemente son funcionarios poco importantes y normalmente no pueden tomar decisiones que comprometen el órgano en cuyo nombre supuestamente hablan (p. 63-65).

Un tercer problema identificado en muchos estudios es que los órganos gubernamentales controlan las agendas de los consejos, reduciendo, por tanto, la chance de que los miembros de la sociedad civil puedan cambiar el rumbo de las políticas (Tatagiba, 2002, p. 59). El control de la agenda podría ser explicado por el hecho de que los representantes de los órganos gubernamentales ocupan cargos de presidencia y secretaría ejecutiva en los consejos (Tatagiba, 2002, p.78; Fuks, 2002; Dombroski, 2006). En su estudio de consejos gestores en Curitiba, Perissinoto (2002) también constató que los representantes del gobierno tienden a dominar el debate.

Finalmente, estudios revelaron que los gobiernos municipales frecuentemente se resisten a conferir poder efectivo a los consejos, aun cuando tienen la posibilidad de controlar el proceso decisorio. Por ejemplo, los estudios de caso examinados por Tatagiba mostraron que los gobiernos municipales generalmente se niegan a dividir poder con los representantes de la sociedad civil (2002, p. 80) evitando someter propuestas o proyectos a los consejos, a menos que sepan previamente que sus posiciones serán victoriosas. Con base en la encuesta a miembros del consejo de salud de Rio de Janeiro, Labra y Figueiredo (2002) descubrieron que la mayor parte de los consejeros atribuía su frágil influencia en las acciones estatales a la falta de “voluntad política” de las autoridades, o a su resistencia en aceptar el papel del consejo en el proceso decisorio. De la misma forma, Paz (2003) concluyó que los go-

---

ciones defendidas por grupos con mayor poder de argumentación e influencia”. (2002, p.66).

biernos se niegan a aceptar el carácter deliberativo de los consejos de asistencia social<sup>11</sup>.

En suma, las razones por las cuales los consejos no se corresponden con las expectativas de los movimientos sociales que los apoyaran pueden ser divididas en dos categorías: o los representantes de la sociedad civil dejaron de reflejar las aspiraciones y de representar efectivamente sectores tradicionalmente excluidos de la población, o el Estado se resistió a compartir el poder de toma de decisiones con ellos. Nuestra investigación sobre comités de cuenca hidrográfica confirma la caracterización de los consejos como espacios donde los intereses organizados tienen más influencia que los no organizados y donde las instituciones de gobierno ofrecen resistencia a nuevas formas de toma de decisión (Abers et al., 2006). Además de eso, constatamos que, aun cuando los burócratas estatales o sus superiores apoyan las decisiones tomadas en los consejos, no disponen necesariamente de recursos técnicos o fuerza política para implementar esas decisiones (Abers; Keck, 2006). En la sección siguiente, examinaremos una serie de cuestiones que pueden ayudar a repensar el proceso democrático que ocurre (o debería ocurrir) en el interior de los consejos: en primer lugar, analizamos las contribuciones potenciales de las asociaciones para la democracia; en segundo lugar, reflexionamos sobre el papel del Estado; y, finalmente, repensamos como el proceso de toma de decisiones en los consejos puede contribuir para la política democrática.

---

11 No todos los estudios llegan a esa conclusión: en su estudio sobre Consejos en Belo Horizonte, Abranches y Azevedo (2004, p. 187) constataron que la mayoría de los miembros cree que sus decisiones son aceptadas e implementadas por el gobierno.

## ASOCIACIONES Y DIVERSIDAD

Antes de los debates contemporáneos sobre el papel de la participación de la sociedad civil, las principales teorías políticas que colocaban a los grupos sociales en el centro del análisis eran el pluralismo y el corporativismo. El renombrado estudio de Schmitter (1974) identificó la esencia del corporativismo en sus arreglos de negociación formales entre organizaciones altamente estructuradas y jerárquicas, al mismo tiempo en que reconocía la distinción entre modalidades más o menos autoritarias. Ese y otros trabajos posteriores, mostraron que tales estructuras asociativas jerárquicas y no competitivas, como ocurría en algunos países europeos, podrían ser soluciones efectivas, estables y democráticas para la canalización y superación de conflictos sociales.

La tradición pluralista en el pensamiento político norteamericano tenía concepciones previas fundamentalmente diferentes sobre la naturaleza de los grupos organizados. Todos los pluralistas percibían la competencia entre grupos como una característica fundamental e inevitable de la política democrática y veían con gran escepticismo los alegatos sobre el “interés común” y la “voluntad general” (Gunnell, 1996; Lavaque-Manty, 2006; Eisenberg, 1995). Sin embargo, pluralistas de inicios del siglo XX, como Arthur Bentley (1908), tuvieron una visión pesimista de los grupos políticos; gradualmente la idea de competencia entre “grupos de intereses” se volvió un elemento clave de la comprensión pluralista de la democracia. Los pluralistas de posguerra, como Dahl (1961), idealizaban la política de grupos comparándola con el libre mercado: mantenido en equilibrio (y sin concentración de poder) por la mano invisible de la competencia. Los críticos acusaron a los pluralistas de encubrir clivajes y desigualdades sociales fundamentales que asumían una importancia incuestionable en el torbellino social de los años 60 y 70. En trabajos “neo-pluralistas” posteriores, Dahl (1982) y Charles Lindblom (1977)

reconocían tales problemas, llamando la atención sobre el dominio de los empresarios en la competencia entre grupos de intereses. Insistían, sin embargo, en que la existencia de una diversidad de asociaciones era una de las características normales e inevitables de la política democrática.

Aunque el pluralismo idealista de los años '50 y '60 haya sido ampliamente superado, ideas pluralistas continúan permeando la teoría política, que cada vez más procura reconocer la multiplicidad de sustancias, atributos, discursos, estrategias discursivas y prácticas sociales. Ejemplo reciente de la adopción de abordajes pluralistas en el estudio de las asociaciones es el trabajo de Mark Warren (2001) sobre la relación entre asociaciones y democracia. Warren argumenta que no hay un tipo único de grupo cívico “más democrático”. Algunos tipos de asociaciones son las mejores para la promoción del interés común; otras, para expresar visiones diferentes; y otras, para promover cooperación o desarrollar capacidades de negociación. Si bien son frecuentemente conflictivos entre sí, identidades comunes, diferencias, cooperación y negociación de conflictos, son componentes fundamentales de la democracia. Tales tensiones, recuerda Warren, son una característica inherente de la propia democracia, que nunca se alcanza plenamente. La acción de muchos grupos puede ser, al mismo tiempo, democratizante y antidemocrática. La solución para Warren, es estimular la multiplicidad de tipos de asociaciones para que diversos grupos contribuyan en diferentes aspectos de la democracia.

Pluralistas radicales o “agonísticos” como Mouffe (2000, 2005), también enfatizan el valor esencial de la diversidad y del conflicto en la vida política. La posición de Mouffe deriva de una crítica a la creencia de Rawls y de Habermas de que la discusión libre entre individuos puede llevar a acuerdos legítimos y racionales sobre “intereses generalizables”. Sin embargo, de acuerdo con teóricos deliberativos en su crítica de la lógica agregativa en la teoría democrática, Mouffe teme que:

Rawls e Habermas querem fundamentar a adesão à democracia liberal com um tipo de acordo racional que fecharia as portas para a possibilidade de contestação. Eles precisam, por esse motivo, relegar o pluralismo para um domínio não-público, isolando a política das suas conseqüências. (Mouffe, 2005, p.16)<sup>12</sup>

Mouffe argumenta que la construcción de la democracia implica “multiplicación de instituciones, discursos, formas de vida que fomentan la identificación con valores democráticos” (2005, p. 18). Es la práctica, no la argumentación, la que produce la ciudadanía democrática. Por eso, los modelos democráticos tienen que centrarse en el poder y en los conflictos.

Concepciones semejantes emergieron en estudios recientes de la sociedad civil y de la esfera pública. El estudio teórico, hoy clásico, de Cohen y Arato (1992) ha sido criticado por idealizar una arena política separada de las presiones coercitivas del Estado y del mercado. Autores como Chandokhe (2001) o Fraser (1992) insisten en que conflicto, poder y diferencias son parte integrante de la política. Por lo que tentativas de eliminarlos, probablemente, resultarían más en la supresión de las visiones de grupos marginados que en la obtención de consensos (Chambers 2003, p. 320-321). En la medida en que el feminismo o el multiculturalismo y otros movimientos lanzaron la discusión sobre la diversidad en el centro del debate político, la sociedad civil y la esfera pública han sido presentadas como arenas para la expresión de diferencias, y no para el descubrimiento de substratos universales (Fraser, 1992; Melucci; Avritzer, 2000).

---

12 “Rawls y Habermas quieren fundamentar la adhesión a la democracia liberal con un tipo de acuerdo racional que cerraría las puertas a posibilidades de respuesta. Ellos necesitan, por ese motivo, relegar el pluralismo para un dominio no público, aislando la política de sus consecuencias”. (Mouffe, 2005, p. 16)

Todos esos abordajes sugieren, de diferentes formas, que la contribución de las asociaciones de la sociedad civil para la democracia no tiene que ver, necesariamente, con el hecho de representar o hablar en nombre de otros. La importancia de la sociedad civil en la vida pública reside en su papel como arena para la expresión de la diversidad. Tal noción tiene importantes consecuencias para el papel de la participación en foros deliberativos, como los consejos gestores. ¿Cuál debería ser el propósito de la creación de arenas deliberativas en que actores de diferentes segmentos de la sociedad se reúnen y ganan poder de decisión? El abordaje corporativista vería tales arenas como mecanismos de representación de todos los miembros de un determinado sector de la sociedad (en general económico) y de construcción de consensos entre ellos. El abordaje pluralista probablemente las vería como espacios para la expresión de diferencias y de conflictos de intereses, sin sugerir que pudiesen llevar al descubrimiento de “intereses comunes” o que tales asociaciones que participan tengan legitimidad para “actuar en nombre” de los ausentes.

## ¿Y EL ESTADO?

La perspectiva del pluralismo sobre la diversidad de asociación cívica nos dice que los grupos cívicos tienen un papel fundamental a desempeñar en los consejos, de la misma manera que en la política general. Diversidad y movilización tienen su propia legitimidad, que no puede ser ignorada. Pero ¿será que eso quiere decir que es legítimo que los intereses de los menos organizados, o no organizados, sean ignorados en la toma de decisiones en consejos? La teoría democrática ha sido marcada por la tensión entre diversidad (o libre asociación) y la igualdad. Si no podemos exigir que las asociaciones cívicas representen a todos los ciudadanos igualmente (o a todos los miembros de un determinado grupo social) ¿esta-

remos forzados a abandonar completamente la noción de representación igualitaria?

Un pensador pluralista (Joseph Kaiser, 1978; Goering, 2003)<sup>13</sup> puede ayudarnos en ese punto. Escribiendo a mediados de los años '50, Kaiser encontró un equilibrio interesante entre la valorización de la diversidad y la búsqueda del espíritu público. Argumentó que tanto la representación de los individuos como de las asociaciones son esenciales para la democracia. Para Kaiser (1978), la soberanía del pueblo se expresa en la igualdad de derechos de cada ciudadano individual de participar en la elección de representantes para parlamentos. Él creía, con todo, que en las sociedades modernas heterogéneas, esa sola forma de representación no sería adecuada. Más allá de representar la unidad de una sociedad, argumentó Kaiser, también es esencial *representar la diversidad*, reconociendo que serán formados grupos en torno de las cuestiones consideradas más importantes, y que la intensidad de los intereses diversos queda perdida en el productor de unidad, que es la representación parlamentaria.

El dominio de la igualdad de representación no es constituido por las asociaciones, pero sí por el propio gobierno representativo. El Estado electo democráticamente puede no constituir la expresión de la voluntad de todos, pero tiene *obligaciones* para con todos los ciudadanos y para con la igualdad de derechos. Las asociaciones cívicas no tienen todavía tal obligación, aunque, en la práctica, muchas de ellas procuran promover la igualdad de derechos y la justicia social.

---

13 La discusión de Kaiser se fundamenta en la tesis de doctorado de Rebekka Göhring (2003), que discute su trabajo principal, *Die Repräsentation organisierter Interessen* (Kaiser, [1956] 1978). Por lo que conseguimos constatar, hasta el momento, no existen traducciones de sus obras, y, aunque fue citado en muchos escritos pluralistas de la década de 1960, no encontramos ninguna discusión que profundice su pensamiento.

Desde esa perspectiva, si los consejos hablan en la defensa efectiva de los intereses de los no organizados y de los excluidos, *son los miembros indicados por el Estado*, y no los de la sociedad civil, los que deberían ser responsabilizados. Si el papel del Estado es trabajar en favor de todos los individuos de forma igualitaria, entonces su papel más importante en un consejo sería garantizar que los intereses de todos fueran considerados. La idea de “paridad” tiene sentido, desde esa perspectiva: es necesario que haya un equilibrio entre diversidad e igualdad.

Esa propuesta, ciertamente despierta más preguntas que respuestas. ¿Qué mecanismos (en la ley y en la práctica) nos ayudarían a neutralizar las tendencias de captura de los representantes de los órganos estatales en los consejos por intereses privados? ¿Cómo llevar a los actores estatales a considerar de qué forma las políticas afectarán públicos más amplios además de los grupos específicos presentes? ¿Cómo determinar si el Estado está efectivamente cumpliendo su papel de defender a los excluidos? Y, aún más: ¿será posible saber cuáles son los intereses de aquellos que no se manifiestan? ¿Si los consejos gestores son creados, en parte, para remediar la incapacidad (o falta de voluntad) del Estado para lidiar con las cuestiones sociales por cuenta propia, como podemos esperar que el Estado proteja a sus ciudadanos más vulnerables? Si insistimos en que la sociedad civil es, en la tradición pluralista, caracterizada por la presión política y por las relaciones de poder, no podemos exigir que el Estado sea, de alguna forma, inmune a esas presiones. Ni podríamos esperar que él “naturalmente” representase los intereses de los políticamente excluidos o de la comunidad política como un todo. Hacerlo sería desprestigiar décadas de críticas fructíferas a la democracia representativa, a la burocracia y al Estado capitalista. Por otro lado, ya es tiempo de ir más allá de la alternativa prevaleciente, que niega hasta la misma posibilidad teórica de que un Estado democrático –organizado en base al sufra-

gio universal— pueda algún día defender los intereses de los menos poderosos.

La teoría del Estado perdió centralidad en las últimas décadas (Levi, 2002; Offe, 1996), en cuanto unos buscan en el mercado y otros en la sociedad civil los mecanismos o arenas de innovación o acción colectiva. La perspectiva diversificada de Kaiser sugiere que, en una democracia, diferentes tipos de actores desempeñan distintos papeles, ejercen diversas formas de representación y ninguno detenta el monopolio de la legitimidad. Sin embargo, aunque revele el papel constitutivo de la ciudadanía individual y el papel plural —y pluralizante— de los grupos, la visión pluralista aún parece concebir al Estado como un mediador pasivo de intereses. Desearíamos ir más allá de esa perspectiva y proponer (junto con Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006) que el Estado tiene, al mismo tiempo, *una dinámica propia* y *un carácter plural*, un conjunto no sólo de grupos sino también de proyectos.

El Estado, en los sistemas políticos democráticos, es simultáneamente mecanismo y agente de la acción pública, aunque no es el único. Los pluralistas cambian el Estado dividido por conflictos entre intereses en disputa, que permean tanto su estructura como a la sociedad civil. Algunos de sus críticos insistirán en que, aunque muchos Estados sean influenciados por fuertes intereses (económicos), ellos poseen sus propios recursos, las más de las veces suficientes para intentar reorganizar tales intereses (Skocpol, 1985; Evans, 2001). ¿Qué los llevaría a hacer eso? La combinación o recombinación de diversos proyectos *dentro* del Estado, algunos de los cuales están próximos de los proyectos de grupos basados en la sociedad civil. En otras palabras, grupos dentro del Estado generan sus propios proyectos, procurando socios o aliados entre otros tipos de grupos con proyectos privados, tanto en el Estado como en la sociedad.

## ¿REPRESENTACIÓN O INTERACCIÓN INNOVADORA?

Si individuos escogidos por las asociaciones tienen autoridad cuestionable para hablar o actuar en nombre de los ausentes y poca disposición de parte de ellos para rendir cuentas ¿por qué permitir que compartan capacidades de decisión en la esfera pública con burócratas, de la forma como se hace en los consejos gestores? Contribuciones recientes a las teorías de democracia deliberativa y de representación ayudan a reflexionar sobre la contribución de los consejos a la democracia. Esa literatura revisa y amplía la visión de Pitkin sobre la relación entre representantes y representados, estudiada en términos de la medida en que el representante responde a los deseos de aquellos a los que representa (1967, p. 235). Además de eso, ofrece una visión más dinámica e interactiva de las relaciones de representación.

El abordaje deliberativo destaca la importancia de las arenas de interacción y debate: la representación, en una democracia, envuelve no sólo fidelidad y respuesta a los anhelos de los representados sino también, la concepción y construcción de espacios en que los actores políticos deliberen. Tanto Habermas como Rawls enfatizan en la creación de espacios para el debate racional fuera del campo político del poder, aún de forma diferente. Aunque varios de los autores, discutidos en la sección anterior, desaprueben esa visión de deliberación por eludir el carácter conflictivo inherente a la política, la idea de que el debate interactivo es un componente fundamental de la democracia persiste. En interpretaciones recientes, tales arenas no son más privilegiadas como espacios de identificación de los intereses comunes, mas sí como espacios para la expresión y disputa de diferencias y conflictos. Dryzek (2000), por ejemplo, argumenta que reunir los diferentes puntos de vista (discursos) –aún aquellos que pocos o aún nadie defiende– es crucial no sólo para en-

contrar soluciones sino también para definir cuáles son los problemas (Dryzek; Niemeyer, 2006).

Los abordajes de la democracia deliberativa tienden a ser marcados por una creencia racionalista en el libre intercambio de argumentos (Bohman, 2003; Cohen; Rogers, 2003). Sin negar la importancia del argumento deliberativo, deseáramos conectar mejor las interacciones participativas con la visión pluralista radical de que la política democrática es constituida por prácticas y no sólo por argumentos.

Un complemento interesante al énfasis de los pluralistas radicales en el papel central de los conflictos viene de autores que, trabajando en otras áreas, focalizan en sistemas complejos y en el emprendedorismo. Esos autores definen que la yuxtaposición de diferentes intereses, experiencias y puntos de vista es esencial para la generación de innovaciones. Para Lane y Maxfield (1996), la innovación es una propiedad emergente que surge de ese tipo de encuentro. Ella resulta no de la agregación o de la negociación de ideas preexistentes, sino de una especie de combustión creativa que produce ideas que jamás existirían de otra forma. Ellos llaman a tales yuxtaposiciones como “relaciones fecundas” (*generative relationship*). En ese caso, la diferencia es promovida no porque resulta en justicia o aún en proyectos diversos, sino como precondition galvanizadora para proyectos hasta entonces inexistentes. El elemento catalizador es más que la interacción de ideas y motivos: brota de la construcción de relaciones concretas entre actores que desenvuelven la capacidad para usar los recursos de forma inédita. La interacción afecta no sólo las comprensiones sino también lo que las personas hacen; ella transforma la capacidad de los actores en influenciar la vida social.

Esa posibilidad es consistente con la reciente reflexión crítica sobre la noción de representación. Como fue mencionado más arriba, muchos de los que participan de los consejos gestores u observan su funcionamiento comprenden el

papel de los miembros en el sentido en que Pitkin describió la representación política: que el papel es “actuar para” los representados, y su legitimidad depende de la relación que envuelve el mandato y la respuesta entre representante y representado (Pitkin, 1967, p. 232- 235). Eso implica que un grupo identificable de “representados” sea formado antes del proceso de representación. Así, las evaluaciones del grado de efectividad de la representación miden hasta qué punto los representantes responden al grupo de personas que alegan representar (1967, p. 235). En la dinámica de los consejos en Brasil, esa idea se manifiesta constantemente en la duda sobre si los miembros de los consejos “realmente” mantienen lazos recíprocos con los grupos representados.

Por su parte, Nádía Urbinatti ofrece una concepción de representación que revé diversos aspectos de la relación entre representante y representado. En primer lugar, ella muestra que los debates dentro de un espacio de representación no son aislados de los debates fuera de tales espacios. Ella recurre a Condorcet para expandir la arena de deliberación e incluir ciudadanos de forma más general, para defender la multiplicación de espacios de debate, incluyendo discusiones formales e informales y para destacar la dimensión temporal. Al reconocer que las decisiones son construidas a lo largo del tiempo, con interregnos entre los diversos momentos de decisión, ella argumenta que la representación envuelve un aspecto de intento y error que amplía las oportunidades de debate y torna las cuestiones más claras (Urbinatti, 2006, p. 176- 205). La autora sustenta también que el sentido de la representación democrática es formado tanto por la representatividad como por la *advocacy*<sup>14</sup>. Comprometido con lo

---

14 Por no tener traducción literal en el español se prefiere la utilización del vocablo original en inglés: *advocacy*, entendido como abogacía, es decir como un conjunto de prácticas que buscan interceder o hablar en favor de una causa.

causa de los representados, el representante debe ser capaz de reconstruir el raciocinio de los representados para poder defenderlos de modo eficaz (2006, p. 47). Así la representatividad no puede significar mera reflexión, “*advocacy* en la asamblea representativa requiere y estimula *advocacy* en la sociedad” (p. 48). La representación como una dimensión temporal va más allá de la política del sí o no y articula a los representantes con los ciudadanos por medio del debate continuo “al proyectarlos en una perspectiva orientada por el futuro” (p. 228).

En otra contribución reciente al debate, Michael Saward, afirma que el foco de Pitkin en el representante al revés de en los representados hace que ella evite considerar de qué forma aquella se compromete en la construcción de estos. “Pitkin elimina por definición el aspecto central de la representación política –la producción activa (creando, ofreciendo) de símbolos e imágenes de lo que debe ser representado” (Saward, 2006, p. 301). Saward defiende un foco alternativo en la generación de relaciones de poder por medio del ejercicio de “reivindicaciones de representación”, o sea, la reivindicación del representante de hablar o actuar en nombre de alguien más (2006, p. 298, 305) ese abordaje destaca el lado actuante de la representación y “genera espacio para un trabajo normativo creativo en la radicalización de nuestras ideas sobre quién y qué puede valer como políticamente representativo” (p. 229).

Esas contribuciones nos ayudan en la búsqueda de un concepto más dinámico y creativo de representación, que reconoce que el propio concepto se reinventa en nuevos contextos<sup>15</sup>. En el caso de los consejos gestores, la concepción de representación según la cual los grupos nombrados ac-

---

15 Sobre la necesidad de verificar esas nuevas modalidades de presentación con estudios empíricos, ver Gurza Lavalle et al (2006b)

túan en el interés de públicos predefinidos, fallaría al no tener en cuenta las relaciones que se desenvuelven entre los individuos que son escogidos por las asociaciones y por las instituciones gubernamentales para participar de ellos. Esa perspectiva deja escapar la dimensión de la creatividad, congelando las relaciones en papeles pre-ordenados, y supone una posible homogeneidad de posiciones entre organizaciones de la sociedad civil que, además de impracticable, es indeseable. Si lo que ocurre en los consejos es un proceso de interacción innovadora entre actores con diferentes puntos de vista y diferentes recursos, y si el resultado puede ser no sólo la redefinición de comprensiones sino también de capacidades reales, entonces quién o qué está siendo representando en esos espacios está siempre en movimiento. Las contribuciones de Urbinatti y Saward nos ayudan a pensar en procesos deliberativos como parte de una dinámica de constante redefinición de demandas de representación de actores y arenas políticas. Como arena peculiar para la interacción entre un conjunto fragmentado de actores sociales con orígenes e intereses diversos, los consejos gestores pueden no ser espacios adecuados para la representación, en el sentido en que Pitkin define y que muchos participantes esperan. Sin embargo, ellos pueden ser espacios vivos para la producción de nuevas definiciones y prácticas para la resolución de problemas.

Aunque la solución de cuestiones pueda ocurrir también en contextos no democráticos, creemos que, cuando es parte de un esfuerzo deliberado para ampliar el espectro de ciudadanos involucrados, puede servir a fines democráticos. La ampliación de la participación en acciones de dominio público posibilita la transformación de las convicciones de los ciudadanos sobre su papel político, así como la capacidad de respuesta de las instituciones a sus necesidades concretas. Ella torna real el compromiso retórico con la participación y refuerza una noción más activa y dinámica de representa-

ción. Al constituir a sus representados como ciudadanos deseosos de participar en cuestiones públicas, los participantes en nuevas arenas deliberativas, como los consejos gestores, pueden transformar sus propias prácticas y contribuir a una polis más democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

ABERS, R. N.

—(1996) From ideas to practice: the workers' party and participatory governance in Brazil. *Latin American Perspectives*, Thousand Oaks, v.23, n.4, p. 35-53.

—(2000) *Inventing local democracy*. Boulder: Lynne Rienner.

KECK, M.

—(2003) Networks, relations and practices: reflections on watershed management organization in Brazil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA), 24. Dallas, Texas: mar., p.27-29.

—(2004) Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política do estudo da participação social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Florianópolis, v.6, n.1, p.55-68.

—(2006) Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. In: CONGRESSO LATINO- AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, Campinas, 4-6 de set.,

JOHANSSON, MA. FORMIGA; FRANK, B.; KECK, M. E.; LEMOS, MA. CARMEN

—(2006) Councils and river basin management in Brazil: democratizing water policy? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 27. San Juan, Puerto Rico, 15-19 de mar.

ABRANCHES, M.; DE AZEVEDO, S.

—( ) A capacidade dos conselhos setoriais em influencia políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS Jr, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio

—(2004) *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, p.161-192.

AMES, B.

—(2002) *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

AROUCA, S.

—(2003) *O dilema preventista: contribuições e crítica da medicina preventiva*. São Paulo: UNESP.

**ARRETCHE, M.**

—(2000) *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Ed. Revan.

**AVRITZER, L.; COSTA, S. T.**

—(2004) Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS: revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.47, n.4, p.703-728.

**NAVARRO, Z. (ORG.)**

—(2003) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.

**BAIOCCHI, G.**

—(2005) *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Palo Alto: Stanford University Press.

**BENTLEY, A. F.**

—(1908) *The process of government: a study of social pressures*. Chicago: University of Chicago Press.

**BOHMAN, J.**

—(2003) Deliberative toleration. *Political Theory*. [S.l.], Sage, v.31, p. 757-779.

**CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E.**

—(2005) Rethinking representation: seven theoretical issues. In: CONGRESSO ANNUAL DA MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. Chicago, 6-10 de abr.

**CHAMBERS, S.**

—(2003) Deliberative democratic theory. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, USA, n.6, p.307-326.

**CHANDHOKE, N.**

—(2001) The civil and the political in civil society. *Democratization*, [S.l.], Igenta Conect, v.8, n.2, p.1-24.

**COHEN, J.; ARATO, A.**

—(1992) *Civil society and political theory*. Cambridge: Mass; MIT Press.

**COHEN, J.; ROGERS, J.**

—(1995) *Associations and democracy*, London: Verso.

ROGERS, C.

—(2003) Power and reason. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso. p.237-258.

CONNOLLY, W. E.

—(1995) *The ethos of pluralization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

—(2006) *Pluralism*. Durham: Duke University Press, 2005. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Ed.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas, SP: UNICAMP; Paz e Terra.

DAHL, R. A.

—(1961) *Who governs?* New Haven, Yale University Press.

—(1982) *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control*. New Haven, London: Yale University Press.

DRYZEK, J.

—(2000) *Deliberative democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press.

NIEMEYER, S.

—(2006) Discursive representation. In: OFICINA RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION. Center for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, may 18-19, 2006. Disponível em: <<http://deliberativedemocracy.anu.edu.au/references/DiscursiveRepresentation.pdf>>

DOIMO, A. MARIA

—(1995) *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

DOMBROWSKI, O.

—(2006) Os Conselhos Municipais: uma abordagem a partir de pequenos municípios do interior. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3. Campinas, 4-6 de set..

EISENBERG, A. I.

—(1995) *Reconstructing political pluralism*. Binghamton, NY: SUNY Press.

ELIAS, P. E. M.; COHN, A.

—(2003) Health reform in Brazil: lessons to consider. *American Journal of Public Health*, Washington, DC, v.39, n.1, p.44-48.

ESMERALDO, G. G. S.L; SAID, M. A.

—(2002) O Conselho de Direitos da Mulher (CCDM): espaço de interlocução entre as demandas dos movimentos de mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p.229-279.

EVANS, P.

—(2001) *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ.

FRASER, N.

— (1992) Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig. *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MA; MIT Press. p.109-142.

FUKS, M.

—(2002) Participação política em Conselhos Gestores de Políticas Sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Rentao; FUKS, Mario, (Org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. p. 245-272.

GERSCHMAN, S.

—(2004) Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cadernos da Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.20, n.6, p.1670- 81.

GOHN, MAR. DA GLÓRIA

—(2004) Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder lo-*

cal: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, p. 57-90

GOHRING, R.

—(2003) *Shaping the new Europe: interest representation in the European Union*. Dissertation (PhD Political and Social Studies) - Otto Suhr Institute for Political Studies, Free University of Berlin. 2003.

GUNNELL, J. G.

—(1996) The geneology of american pluralism: from madison to behavioralism. *International Political Science Review*, [S.l.], v.17, n.3, p.253-265, july, 1996.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G.

—(2006a) Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n.67, p.49-104.

—(2006b) Representação política e organizações civis: novas instancias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira das Ciências Sociais*, São Paulo, v.21, n.60, p.43-66.

ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. P.

—(2005) Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation in Brazil. *World Development*, [S.l.], v.33, n.6, p. 951-64.

GUTIÉRREZ, R. A.

—(2006) *Between knowledge and politics: state water management reform in Brazil*. 2006. Tese (Doutorado, Ciência Política) - Johns Hopkins University

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

—(2005) *Brasil: o Estado de uma Nação*. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA. Disponível em: [www.ipea.gov.br/en](http://www.ipea.gov.br/en)

KAISER, J. H.

—(1978) *Die repräsentation organisierter interessen*. Berlin: Duncker & Humblot [1956].

KECK, M. E.

- (1991) *PT: a lógica da diferença - o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática
- KOWARICK, L.; BONDUKI, N.**
- (1988) Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, Lúcio (Org.) *As lutas sociais e a cidade: São Paulo passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LABRA, M.; FIGUEIREDO, J.**
- (2002) Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.7, n.3.
- LANE, D.; MAXFIELD, R.**
- (1996) Strategy under complexity: fostering generative relationships. *Long Range Planning*, [S.l.], v.29, n.2, p. 215-231
- LAVAQUE-MANTY, MIKA**
- (2006) Bentley, Truman, and the Study of Groups. *Annual Review of Political Science*, Paolo Alto, USA, n.9, p. 1-18.
- LEVI, M.**
- (2002) The state of the study of the state. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Org.) *Political science: state of the discipline*. New York: W.W. Norton and Company; Washington D.C.: American Political Science Association. p. 33-55.
- LIMA, R. MA. CORTÊS DE; BITOUN, J.**
- (2004) Os conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: Aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JR, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan. p.95-130.
- LINDBLOM, CHARLES, E.**
- (1977) *Politics and markets*. New York: Basic Books.

MADISON, JAMES. THE FEDERALIST. NO. X. IN: DAWSON, HENRY B. (ED.)

—(1897) *The federalist*: a collection of essays, written in favor of the new constitution as agreed upon by the federalist convention, sept., 17, 1787. New York: Charles Scribner's Sons. p.55-64|.

MANIN, B.

—(1997) *The principles of representative government*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

MARQUES, E. C.

—(2000) *Estado e redes sociais*: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Revan; São Paulo: FAPESP.

MELUCCI, A.; AVRITZER, L.

—(2000) Complexity, cultural pluralism, and democracy: collective action in the public space. *Social Science Information*, [S.l.], v.39, n.4, p.507-527.

MOUFFE, C.

—(2000) Deliberative democracy or agonistic pluralism. *Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series 72*. Vienna, Austria: Department of Political Science, Institute for Advanced Studies. Disponível em: [www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at)

—(2005) Por um modelo agonístico da democracia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.25, p.11-23, nov.

OFFE, C.

—(1996) The theory of the state in search of its subject matter: observations on current debates. In: *Modernity and the state*: East, West. Cambridge: MA; MIT Press, p.61-71.

PAZ, R.

—(2003) A representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social. Conselhos gestores de políticas públicas. *Pólis*, São Paulo, v.37, n.11, p.58-62.

PERISSINOTTO, R. M.

—(2002) Participação e democracia: O caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In: FUKS, Mario

(Org.) *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. p.211-244.

PITKIN, H. F.

—(1967) *The concept of representation*. Berkeley, Calif: University of Califórnia Press.

SADER, E.

—(1988) *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo - 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SANTOS, B. DE SOUSA

—(2002) Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p.456-559.

AVRITZER, L.

—(2002) Para ampliar o cânone democrático. In: (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p.39-82.

SANTOS, MAURO REGO MONTEIRO DOS

—(2004) A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JR, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan. p. 131-159.

SANTOS JR, O. ALVEZ DOS; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, LUIZ CESAR DE QUEIROZ

—(2004) Democracia e Gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS Jr, Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan. p. 11-56.

SAWARD, M.

—(2003) Enacting Democracy. *Political Studies*, [S.l.], v.51, p. 161-79.

—(2006) The representative claim. *Contemporary Political Theory*, [S.l.], n.5, p. 297-318.

SCHMITTER, P. C.

—(1974) Still the century of corporatism. *The Review of Politics*, [S.l.], v.36, n.1, p.85-131.

SCHNEIDER, B.

—(1994) *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré.

—(2004) *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

SCHÖNLEITNER, G.

—(2006) Between liberal and participatory democracy: tensions and dilemmas of leftist politics in Brazil. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, n.38, p. 35-63.

SKOCPOL, T.

—(1985) Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 3-43.

SOUZA, C.

—(2001) Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.15, n.4, p. 84-97.

TATAGIBA, L.

—(2002) Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Ed.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. p. 47-104.

URBINATI, N.

—(2006) *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.

WARREN, M. E.

—(2001) *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press.



# REFLEXIONES SOBRE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN ESCENARIOS LOCALES LATINOAMERICANOS

*Cintia Pinillos<sup>1</sup>*

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde hace aproximadamente dos décadas, en un amplio y variado número de municipios latinoamericanos han comenzado a implementarse políticas que promueven la participación ciudadana en la gestión pública. En general, estas experiencias han sido impulsadas desde los gobiernos y han impactado tanto en las prácticas ejecutivas como en las legislativas –como espacios tradicionales de representación y deliberación.

Estos procesos de introducción de políticas de participación ciudadana, se desarrollaron como contracara de la crisis de representación y de la pérdida de la centralidad las instituciones tradicionales de la democracia representativa –parlamentos y partidos–, como agentes centrales de la mediación entre la sociedad y el estado. El fenómeno de crisis de los modelos y actores tradicionales de representación no es excluyente del contexto latinoamericano, pero en nuestra región se dieron *vis a vis* cambios en la matriz Estado-céntrica (Cavarozzi, 1991) y en contextos crecientes de desigualdad social.

La promoción de políticas participativas a nivel local recuperaron también los impulsos descentralizadores que se

---

1 Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

orientaron desde el Estado nacional hacia los niveles subnacionales a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, y que afectaron tanto a la esfera política como a la económica<sup>2</sup>. Los procesos de descentralización, que pueden ser observados desde diversos ángulos conceptuales y que se manifestaron de manera contrastante a lo largo de las distintas regiones, implicaron la transferencia (o restitución) de autoridad y recursos desde los gobiernos nacionales a los subnacionales y locales.

En este contexto, en América Latina se dio también un proceso de relocalización de parte de lo público estatal en la sociedad civil, como metáfora del fin de una época. En algunos actores de la sociedad civil comenzaron a recaer tareas que hasta ese momento cumplía el Estado, como la organización y gestión de recursos destinados a la atención de sectores sociales vulnerables. Muchas asociaciones y organizaciones de la sociedad civil asumieron la función de satisfacer necesidades y gestionar servicios, ampliando la esfera de la producción de áreas públicas desde lo social (Bolos, 2008).

Impulsado por el alcance de la aplicación de medidas económicas liberalizadoras, se produjo un repliegue del Estado como garante de lo público en áreas sensibles, generando va-

---

2 Para Snyder, los procesos de democratización desencadenados a partir de los '80 en distintas regiones implicaron la distribución de poder entre los gobiernos nacionales y los subnacionales, tanto en Estados que eran hasta ese momento nominalmente federales, como Rusia o México, así como en aquellos países que eran unitarios, como España. En otros casos, la democratización tuvo como correlato la ruptura de regímenes federales, como Cheshcolovaquia o Yugoslavia. Una forma extrema de descentralización puede verse en los casos donde los cambios en los regímenes políticos resultaron en el colapso del Estado central y la emergencia de situaciones de anarquía política, como los casos del Congo/Zaire, Liberia, Sierra Leona o Somalia (Snyder, 2001: 94).

cancias que la sociedad civil intentó ocupar, en muchos casos a partir de la terciarización por parte del Estado de “servicios” que no podían ser privatizados.

En algunos países latinoamericanos, la sociedad civil también pasó a cumplir otros roles, asociados con la debilidad de uno de los componentes republicanos de la democracia: la *accountability* horizontal (O’Donnell, 1997). Así, frente al silencio o la inoperancia de las agencias específicamente creadas para la revisión (contralorías, contadurías, ombusman, entre otros) algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) contribuyeron a impulsar un tipo de *accountability* vertical, no electoral, con capacidad para activar controles de tipo horizontal sobre las formas de ejercicio del poder que no estaban funcionando adecuadamente. Peruzzotti y Smulovitz introducen el concepto de *accountability* social para dar cuenta de este nuevo tipo de *accountability*. Los autores resaltan que han aparecido un abanico de movimientos sociales y una red de OSC que ocuparon el espacio, exigiendo y monitoreando la legalidad de las acciones del Estado, así como la irrupción de escándalos mediáticos que sacaron a la luz numerosos actos de corrupción (2002:23). Estos fenómenos constituyen una forma innovadora de politización en la región, ya que esta *accountability* social puede cumplir un papel central para fomentar la *accountability* legal y política. Desde esta perspectiva, el funcionamiento de asociaciones civiles, OSC, movimientos sociales y medios de comunicación, puede compensar déficits intrínsecos de las instituciones electorales y constitucionales<sup>3</sup>.

---

3 Es importante señalar que los autores aclaran que el reconocimiento del papel de la sociedad civil en el ejercicio de la *accountability* no dice nada con respecto a la orientación ideológica de estas acciones (2002:25). Este señalamiento es central, y puede ser vinculado a otro que se dio a partir de estos desa-

A la par de que lo público dejaba de resumirse en lo estatal –tanto material como conceptualmente–, comenzaban a producirse cambios en la articulación de los intereses públicos no estatales y el Estado en su expresión local municipal. En este contexto, la esfera local aparecía como garante más próximo de lo público estatal.

Desde algunas miradas académicas sobre las políticas participativas se señala una crítica a la política institucionalizada, como puente de articulación entre las esferas estatal y social en las democracias liberales de las sociedades capitalistas avanzadas (Offe, 1991). Sin embargo, la experiencia latinoamericana reciente revela un elemento central de estos procesos: la incorporación de las políticas participativas en los espacios locales fue estimulada y coordinada desde el propio Estado.

En las páginas que siguen, se propone un análisis de los vínculos entre lo público social y estatal y lo privado en los procesos de introducción de las políticas participativas. En un segundo momento, se discute la relación entre las “nuevas” formas de participación y las “viejas” instituciones representativas. Finalmente, se plantean líneas tentativas que pueden enriquecer la mirada comparada sobre las prácticas y políticas participativas desarrolladas en distintos casos de la región.

## **2. SOBRE LO PÚBLICO SOCIAL Y ESTATAL, Y LO PRIVADO EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Nora Rabotnikof propone pensar tres sentidos asociados a lo público: lo general y común, lo visible y manifiesto, y lo abierto y accesible (2005:30). Estos sentidos se han articula-

---

rollos, que tiene que ver con el interrogante acerca de quien controla estos nuevos mecanismos.

do de manera variable en distintos contextos históricos y se han anclado en diversos escenarios. Con la consolidación del Estado, los múltiples sentidos de lo público fueron encarnando en una de sus expresiones más perdurables, como sinónimo de lo estatal. Sin embargo, lo público como “asunto de un público”, en el sentido de privados reunidos, va a transitar caminos distintos desde el punto de vista de su conformación social, su representación política y su “autoconciencia” (2005:42).

El sentido de lo público como ámbito abierto y accesible constituye una dimensión relevante para pensar las políticas participativas. Desde las miradas tradicionales, lo público estatal se ha desarrollado como espacio relativamente cerrado, donde la ciudadanía no interviene como actor con capacidad de influir en la toma de decisiones. Con la incorporación de políticas participativas, la gestión pública habilita intersticios de participación ciudadana alternativos a las formas tradicionales, orientadas por un vínculo representativo entendido en términos estrechos.

En los últimos años se asiste a un proceso de crisis del Estado como el lugar excluyente de lo público político, produciéndose a su vez un rebazamiento de la esfera liberal (Ardite, 1995:54). En este marco las políticas participativas pueden pensarse como estrategias de los gobiernos para dar cuenta de este fenómeno. La esfera estatal en general y el poder ejecutivo en particular, a partir de la promoción de estos espacios participativos, contribuyen a generar fuentes alternativas de legitimidad de la acción pública.

Por su parte, el desplazamiento de lo público hacia el ámbito de la ciudadanía, implica que la participación ciudadana funciona como una alternativa al monopolio de decisiones (Bolos, 2008:14). En sintonía con este nuevo desplazamiento de lo público desde lo social hacia la ciudadanía, algunos gobiernos locales promovieron la participación no sólo articula-

da en organizaciones de la sociedad civil, sino también de los vecinos en tanto ciudadanos<sup>4</sup>.

Por su parte, en las sociedades contemporáneas, también lo privado parece expandir sus límites, a partir de la privatización de ámbitos que antes constituían parte de lo público. Lipovetsky argumenta que el proceso de fragmentación individualista del cuerpo social, se da a partir del impacto de la proliferación de objetos de consumo, que transforman prácticas colectivas en actividades privadas (1993). Desde esta perspectiva es también posible pensar en el actual escenario local en el que las políticas participativas se desarrollan.

En esta nueva ciudad, los lazos de solidaridad –articulados en el marco de actores tradicionales como los partidos, los sindicatos o las iglesias– se han ido debilitando. El proceso de individualización de los sujetos sociales nos ofrece un panorama de personas que se reencuentran con otros, pero ya no en función de proyectos compartidos, sino de sus trayectorias personales, intereses y motivaciones (Lipovetsky, 1993:229). Sin embargo, esta *nueva ciudad* latinoamericana, por estar compuesta por ciudadanos con estrategias diferenciales de inclusión en el espacio público, adquiere características propias que deben ser incorporadas en el análisis, contemplando los procesos de crisis económica recurrente, precarización laboral y marginalidad social.

Si bien los actores tradicionales han dejado de ser los espacios “naturales” de canalización de identidades y proyectos colectivos –en aquellos lugares donde alguna vez lo fueron– la heterogeneidad social ha matizado algunos procesos a partir de la emergencia de otros actores que en algunos casos han

---

4 Estas diversas posibilidades de participación, ya sea a través de la incorporación orgánica de OSC, como la de individuos –en tanto vecinos, consumidores, usuarios, etc.– pueden verse tanto en los presupuestos participativos, como en otros dispositivos como los consejos comunales y las audiencias públicas.

contribuido a favorecer espacios públicos sociales de articulación de necesidades –más que de intereses–. En este sentido, las organizaciones de base territorial, las vecinales y las expresiones territoriales de algunos partidos políticos, operan como instancias de articulación de un *nosotros* que condensa trayectorias personales y necesidades colectivas. La heterogeneidad de la sociedad de *esta ciudad* nos permite abrir interrogantes en cuanto al alcance de algunas generalizaciones que si bien pueden ofrecer grandes pinceladas de los cambios contemporáneos, deben ser enfrentadas con la naturaleza propia de realidades sociales muy diversas.

Puede interpretarse que en los procesos de participación ciudadana, lo público como espacio accesible y abierto, favorece la argumentación y la deliberación públicas como estrategia alternativa (aunque no exclusiva) a las mediaciones tradicionales encargadas de la representación pública política. Los ciudadanos en estos espacios favorecidos por el propio Estado, intervienen activamente en la definición y formulación de políticas públicas que afectan en forma directa la porción de lo público en donde transcurren sus vidas cotidianas, en uno de los sentidos atribuidos por Rabotnikof a lo público como general y común. Pero a su vez, lo privado adquiere nuevos significados a partir del encuentro con otras trayectorias individuales que requieren ser articuladas con el fin de transformar parcialmente el entorno cercano.

En estos procesos, lo general y común constituye un universo más restringido que en las versiones originales, ya que alude a un universo ciudadano que no se encarna en la nación y que en algunas políticas no reconoce ni siquiera a la ciudad como escenario, sino más bien a espacios territoriales de vinculación primaria, como los barrios. Observamos así un proceso de proximidad en la recuperación de la discusión sobre lo público, que recorta el campo deliberativo de los sujetos sociales, a lo propio –común privado–, cercano y conocido. El vecino, a título personal o como parte de organizaciones

de base territorial u OSC de diverso tipo, asume protagonismo público. Esta circunstancia lleva a reorientar la pregunta hacia el campo de la ciudadanía y sus múltiples trayectorias teóricas.

¿Qué ocurre al interior de los espacios territorialmente localizados que son habilitados desde el Estado para desarrollar prácticas participativas? ¿Son espacios de construcción/reconstrucción de solidaridades colectivas y ciudadanía, o replican los intereses individualistas de los vecinos, vinculando solamente de manera transitoria trayectorias privadas?

Desde algunas perspectivas, la ciudadanía aparece como un concepto estrecho para analizar la forma en que se produce política “desde abajo”, en el ámbito de la sociedad civil. Arditi analiza los múltiples desdoblamientos de la esfera política liberal para caracterizar expresiones políticas que en principio parecen exceder a la ciudadanía, ya que no tendrían al Estado como campo natural de acción e intervención. Los individuos que participan en organizaciones de la sociedad civil o en diversos movimientos sociales, no lo harían como ciudadanos sino como mujeres, negros o vecinos, constituyendo su identidad a partir de su inserción en una trama compleja de grupos políticos (1995:49). Estas acciones tienden a transformar problemas privados en cuestiones públicas, pero desde esta perspectiva las mismas no se agotarían en una interpelación a lo público estatal.

Por su parte, Jelin (1996), analiza el fenómeno de construcción de ciudadanía a partir de las prácticas sociales, los sistemas institucionales y las perspectivas culturales. Si bien su análisis se concentra en los desafíos planteados en los procesos de transición desde el autoritarismo a la democracia, identifica dos elementos que permiten abordar el problema en diferentes contextos espaciales y temporales: el desarrollo de aprendizajes de derechos y responsabilidades, y la creación de marcos institucionales democráticos (1996:113).

Si bien las políticas participativas en escenarios locales presentan características distintas a las consideradas por la autora en su trabajo –en donde reflexiona en torno a la ciudadanía, considerando procesos más amplios y actores nacionales–, es posible recuperar esta perspectiva para orientar la mirada sobre la relación entre participación y ciudadanía. Ya que estas políticas constituyen, en sus múltiples variantes, marcos novedosos pero institucionalizados, que promueven nuevas prácticas que están reglamentadas desde el Estado.

La ciudadanía no se restringe a la noción de derechos y obligaciones, sino que está asociada a un conjunto de prácticas. En este sentido, es posible pensar que estos espacios participativos pueden ser propicios para facilitar, a través de la innovación institucional desde arriba, la construcción de ciudadanía desde abajo. La educación del ciudadano puede desarrollarse a partir del ejercicio de sus derechos en un proceso dinámico que involucra acciones de ciudadanía. Se presenta así el desafío de superar intereses particulares, del orden de lo privado, a favor de la responsabilidad social por medio de la creación/recreación de intereses colectivos. Estos intereses pueden involucrar tanto a la ciudad en su conjunto como a los vecinos de un barrio en particular. Cualquiera sea el alcance territorial y/o poblacional, lo público y lo privado, transitan articuladamente en el marco de los procesos de participación.

Jelin plantea que la construcción democrática luego de los procesos de transición, requiere de la institucionalización de formas de control de la ciudadanía como condición para la consolidación de democracias estables (1996:120). La debilidad de los mecanismos de *accountability* horizontal en muchos países latinoamericanos ha estado acompañada, como veíamos, por la presencia de prácticas de *accountability* social. En los espacios locales la responsabilidad es más cerca-

na<sup>5</sup>. En algunos municipios latinoamericanos, el control de la gestión por parte de la ciudadanía se institucionalizó a través de diversas políticas, inaugurando escenarios de construcción de ciudadanía con el objetivo de dar respuesta a diversas necesidades sociales.

En estas situaciones, si los postulados funcionaran adecuadamente en la práctica, las políticas participativas operarían como ámbitos de ejercicio de la ciudadanía y la responsabilidad pública, facilitando la reproducción de sus aprendizajes en otros escenarios sociales y políticos, amplificando el impacto de las políticas públicas particulares.

Recuperando la pregunta a la luz de las lecturas planteadas: ¿Qué perspectiva caracteriza mejor la ecuación de lo público y lo privado, lo social y estatal, que se promueve en el proceso de implementación de políticas participativas en términos de ciudadanía?

Si como propone Ardití, la esfera democrática-representativa del Estado liberal no es el único lugar de la política (1995:39), estos nuevos escenarios pueden ser estudiados como ámbitos alternativos pero institucionalizados, habitados por la política representativa, y donde se articularían con el Estado diversas expresiones sociales.

El problema que adquiere la perspectiva pluralista para dar cuenta de las políticas participativas es que privilegia la política de “intercambios directos” entre organizaciones de la sociedad civil, establecidas al margen del Estado (Ardití, 1995:67), mientras que en las políticas estudiadas en el marco de este trabajo es la propia arena estatal la que se abre, pro-

---

5 En este sentido, resulta interesante recuperar la relación entre gobiernos locales y ciudadanía que se desarrolla en el marco de procesos de graves crisis económicas y sociales, ya que las demandas trascienden las competencias jurisdiccionales del municipio, al que le reclaman soluciones que están establecidas como responsabilidades de otros niveles de gobierno.

moviendo en su seno un ámbito de articulación con los actores sociales. Además, el Estado no sólo proporciona el espacio sino que, al observar los procesos concretos, queda en evidencia que no ha renunciado al rol de interlocutor central en los ámbitos participativos.

Sin embargo, las políticas participativas contribuyen a articular las lógicas de la acción social en base a la fórmula de “demandas con propósitos” (Arditi, 1995:72). Estas demandas no son exclusivamente activadas en el marco de los dispositivos participativos sino que de alguna manera recuperan otras expresiones desarrolladas en los diversos escenarios en donde se desenvuelve la acción política. Al mismo tiempo, difunden prácticas de ciudadanía incorporadas en el ejercicio de la participación que impactan en el repertorio de acciones sociales externas.

Considerando un concepto amplio de ciudadanía en tanto recuperación de la acción como elemento central de aprendizaje, como nos propone Jelin, es posible repensar los efectos de los procesos participativos más allá de sus intensiones inmediatas. No sólo es un espacio público estatal, sino que a partir de ellos se recrean otras formas de lo público social y se recuperan intereses del plano de lo privado en el marco de deliberaciones ciudadanas.

El elemento primordial que parece poner en juego la continuidad y profundización del proceso de implementación de políticas participativas impulsadas desde el Estado ha sido la presencia de una sociedad civil receptora y activa, en donde lo público se expresaba en acciones concretas. Como plantea Leonardo Avritzer (2001) es posible hablar de un círculo virtuoso, en el que la participación ciudadana se involucre con las decisiones promovidas por los gobiernos para abrir espacios participativos.

En una primera mirada es posible inferir que la participación ciudadana individual, tanto por su carácter de trayectoria personal y privada como por su limitada capacidad de in-

fluencia, marginaliza los alcances del proceso participativo. Sin embargo, las mudanzas de lo público hacia múltiples escenarios, permite imaginar efectos no previstos por los gobiernos que impulsaron la inauguración de los espacios de participación. La llegada individual de vecinos impulsados por necesidades privadas puede traducirse a partir de la práctica de la participación en acciones de ciudadanía, y el crecimiento de la influencia de las OSC en los procesos de toma de decisiones, pueden contribuir a delinear un nuevo espacio público político. Estos procesos pueden trascender el propio escenario previsto por el Estado, favoreciendo solidaridades alternativas de carácter público.

#### EL BINOMIO REPRESENTACIÓN-PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA<sup>6</sup>.

Las trayectorias histórica y teórica de la democracia representativa se han construido en oposición a las formas participativas de intervención de los ciudadanos en el gobierno. La representación, en su versión clásica, es presentada en términos de autorización, resumiendo en el acto eleccionario las posibilidades de participación y control ciudadano sobre el gobierno (Pitkin, 1985; Manin, 1998). Es frente a estas instituciones y en el marco de una crisis de las formas tradicionales de la representación que comienzan a desarrollarse diversas experiencias participativas.

---

6 Este apartado recupera parte de los argumentos expuestos en un trabajo presentado en el *Coloquio Política, Historia y Sociedade: perspectivas comparadas*, Organizado por el Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira, el Programa de Pós-Graduação em Ciência Política y el Departamento de Ciências Sociais de la Universidade do Paraná, Curitiba, Brasil, en agosto de 2009

Sin embargo, se han producido aportes interesantes que a la vez que plantean los límites del lazo representativo tradicional, presentan las potencialidades de la participación ciudadana para la consecución del ideal democrático, sobre todo en los escenarios locales (Pateman, 1970; Barber, 2003). El análisis de las instituciones políticas en donde se articulan el Estado y la Sociedad Civil, brinda elementos necesarios para comprender las aristas de los procesos participativos impulsados mayoritariamente desde las instancias gubernamentales.

La participación ciudadana en diversas políticas públicas puede ser entendida como una intervención ordenada de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para cooperar con las acciones que lleva a cabo un gobierno, en este caso local. En este sentido, es que se convierte en una fuente de poder, una forma de lograr prestigio y un modo de alcanzar mayor integración social (Acuña y Vacchieri, 2007).

A partir de lo expuesto, es posible entender la relación entre representación y participación como una ecuación complementaria, no excluyente, y abordar sus potencialidades para reforzar el lazo entre ciudadanos y gobernantes, fundamentalmente en el marco de la proximidad que favorecen las instancias municipales. Desde la perspectiva de la democracia participativa, se plantea la ampliación de la esfera de la política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos. La participación persigue la articulación de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Estos espacios de participación-deliberación pueden influir en las prácticas legislativas, ya que el escenario parlamentario es considerado el espacio deliberativo por excelencia de la democracia representativa.

Si se observan las principales experiencias de participación ciudadana institucionalizada desarrolladas en distintos escenarios locales de la región, es posible observar algunas prác-

ticas que suponen la habilitación de canales representativos alternativos.

La representación de los actores de la sociedad civil habilitada en el marco de los procesos participativos es diferente de la que se ejerce en los cuerpos legislativos. La naturaleza diferente de las representaciones que emergen en los procesos participativos puede ser interpretada a partir de la reciente propuesta de Avritzer, quien define la construcción de un concepto de representación que involucra tanto las dimensiones electorales como las no electorales, cuestionando la relación directa entre representación y soberanía propia de la teórica de representación convencional (2007:455). A partir de la introducción de un nuevo concepto relacional de representación, el autor se propone despejar de la idea de representación el componente de autorización<sup>7</sup>, evidenciando otras características asociadas al vínculo simultáneo que se establece en las prácticas participativas entre actores sociales, temas y dispositivos capaces de agregarlos.

#### **LINEAMIENTOS PARA FAVORECER EL ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA.**

En el marco de la agenda de investigación latinoamericana, la política local ha cobrado importancia académica, fundamentalmente como espacio de construcción de identidades y de articulación de competencia política, pero también se ha destacado como el ámbito principal de materialización de interesantes experiencias de participación ciudadana en

---

7 Este elemento es central en la vertiente hobbesiana. En este sentido, quedan claramente planteados en la propuesta de Pitkin, junto con los aspectos relativos al monopolio de la representación y la territorialidad (1985).

los procesos de toma de decisión sobre los asuntos públicos. Precisamente, la perspectiva de la democracia participativa se ancló en términos analíticos en las ciudades, en donde la proximidad favorece el vínculo entre los ciudadanos y la política (Pateman, 1970; Barber, 2003).

En este sentido, la gestión de centros urbanos importantes comenzó a ocupar un lugar político relevante, ya que las ciudades pasaron a ser escenarios decisivos para la movilidad de capitales internacionales y se reconfiguraron como nuevos territorios desde los cuales se podría conseguir la emancipación social (Gugliano, 2006:47).

El presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre y la descentralización participativa llevada a cabo en Montevideo, constituyen dos de los fenómenos de incorporación de la participación de la sociedad civil en la gestión pública local de mayor influencia en otros procesos semejantes que, con distintos resultados y continuidad, se desarrollaron en diversos municipios de la región. Así como fueron promovidas en sistemas federales como Brasil o Argentina, también tuvieron lugar en contextos unitarios, como Chile<sup>8</sup>. En ciudades capitales, como Montevideo o Buenos Aires, en ciudades que son capital de Estado (o provincia), como Porto Alegre o San Pablo, pero también en ciudades importantes que no son capitales de provincia, pero que cuentan con importancia sustantiva en términos económicos, sociales y políticos para su región, como es el caso de Rosario en Argentina.

Así como en la experiencia latinoamericana la introducción de políticas participativas en la gestión pública local se produce por un estímulo inicial de los gobiernos, también puede observarse una tendencia bastante generalizada en los partidos que las promueven. En muchos casos, y no sólo en los

---

8 Un trabajo que puede consultarse para el caso chileno –sin dudas menos conocido que otros citados en este artículo–, puede consultarse Castillo y Villavicencio (2004).

más emblemáticos, la introducción de políticas participativas, fue propuesta e implementada por partidos orientados hacia el centro-izquierda<sup>9</sup> de sus respectivos sistemas de partidos. Desde fines de los '80 y los primeros '90, muchos partidos de la izquierda o centro-izquierda obtuvieron éxitos en las elecciones municipales, especialmente en grandes centros urbanos. Estos partidos ocupaban el rol de oposición en el escenario nacional, y en algunos casos se desempeñaban también como oposición en el nivel provincial –o estadual–.

Este rasgo común resulta relevante, ya que permite definir una forma particular de concebir el ejercicio del poder en relación con la participación ciudadana por parte de estas fuerzas políticas, a la vez que evidencia una forma alternativa de legitimación en el ejercicio de gobierno, que en muchos casos contribuyó para proyectar hacia niveles de gobierno superiores, los logros iniciales alcanzados en el nivel municipal, en parte asociados con la implementación de estas políticas<sup>10</sup>.

Sobre los casos más relevantes, se ha producido importante literatura, y en los últimos años se ha ampliado el universo

---

9 Para considerar esta caracterización es importante recuperar el aporte de Coppedge (2000) en relación con la discusión sobre derechas e izquierdas en el contexto partidario latinoamericano. Una buena manera de analizar la ubicación en el espectro ideológico en perspectiva comparada es pensar en la distancia de cada uno de los partidos del centro relativo de cada uno de los sistemas de partidos.

10 En los casos más exitosos, los partidos de oposición al frente de los gobiernos locales que impulsaron políticas participativas lograron mayor influencia en las arenas políticas superiores. En el caso de Brasil y Uruguay, concretaron la alternancia a nivel nacional en 2002 y 2004 respectivamente. En cuanto a la ciudad de Rosario, en 2007 una coalición encabezada por el partido socialista, al frente del gobierno de la ciudad, logró triunfar en la provincia, desplazando al justicialismo que había estado al frente de la gobernación desde el retorno a la democracia en 1983.

de experiencias estudiadas. Sin embargo, quedan pendientes estudios que contemplen de manera sistemática diversos aspectos de los procesos participativos. Esto requiere, por un lado, considerar un número significativo de casos, de diversa escala (grandes municipios, ciudades intermedias, pequeñas localidades), para poder relevar semejanzas y diferencias, y por otro analizar las experiencias luego de transcurrido un tiempo significativo desde el inicio de la implementación de las políticas.

Un tipo de mirada comparada que incorpore un número mayor y más diverso de experiencias, así como la perspectiva histórica, permitirán evaluar el grado de arraigo de este tipo de políticas, tanto en los actores tradicionales –por ejemplo para evaluar la continuidad de las mismas al producirse la alternancia en los gobiernos locales–, como en el entramado de OSC y en la ciudadanía en su conjunto.

Las políticas participativas parecen estar cambiando la morfología de la toma de decisiones públicas en distintos escenarios locales de la región y los ciudadanos parecen reconocer formas alternativas –y complementarias– a los canales tradicionales de representación para canalizar sus demandas y resolver problemas comunes. Pero es necesario analizar en perspectiva estas transformaciones de la democracia para que nuestra mirada no se confunda con éxitos y fracasos coyunturales.

## BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, C. Y VACCHIERI, A. (COMPS.)

—(2007) *La incidencia Política de la Sociedad Civil, Siglo XXI* editores, Buenos Aires

ARDITI, B.

—(1995) “La política después de la política”, en Bolos, Silvia, *Actores sociales y demandas urbanas*, Plaza y Valdés – UIA, México.

AVRITZER, L.

—(2001) “Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea”, en *Metapolítica* 5 (18), pp. 50-65.

—(2003) “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, en AVRITZER, Leonardo y NAVARRO, Zander (comps.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, Cortez, São Paulo.

—(2007) *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Aça*, Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol 50. No 3, pp. 443-464.

BARBER, B.

—(2003) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press

BOLOS, S.

—(2008) “La construcción y ejercicio de la ciudadanía de las mujeres participantes en organizaciones sociales”, en Bolos, Silvia (coord.) *Mujeres y espacio público Construcción y ejercicio de la ciudadanía*, Universidad Iberoamericana, México.

CAVAROZZI, M.

—(1991) “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Nº 74, octubre-diciembre, pp 85-111.

COPPEDGE, M.

—(2000) “La diversidad dinámica de los sistemas de partidos latinoamericanos”, *PostData*, N° 6, Buenos Aires, pp. 109-134.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. Y PANFICHI, A.

—(2006) *Por otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. CIESAS, México

GUGLIANO, A.

—(2006) “Balance de experiencias recientes de participación ciudadana: la descentralización participativa en Montevideo y el presupuesto participativo en Porto Alegre”, *Revista Temas y Debates*, N° 12, Rosario, pp. 37-64.

JELÍN, E.

—(1996) “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Jelín, Elizabeth y Eric Hershberg (coord.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

LIPOVETSKY, G.

—(1993) “Espacio privado y espacio público en la era posmoderna”, *Revista Sociológica*, Mayo – Agosto, Año 8, N° 22, México.

MANIN, B.,

—(1998) *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.

O'DONNELL, G.

—(1997) “¿Democracia delegativa?”, en *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.

OFFE, C.

—(1991) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza, México.

PATEMAN, C.

—(1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

PERUZZOTTI, E. Y SMULOVITZ, C.

—(2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires.

PITKIN, H.

—(1985) *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

RABOTNIKOF, N.

—(2005) *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México.

SNYDER, R.

—(2001) “Scaling down: The subnational Comparative Method”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, No. 1, pp. 93-110.

# TENSIONES SOBRE LA REPRESENTACIÓN EN INTERFASES PARTICIPATIVAS A NIVEL LOCAL

*Corina Echavarría<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En los cestos de basura de la vía pública de la ciudad de Córdoba un cartel nos interpela: “DEPOSITE AQUÍ SU VOTO. La democracia nos destruye”. La referencia a la democracia representativa y sus limitaciones es evidente. No obstante muchas son las preguntas que podemos hacernos a partir de esta manifestación: ¿Quiénes conforman ese “nosotros” que es directamente afectado por las formas democráticas? ¿A qué hace referencia la “destrucción”? ¿Ha dejado de ser el voto la forma legítima de manifestación o ejercicio de la soberanía popular? ¿Hay otras formas de definición de la voluntad colectiva vinculante?

Los debates actuales vinculados a la democracia en la región se refieren a la “crisis de representación” como agotamiento de la ficción organizacional legitimante del modelo democrático; como resultado de las “paradojas” de la imbr-

---

1 Doctora en Administración Pública (Universidade Federal da Bahia, Brasil). Investigadora Asistente en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, CONICET-UNC. Co-Directora del Programa Filosofía Social y Teoría de la Sociedad, CIECS/CEA-UNC. Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UCC y de la Escuela de Ciencias de la Información - UNC. Contacto: coriecha@hotmail.com

cación histórica contingente de la democracia y los marcos ideológicos en los que se ejerce y como corolario de “formas innovadoras de politización” que permitirían pensar en el rediseño de las formas institucionales existentes. Se presume así que estamos simplemente ante: el “reacomodo” de los elementos presentes en la democracia; la permanente negociación entre lógicas igualitarias y libertarias; o la “emergencia de mecanismos alternativos” de relación Estado / Sociedad.

Entre las múltiples dimensiones del fenómeno de la representación en las democracias modernas o sentidos atribuidos a la representación política en dicho contexto, el reconocido trabajo de Pitkin (1997) destaca: la autorización, la responsabilidad, la descripción, el simbolismo y la actuación sustantiva. Los debates aludidos han puesto en cuestión de múltiples formas no sólo los sentidos tradicionalmente atribuidos sino también, consecuentemente, su traducción institucional. En investigaciones precedentes, vinculadas a la democratización de la gestión local y, en este contexto, a la participación ciudadana (ECHAVARRÍA, 2000, 2005, 2008, 2011), hemos reflexionado sobre las potencialidades y limitaciones democráticas de los diseños institucionales propuestos en el ámbito local a partir de la década de noventa bajo la bandera de la democratización –particularmente, las experiencias que más difusión y/o réplica tuvieron: de planificación estratégica de ciudades y de presupuesto participativo. Con este marco, a la luz de las experiencias desarrolladas en los mencionados escenarios locales participativos, proponemos reflexionar en torno a tres preguntas: ¿de dónde proviene la legitimidad?; ¿cómo se resuelve el principio de identidad entre gobernantes y gobernados? y ¿cuál es la novedad de los diseños institucionales propuestos?

## DEBATES E HIPÓTESIS

### A. *EL AGOTAMIENTO DE LA “FICCIÓN ORGANIZACIONAL LEGITIMANTE”*

Afirman los autores que el argumento que conecta la democracia con la representación es que la habilitación electoral de algunos individuos para gobernar, esto es, su facultad para mandar en un orden igualitario deviene de las elecciones. Estas son entendidas como la manifestación del consentimiento de los gobernados o la “autorización” de los mismos para que otro actúe en su nombre de manera colectivamente vinculante. En este sentido, se afirma que los gobernantes son “representativos” en tanto son elegidos en elecciones libres y con amplia participación de una ciudadanía que goza de libertades políticas. Se presume, entonces, que en dichas circunstancias los gobiernos no pueden sino actuar en favor del interés de la ciudadanía (actuar por).

Según esta perspectiva, los fenómenos actuales vinculados al régimen representativo no estarían dando cuenta de un agotamiento de la representación o ruptura del mencionado régimen, sino de una “metamorfosis” o mutación que permitiría continuar considerando a las formas institucionales actuales en el marco de los gobiernos representativos. No obstante lo cual, las lecturas críticas destacan que el hecho electoral antes mencionado, es decir, la sucesión periódica de elecciones libres, lo que no garantiza no es la conformación de los gobiernos democráticos sino la representatividad de los gobernantes. Lo que está en crisis, entonces, son los sentidos políticamente atribuidos a la representación, tales como: autorización y responsabilización, descripción o equivalencia para “actuar por” y “actuar como” el representado o titular del derecho a decidir.

Como afirma Abal Medina [h] (2004), se trata de la “pérdida de credibilidad de la metanarrativa representativa como parte de las narraciones emancipatorias míticas de legitimación del orden político” moderno, lo que refiere no sólo al proceso de autorización que compone la representación política como ficción legitimante del gobierno democrático, sino también a la falta de “identificación” de los ciudadanos (autores) con sus representantes (actores). Según el autor, la representación habría funcionado hasta ahora apoyándose en ciertas características sociopolíticas de las sociedades occidentales que la hacían verosímil. Hoy en día, partiendo de diagnósticos deconstruccionistas el autor sostiene que, “el proceso de individuación niega cualquier pretensión de reunificar lo social y [...] se pierde la fe en la capacidad humana de producir el futuro [...] representar lo social parece volverse imposible, pues no hay forma de establecer relaciones homológicas en ese juego fracturado, cambiante, heterogéneo y complejo en el que se ha convertido la sociedad”.

Se pone en juego el carácter descriptivo de la representación, las características del representante y la posibilidad fáctica de una equivalencia entre ideas, valores e intereses con la población representada, de una correspondencia o conexión entre los dos polos de la relación. La hipótesis que subyace en esta discusión es que se trata de un proceso de reacomodo o desplazamiento de los elementos presentes desde el origen en la democracia moderna, abriendo entonces la posibilidad de pensar formas democráticas “pos-representativas” (cf. Abal Medina, 1997), o que en sus redefiniciones todavía no “superan” la representación como ficción legitimante del régimen. La reconstrucción de la legitimidad de la representación política estaría asociada a algunas de las siguientes ideas: la limitación de la representación de los conflictos y los actores que son propios del juego político; por otro lado, la generación de identidades que para sostener la legitimidad de las instituciones resultan frágiles y contingentes. En tal senti-

do, el proceso remitiría a la adecuación de las instituciones y a la búsqueda de la participación ciudadana mediante mecanismos que por su lógica deliberativa no reproduzcan el bias electoral agregativo.

Pensando en estas posiciones y tomando como referencia a las transformaciones o diseños participativos implementados en los niveles locales de gobierno nos preguntamos: ¿de dónde proviene la legitimidad en estas formas democráticas? ¿Cuáles son las adecuaciones observadas? ¿qué trae de nuevo la lógica deliberativa cuando se trata de la representación?

## *B. LA PARADÓJICA IMBRICACIÓN DE LA DEMOCRACIA*

En este debate se plantea la urgente necesidad de una teoría alternativa que proporcione otro marco a la democracia, que enfrente la naturaleza conflictiva de la misma, partiendo de la premisa de que la hegemonía neoliberal representa una amenaza para las instituciones democráticas. Dado que en sus llamamientos a la modernización, flexibilidad y responsabilización del sistema político-administrativo estarían encubriendo las reivindicaciones de sectores que quedan excluidos en este contexto de prioridades. En el contexto de la discusión que nos congrega, esto estaría afectando no sólo la legitimidad de las instituciones democráticas sino, particularmente, la sensibilidad o receptividad de las políticas desarrolladas por los representantes. Haciendo que los representados, como señala Mouffe (2003), pierdan la fe en el proceso democrático (como podrían ser aquellos representados en el cesto de basura) y queden a merced de propuestas demagógicas.

Se destaca en esta perspectiva, la tensión constitutiva de la democracia moderna, una tensión que se negocia (sin resolver) de distintas maneras y temporalmente de acuerdo a la correlación de fuerzas en los procesos decisorios. Se trata de la tensión entre la igualdad y la libertad, entre la forma de go-

bierno democrática y el marco liberal. Es que la re-emergencia del principio de la soberanía popular se da, en la modernidad, en un marco ideológico liberal que pone el énfasis en la libertad individual y en los derechos humanos. La nueva forma política procede de la articulación de dos tradiciones diferentes, una igualitaria y la otra libertaria.

En la tradición democrática, las ideas fundamentales son la igualdad, la identidad entre gobernantes y gobernados y la soberanía popular. Su vínculo con la tradición liberal, basada en el imperio de la ley, los derechos humanos y la libertad individual, es resultado de múltiples pugnas. Hoy, en el contexto neoliberal, anteriormente citado, el imperio de la ley pone límites al ejercicio de la soberanía del pueblo, a las asambleas consideradas irresponsables y a los representantes que imponen interés particular como definición de la justicia social (cf. HAYEK, 1982). El poder del pueblo como eje del sistema democrático, advierte Mouffe (2003), pareciera quedar “obsoleto” o inclusive representar una amenaza afectando la fuente de “lealtad” a las instituciones democráticas.

Está en juego no sólo la dimensión simbólica de los iguales especialmente autorizados para actuar por o en lugar del conjunto de los titulares del poder en democracia, sino también su dimensión sustantiva, esto es, su potencialidad para actuar en interés de los propios representados. Esto supone, por un lado, un representado o autor capaz de acción y juicio independiente (que problematiza o publica cuestiones) y, por otro lado, pone en discusión la independencia del representante, llevando la discusión entre dos polos: la actuación con discrecionalidad y discernimiento (tomando como parámetros las definiciones contingentes de los derechos humanos) y el establecimiento del mandato (a partir del ejercicio del poder soberano del pueblo).

Con referencia en las advertencias de las posiciones que postulan la radicalización democrática, las denuncias de “confluencia perversa” (cf. DAGNINO, 2002) en las apela-

ciones a la ciudadanía activa en contextos neoliberales y las experiencias desarrolladas por las iniciativas locales de democracia participativa, nos preguntamos: ¿Cómo se negocian contingentemente las tensiones entre el principio democrático y su contexto liberal de desarrollo? ¿cómo se conmina a la actuación sustantiva del representante? ¿qué o quién es representado?

### C. FORMAS INNOVADORAS DE POLITIZACIÓN

La mirada se dirige a las “experiencias innovadoras” en la gestión de lo público, o sea, a los procesos que implican la *“inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação”* (SANTOS - AVRITZER, 2002: 59). Las nuevas prácticas de gestión, en su dimensión democrática, estarían ampliando la posibilidad de intervención en los procesos estatales de toma de decisiones a los diversos actores de la ciudad, permitiendo pensar en el rediseño de las formas institucionales existentes. La hipótesis subyacente afirma la emergencia de un mecanismo “alternativo” que se definiría a partir de nuevas prácticas de interacción entre el Estado y la Sociedad.

Sin embargo, los modelos de gestión que multiplican las posibilidades de intervención de los ciudadanos no necesariamente propician espacios en los cuales los gobernados puedan comprometerse en una deliberación que defina los fines que orientan la acción pública y evalúe la validez de las normas que los rigen. Así, en los paradigmas que apuestan a la innovación como respuesta a las tensiones de la política y de la gestión pública en el modelo representativo podemos reconocer diversos presupuestos y enfoques conceptuales que nos permiten abrir un arco que va desde una lectura geren-

cial hasta una lectura política de las transformaciones que se promueven.

En la perspectiva gerencial, la reforma del Estado busca el desarrollo de instituciones que aumenten su capacidad de gestión y la libertad en sus decisiones, de manera de superar la sobrecarga de demandas que pone en crisis el modelo existente.<sup>2</sup> Se trata de un nuevo discurso que trata de restablecer la legitimidad del modelo vigente, a través de formas de regulación más propias de la sociedad civil (privado). El “buen gobierno” o el buen representante es el que se ajusta estratégicamente a las prioridades locales, a través de la participación ciudadana y con transparencia.

Las líneas de reforma vinculadas a la “concertación/cooperación” procuran construir o desarrollar instituciones que faciliten la circulación de información, posibilitando el acceso de los ciudadanos/clientes/consumidores a la administración y elaborando programas basados en la cooperación de los usuarios o conocedores expertos.

Del otro lado, la lectura política de las transformaciones concibe que el proceso de Reforma del Estado tiene que dar cuenta tanto de las cuestiones organizacionales, vinculadas a lo que se considera una crisis económica y de racionalidad del sistema capitalista, como de aquellas que se consideran la base de una crisis de legitimidad (y no de sobrecarga).<sup>3</sup> La superación de la crisis se orienta, entre otras estrategias, por

---

2 Entre las marcas o características de esta tendencia, encontramos: un gobierno articulador/catalizador de fuerzas; cooperación público/privada como base de la inversión y del financiamiento; formas de concertación/cooperación Estado, Mercado y Sociedad Civil; esfuerzo competitivo por la construcción de la “ciudad global”.

3 El “activismo democrático” que remite a: la participación popular en los procesos decisorios; la descentralización y la transparencia político-administrativa (democratización de la información); la “inversión” de las prioridades de la agenda pública e la

la generación de nuevas instituciones de participación política que posibiliten el reconocimiento de la diversidad de las acciones y palabras de los ciudadanos.

El concepto de ‘democracia radical’ toma forma como indicativo de una democracia que no se restringe al conjunto de libertades constitucionales y a los criterios de representación establecidos por el modelo, se refiere también a la articulación de la Sociedad con el Estado en el plano de la gestión pública. Ampliar la democracia a partir de la superación de los criterios de representación basados en el “poder económico” y en la delegación, para permitir a los ciudadanos desvendar al Estado y traducir el método para otras esferas de la lucha política. El énfasis en la participación lleva a la creación de plenarias, foros, consejos, que destacan el bias deliberativo de la participación y su carácter resolutivo.

Entonces, tenemos que hablar de mecanismos alternativos o de una revisión, cuestionamiento y re-discusión del principio representativo para transformar las formas que asume nuestra democracia y, en este sentido, radicalizarla o mínimamente complementarla. La tarea demanda una revisión de los fundamentos de legitimidad que sustentan la intervención del representante o la acción pública. Se trata de un abordaje que no supone anular las categorías del Estado y la sociedad, sino que busca resignificarlas retomando el ya tradicional debate sobre la autoorganización social y política de la sociedad.

---

democratización del acceso a los servicios públicos; el estímulo a la organización de la población.

## REPENSANDO LAS TENSIONES DESDE LA EXPERIENCIA LOCAL

### A. *¿DE DÓNDE PROVIENE LA LEGITIMIDAD?*

La democracia moderna, como señala Sartori, establece una separación entre la titularidad y el ejercicio del poder. Los procesos o formas de representación política actualmente existentes dan cuenta de lo que podría denominarse, en analogías a otras formas de representación, un contrato de transmisión de autoridad o del derecho a actuar y decidir del representado hacia el representante (en el caso de la Constitución Argentina se afirma, artículo 22, que “el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes”), por el cual las acciones del representante serán tenidas como realizadas por el titular del derecho a decidir y gobernar y repercutirán a su vez sobre el mismo.

Como señala Martínez Rodríguez (2006), se trata de una transacción que se realiza antes de comenzar la representación y que se concreta en el proceso electoral. Mediante el voto los ciudadanos seleccionan a sus representantes, esto es, los electores autorizan a sus elegidos. El vínculo con el representante o la posibilidad de hacer un uso efectivo de su voz o facultad de decidir, queda limitado en este caso al próximo proceso electoral, donde los electores podrán o no ratificar la autorización. Se enfatiza desde esta perspectiva la libertad de acción de los representantes y que su representatividad está asociada básicamente a la pertinencia o aceptabilidad de los procedimientos mediante los cuales se realiza la autorización.

Las experiencias participativas muestran, contrariamente, fuertes limitaciones a la libertad del representante. Independiente de las discusiones acerca de los procesos de selección de los representantes, el mandato es una figura vigente que

estrecha los lazos entre representantes y representados destacando el polo del autor sobre el del actor en la relación.

Si bien los procedimientos aludidos refieren directamente a los criterios de inclusión y exclusión, explícitos e implícitos, en el diseño de la institución; lo que define la revisión de la representación como autorización en las prácticas participativas son los fuertes condicionamientos que se le imponen al representante, otorgando nuevamente vigencia a los procesos de revocatoria de mandato. Esto es, se observa que los representados buscan caminos y artificios para conservar el poder de desvincular al representante en la medida que contradiga o traicione la asamblea o el colectivo que le transfirió el derecho de actuar en su nombre.<sup>4</sup>

La teoría política tradicionalmente ha asociado el mandato con la imposibilidad del ejercicio de la representación o inclusive de la deliberación pública, dado que se considera que el representante se convertiría de esta manera en una marioneta incapaz de hacer uso de su discernimiento en el foro público. No obstante, las experiencias participativas muestran que el representante se desempeña no sólo en función del mandato recibido, sino también en concordancia con los lineamientos y prioridades que se desarrollan en la comunidad y sus espacios permanentes de deliberación<sup>5</sup>. Lo cual estaría otorgan-

---

4 En el caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, el mandato se combina con la institución de la revocabilidad del vínculo de representación. La existencia permanente del 'Foro de Delegados', cuerpo deliberativo de los vecinos con capacidad de autodeterminación que no sólo agrega sino que articula intereses y acompaña y controla al 'Consejero' que participa de espacio decisorio en la ciudad –Consejo del Presupuesto., permite que el representante se desempeñe no sólo en función del mandato recibido, sino también en función de los lineamientos y prioridades que se desarrollan en el 'Foro'.

5 En el caso de Porto Alegre, los consejeros del presupuesto participativo tienen obligación, según el reglamento que anualmente

do un mayor margen de acción al actor siempre que la representación se mantenga sustantivamente referida al colectivo por el cual actúa, receptiva de los flujos de comunicación que provienen de la comunidad.

En todo caso, en este proceso también se garantiza además de la defensa del interés del representado su condición de posibilidad, remitiendo a un flujo permanente entre los espacios formales e informales de toma de decisión, entre los actores y los autores, para las decisiones colectivamente vinculantes. El mandato generalmente, como dijimos, se encuentra vinculado a una asamblea que monitorea la actuación del representante y que no necesita esperar hasta el próximo periodo electoral para manifestarse a favor o en contra de su desempeño o hasta para rectificar el contenido del propio mandato.

La periodicidad de los encuentros “cara-a-cara”<sup>6</sup> con los representados y el poder conservado por los representados imponen una rendición de cuentas durante el desarrollo del vínculo representativo. Se observa en dichos encuentros que, a través de la discusión pública, se desarrolla particular atención hacia las diferencias con los otros tanto en la percepción de una situación común, como en las formas de proceder, en lo que podríamos denominar un ejercicio de ‘toma de perspectiva mutua’, que en primera instancia permite a los par-

---

confirma la comunidad, de reunirse al menos una vez por mes con sus Foros Regionales o Temáticos de Delegados de referencia. Se trata de asambleas territoriales o temáticas en los que los diferentes colectivos comunitarios alcanzan representación. En estos espacios se relevan las necesidades y se formulan las demandas que serán canalizadas por el Consejero.

- 6 Jürgen Habermas (2004) sostiene que es los ámbitos de interacción cara-a-cara en los que los individuos participan y se comunican orientados por el entendimiento; y destaca que una vez que los ciudadanos entran en la práctica argumentativa (libertad comunicativa + orientación al consenso), aún compitiendo por el mejor argumento, crean un “lazo social”

participantes superar la comprensión particular de la situación. Pero, además, esta práctica intersubjetivamente compartida implica ‘responsabilidad’, en el sentido que los participantes se sienten obligados a responder a la demanda de justificación de los propios compromisos, en caso del representante de sus actuaciones.

Nuevamente, el carácter formal de la responsabilidad del representante, sale del mero procedimiento de confirmación o cancelación del vínculo de representación para avanzar hacia una dimensión sustantiva del mismo. Pareciera que el representante se ve obligado a superar el cálculo estratégico pre-electoral para entrar en un proceso permanente de condicionamiento explícito por parte de sus electores (no potencial como podría entenderse la manifestación de la voluntad de los mismos en una futura elección).

Finalmente, las críticas hacen referencia a la posibilidad fáctica, en sociedades complejas y fragmentadas, de una correspondencia entre autor y actor en la relación de representación. Lo que se privilegia en este sentido es que el representante “sustituye” a otros en virtud de una semejanza o un reflejo (cf. Pitkin, 1997), lo cual nuevamente refiere a los procedimientos de selección pero también a las características del propio representante, la potencialidad descriptiva de aquel entre los iguales que podrá decidir por los otros. Esto no refiere simplemente a las características sociológicas del representante como afirma Sartori (1992), sino a las diferentes formas de construcción de los actores con derecho a voz en los procesos de toma de decisiones. Particularmente, en las diversas experiencias participativas, esto enmarca las disputas por la representación de lo social y las resistencias a la incidencia partidaria, con monopolio de la representación política institucionalizada, en su definición<sup>7</sup>.

---

7 En otro trabajo realizado destacábamos, por un lado, que, en términos generales, existe una coincidencia en la primera aso-

La generación de espacios de participación abarca la disputa por el reconocimiento de los “lugares” que den cuenta de la implantación de las relaciones sociales en interacción con los procesos administrativos y políticos. Esto se da en un contexto de ingeniería institucional que tiende a lo que se denomina una “clausura local” de la participación a través de la cristalización de las identidades comunitarias en organizaciones que ya forman parte de la institucionalidad dada o en las jurisdicciones administrativas pre-existentes y/o burocráticamente definidas<sup>8</sup>. Las prácticas de las organizaciones y referen-

---

ciación en los referentes comunitarios de lo político con lo partidario y, en este sentido, el “uso político” de organizaciones, como los centros vecinales, en detrimento de la potencial de las mismas: “muchas veces la gente no le da la importancia que pueda llegar a tener porque casi siempre la cuestión política partidaria se ha inmiscuido en su actividad, en su funcionamiento” (Bizzi apud ECHAVARRÍA, 2009). Y por otro lado, que el barrio es entendido por las organizaciones sociales como el escenario de la problemática social general y que, después del 2001 en Argentina, de lo que se trata es de reflexionar sobre la forma en que esto se traducen en las realidades barriales particulares. El barrio y su sustrato organizativo, afirmábamos, es el espacio público donde pueden ser percibidos y tematizados los problemas de la sociedad en la medida en que participan los que son potencialmente afectados. Las prácticas se orientan, entonces, a la transformación de los parámetros para explorar nuevas alternativas en estas esclusas entre el territorio y la administración. (Cf. ECHAVARRÍA, 2009)

- 8 Un ejemplo son los Centros Vecinales de la ciudad de Córdoba en Argentina, que fueron el foco de los debates no sólo de la convención constituyente de la ciudad, sino también de las sucesivas gestiones y constituyen uno de los puntos nodales de tensión interna y externa del ordenamiento jurídico local en lo que se refiere a la participación ciudadana. La redefinición de su reglamentación fue promovida por cada uno de los que gobernaron el municipio desde el retorno a la democracia (Mestre,

tes comunitarios, que comienzan a intervenir en los ámbitos de co-gestión abiertos por los gobiernos locales, dan cuenta de una búsqueda democratizante que según los casos procura asegurar la heterogeneidad o diversidad en la composición de los espacios de toma de decisión, para minimizar los riesgos de una consolidación de la segregación urbana y posibilitar la emergencia de los conflictos existentes en el territorio.<sup>9</sup>

No obstante lo cual, el problema de la fragmentación más que referir a la inconmensurabilidad de la diversificación de las identidades o de las formas organizativas en la ciudad, se relaciona con la artificialidad o desacoplamiento de las tecnologías o instituciones que organizan la participación en la gestión de lo público y establecen las formas de representación en las mismas.

---

Ord. 8125/85; Martí, Ord. 8851/92; Kamerath, Ord. 10364/01 y Juez, Ord. 10713/04), las más de las veces redefinido su área de influencia territorial y las condiciones para su funcionamiento. (Cf. ECHAVARRÍA, 2009)

- 9 En las reuniones, que se realizaron en Porto Alegre, durante el primer año de implementación del presupuesto participativo, los referentes del movimiento comunitario realizaron una crítica a la división territorial de la ciudad propuesta por el gobierno, porque la consideraban artificial, una medida de superficie que no daba cuenta de del uso social y de la organización política del movimiento. Pasaron entonces de las cuatro regiones administrativas iniciales a las 16 regiones del presupuesto participativo. (cf. ECHAVARRÍA, 2005)

## B. ¿COMO SE RESUELVE LA PRIMACÍA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO?

En términos de representación afirmábamos que en este punto, entre otras cosas, se pone en juego su dimensión simbólica y la actuación sustantiva del representante. Como afirma Pitkin (1997: 101) al trabajar el sentido simbólico de la representación, “los símbolos representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente en un mundo fáctico”. En el espacio público político lo representado es el pueblo soberano.

Pitkin destaca que la dimensión simbólica de la representación es más emotiva que racional, refiere a las creencias más que a las razones. En este sentido, ¿se trata de un descreimiento en la posibilidad de la vigencia del principio de soberanía popular mediante las variaciones de las formas representativas que asumió la democracia en el contexto liberal? Lo que está en el centro del debate, de los diversos actores vinculados a procesos de gestión participativa local, es las formas de ejercicio de la soberanía popular en las democracias representativas liberales.

Para algunos, pareciera que la factibilidad o exigibilidad del derecho constitutivo de nuestras democracias está relacionada con la constante revisión del marco normativo institucional, en un diálogo continuo entre los públicos deliberantes y las instituciones que organizan la participación.<sup>10</sup> Esto supo-

---

10 Boaventura de Sousa Santos diagnostica una “crisis de conciencia especular”. Los espejos de la sociedad, aclara Santos, “*são conjuntos de instituições, ideologias que estabelecem correspondências e hierarquias entre campos infinitamente vastos de práticas sociais [...] são eles próprios processos sociais, têm vida própria e as contingências dessa vida podem alterar profundamente a sua funcionalidade enquanto espelhos*”. En esta crisis encontramos una sociedad “*à beira do terror de não ver refletida nenhuma imagem que reconheça como sua*”. Entre otras cosas, Santos afirma que es necesario un nuevo sen-

ne una revisión, cuestionamiento y rediscusión del principio representativo, de las formas institucionales que este asume y de los fundamentos de la acción pública. Pareciera que la respuesta está en la creación de procedimientos democráticos que, dentro de la estructura normativa/organizativa dada, permitan dicho intercambio; la respuesta generalmente ofrecida ha sido en el arco de los institutos de democracia semidirecta –consultas, referéndums, etc– o de sus traducciones administrativas –encuestas, grupos de discusión, entre otras– de carácter no vinculante, que mantienen la participación en la decisión para el actor y el titular del derecho permanece como una fuente de información privilegiada sin potestad sobre los fines.

No obstante, algunas han profundizado su camino en el sentido de privilegiar el principio democrático. En este sentido, se destacan los diseños que conservan la facultad auto-reguladora de la comunidad, reconociendo la autoridad y aplicabilidad de una estructura normativa para-estatal o al menos no consagrada por los órganos legislativos previstos en el modelo representativo. Tal es el caso de la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre, donde son los propios

---

tido común jurídico que supere a tendencia del derecho estatal de negarse a reconocer que su funcionamiento se integra en constelaciones de derecho mucho más vastas. En este sentido, defiende la existencia de diversas escalas en las que el derecho opera superponiéndose, articulándose e inter-penetrándose en nuestras formas de actuar. Es en el seno de estas relaciones que nace la resistencia a la naturalización de lo que existe, mediante la formulación utópica de alternativas de autoridad compartida, de derechos democráticos y de un sentido común emancipatorio: “*O projeto da nova ordem [...] significa a oportunidade de reinventar um compromisso com a emancipação autêntica, um compromisso que, além do mais, em vez de ser o produto de um pensamento vanguardista iluminado, se revela como senso comum emancipatório*”. (SANTOS, 2002: 48, 383)

ciudadanos los definen la reglas que en un doble sentido posibilitan y limitan su actuación en el proceso; no sin tensiones con el concejo deliberante local.<sup>11</sup> Se trata de una forma de reconocimiento de procedimientos y normas desarrollados en los mismos espacios participativos, que rigen las relaciones entre los iguales sin necesariamente ser “normas jurídicas”. Se trata del reconocimiento de normas que pueden ser reinventadas y renegociadas en la temporalidad particular de los conflictos. (Cf. TELLES, ECHAVARRÍA; 1994, 2005)

Pero volviendo a los cuestionamientos realizados y reafirmando con la inquietud de Gonzalez (2007), parafraseemos: ¿hasta qué punto, con las experiencias de democracia participativa, estamos democratizando los vínculos políticos en una perspectiva antisistémica, o hasta dónde estamos re-legitimando, reciclando el modelo representativo para mantener el dominio por otros medios? ¿se trata de revisar la actuación sustantiva de los representantes o simplemente de

---

11 La historia de las tentativas de institucionalización del presupuesto participativo de Porto Alegre se remonta a la primera gestión del Frente Popular (1989-1992), y describe una extensa historia de disputas entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Pero fue la presentación del Proyecto de Ordenanza No 30/99 que, a diferencia de los anteriores, se vinculó a un proceso de debate y reflexión sobre el espacio de participación que envolvió a los ciudadanos que participaban del espacio, particularmente a los Consejeros del Presupuesto Participativo, en un período –año 1999– considerado de consolidación y profundización del modelo de gestión democrática en el citado municipio. La defensa de la autonomía política que los ciudadanos desarrollaron tiene como base la oposición a modos de unilateralización de la coordinación de la acción que a su criterio subsistían en las prácticas partidarias y de los empleados de la administración, a ejemplo del clientelismo, y que serían cristalizadas por la norma sin reflejar la renovación de valores habría acontecido en aquel espacio.

generar mecanismos ad hoc de cuestionable efectividad en la transformación del modelo?

Tal vez las respuestas más radicales provengan de propuestas ideológicamente comprometidas con la transformación democrática, como puede ser la nombrada experiencia de Porto Alegre. La experiencia del presupuesto participativo se incorpora en lo que se conoce como el movimiento del “activismo democrático”, que se vincula a un conjunto de ideas –corpus desarrollado por el Partido de los Trabajadores<sup>12</sup>– y prácticas –planificación participativa de la década de 70– de gestión que emergieron en Brasil en la transición democrática.

Parte del reconocimiento y valoración de los Consejos Populares para el desarrollo de la gestión local, en tanto, “*organismos do movimento popular, de unificação e articulação de lutas e da constituição, na prática, de formas superiores de participação popular na gestão da cidade.*” Estaba presente en el Partido de los Trabajadores la idea de ‘revolución’ de los consejos’ o la “*construção de um poder revolucionário, para a dualidade e a ruptura global*” (ROLIM apud ECHAVARRÍA, 2005: 81)

En la discusión que nos ocupa, se destacan la base territorial de la participación y los criterios mixtos de representación como características de los consejos: “[...] *visualizamos os Conselhos Populares do seguinte modo: territoriais [...] com base na experiência das articulações regionais de*

---

12 La declaración fundacional Del Partido de los Trabajadores (13/10/1979) ya afirmaba la necesidad de expandir la noción de política que fundamentaba las prácticas del partido de surgen: “[...] *conquistar a política como uma atividade própria das massas populares que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as esferas de poder na sociedade, não apenas nos momentos das disputas eleitorais, mas também, e principalmente, nos momentos que permitem, a partir de sua prática no dia-a-dia, a construção de uma nova concepção de democracia.*”

*Associações de Moradores; composição, combinação da representação de entidades do Movimento Popular da região com a representação em assembléias de moradores por vila, bairro ou conjunto habitacional, estabelecendo-se um número determinado de delegados [...] algumas regras devem ser estabelecidas para garantir a democracia, tais como, a possibilidade de revogabilidade [...]; níveis de participação na gestão da cidade [decisão, fiscalização e informação]”* (MOURA apud ECHAVARRÍA, 2005: 79)

La llamada “democratización radical del Estado” y de la política implicaba un diálogo crítico que, más allá de la circulación de información, apuntaba a una “*ampliação [...] da soberania popular sobre os negócios públicos que se desenvolvem no âmbito do município*” (MOURA apud ECHAVARRÍA, 2005: 79), como principio regulador de la forma democrática. Raúl Pont –ex-intendente de la ciudad por el Frente Popular (1997-2000)– destacaba la noción de autolegislación o autoreglamentación, anteriormente mencionada, como fundamento de la superación de la autonomización del sistema estatal, al afirmar que “*na ação direta de decidir [que] se pratica a idéia básica do socialismo de transformar o cidadão-produtor simultaneamente em legislador. Rompe-se com a visão burocrática e tecnocrática de que o Estado é algo complexo, difícil e intangível para o cidadão comum*” (PONT apud ECHAVARRÍA, 2005: 80). Esta premisa se tradujo tanto en la valoración de la participación popular en las diferentes instancias de planificación y formulación de políticas sectoriales, como en la apertura de nuevos canales de participación.

Sin embargo, no se transfirieron de manera absoluta las decisiones hacia las instancias de participación comunitaria, como habría sido la propuesta radical de los Consejos Populares. La autonomía de los mismos se tradujo en una propuesta de co-gestión, o sea, “*previa[-se] um compartilhamento do poder, mas, em última instância, mantinha[-se] o resguardo das competências institucionais do prefeito*” o del repre-

sentante electoralmente autorizado. (SOUZA apud ECHAVARRÍA, 2005: 81). No obstante lo cual, el devenir de la experiencia mostró la continua discusión de los criterios de justicia que orientan la actuación del representante, limitando la discrecionalidad financiera con la ponderación de los denominados “criterios técnicos”<sup>13</sup> para la priorización de las demandas en el presupuesto y con el protagonismo de los consejos municipales para la definición de los lineamientos generales de las políticas sectoriales. Todo lo cual aproximó sustantivamente representantes y representados en la gestión de la ciudad.

### *C. ¿CUÁL ES LA NOVEDAD DE LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES PROPUESTOS?*

Las reformas constitucionales y del Estado, en la década de 90, incorporaron en el nivel local diversos institutos de participación ciudadana tales como consejos consultivos sectoriales y/o temáticos, consultas populares, plebiscitos, entre otros. No obstante, el diagnóstico continua siendo de un “déficit institucional”, asociado a la falta de adecuación, en relación a las prácticas políticas de las comunidades de referencia, y de eficacia, en tanto construyen espacios sin poder de decisión. Además, acontecimientos como la crisis de 2001 en Argentina, pusieron en evidencia el extrañamiento entre dicho orden normativo y las “nuevas” aspiraciones y prácticas de la ciudadanía. En el surgimiento de una compleja red de alianzas ba-

---

13 Las asambleas regionales y temáticas establecen prioridades para sus demandas. En la construcción del presupuesto municipal estas son ponderadas a partir de criterios generales de distribución que son: la población total de la región, la carencia del servicio o infraestructura y la prioridad temática elegida por la región. Estos criterios son aplicados para la distribución de los recursos de las cuatro prioridades temáticas de la ciudad.

sadas en el ejercicio de la resistencia, la autonomía y el control ciudadano en experiencias deliberativas o asambleísticas.

Las experiencias de implementación de espacios destinados a la participación en la gestión de los municipios apuntan, en sus particularidades espacio-temporales, hacia las diferentes tendencias en la creación de un nuevo espacio público. Consideran, en su constitución, prácticas y parámetros procedimentales que permiten, en diferente medida, el desarrollo de intersubjetividad, del intercambio argumentativo entre los ciudadanos para la formación de opinión y la definición de la voluntad colectiva en la gestión de la ciudad. La democracia de la palabra es, según Cabannes (2010), una contribución que apunta al cambio, que permite dar sentido al voto, superando la delegación y la pasividad de los representados.

Más allá de las múltiples limitaciones que deben ser superadas, las instituciones contribuyen para que los ciudadanos avancen en el ejercicio de la crítica del poder público local, así como en la tematización de los problemas que los afectan en la ciudad. En este sentido, como afirma Genro (2000: 23), se trata de *“novas formas de poder que constroem — em redes informais e formais — novas formas de legitimação (...) [ou] reação democrática da sociedade fragmentada e carente de canais de participação, contra a impotência do ritualismo democrático-formal”*.

Para concluir, ¿desde dónde podemos decir que las experiencias participativas incorporan novedad o tensionan al modelo representativo? Como desarrollamos anteriormente, consideramos que de hecho lo hacen al buscar formas de superación de la dicotomía formal y real, normas y prácticas; así como también a partir de las siguientes prácticas:

*Impulso de la “creatividad” como una práctica de resistencia a los límites que las modas y mimetismos en los modelos de gestión imponen a las dinámicas locales y a la discontinuidad en la gestión.* La participación, en contraste con

la política reducida al voto, constituye según Freire “un acto dinámico de imaginación, que requiere de los participantes cambiar como miran el mundo”, lo que es posible sólo a través del intercambio de argumentos y experiencias. Se trata de una dinámica permanente de transformación donde todos aprenden a ejercitar el diálogo y el poder<sup>14</sup>, donde la emancipación no viene de fuera y tampoco es individual, nadie se libera solo. Los procesos participativos dan cuenta de progresivos esfuerzos de acción y reflexión en común, del compromiso de los participantes en la creación y recreación de la realidad. La continuidad de las experiencias depende, en gran medida, del reforzamiento de las capacidades organizativas y reivindicativas de las organizaciones que en ella participan y de la adecuación de las mismas a las realidades políticas locales, de manera de ajustar las formas en que se construyen las representaciones y se otorga legitimidad al actor.

*Promoción de la “implicación ciudadana”.* Esto es el progresivo involucramiento de los diferentes grupos o sectores potencialmente afectados por las decisiones. Lo cual varía de experiencia a experiencia según la difusión dada a las actividades y sus fines, de las capacidades organizativas de la propia comunidad y, fundamentalmente, de la exclusividad del espacio participativo. Esto es, que no existan otros canales informales y/o alternativos para la canalización de las demandas.

*Propiciamiento del encuentro con el otro y puesta en práctica del principio de inclusión deliberativa, para salir del “patio trasero”.* Los espacios de carácter más asambleario

---

14 Son significativas, en este sentido, las publicaciones de los Consejeros de Presupuesto Participativo y los trabajos de investigación realizados sobre las transformaciones subjetivas y el empoderamiento de las mujeres en los procesos participativos.

dan cuenta de que se requiere algo más que garantizar formalmente la misma consideración a los intereses de otros, sino que se hace necesario encontrar razones políticamente aceptables para ellos, a pesar de las diferencias ideológicas o de intereses. Lo cual ha llevado a interesantes procesos de redefinición de las demandas particulares en términos colectivos, salir de lo que es bueno para mí o para mi grupo para vislumbrar lo que puede ser aceptable para todos.

*Reiteración periódica de los espacios de interacción.* Las expectativas de reiteración o re-edición de los espacios participativos amplían las oportunidades para la cooperación, no sólo permitiendo la reformulación de las demandas sino inclusive favoreciendo el desarrollo de estrategias inter-temporales tanto para la promoción de las demandas como para la formación de los representantes en el espacio. Esto es, casi todas las instituciones participativas prevén algún tipo de representación para la constitución de los órganos deliberativos, la actuación de ese ciudadano demanda, generalmente, saberes específicos que se convierten en un límite a la hora de intervenir en las deliberaciones. La permanencia de los espacios y sus reglas ha permitido el desarrollo de procesos solidarios también en la formación de los nuevos participantes, en la transmisión de las experiencias particulares entre los participantes y/o representantes.

*Promoción de la “praxis instituyente” de los públicos.* La capacidad instituyente del pueblo refiere, fundamentalmente, al poder de decisión sobre las reglas de la participación de los propios actores que participan, dando oportunidad para rectificar las formas de las relaciones establecidas y, principalmente, los criterios de justicia consagrados, de acuerdo la experiencia vivida o de la propia práctica participativa. Como sostiene Villasante (2010), “la praxis (entendida como acción-reflexión-acción) se propone como instituyente de nuevos

procesos, que desde un primer momento va abriendo escenarios que pretenden dar los saltos precisos para alcanzar los objetivos a más largo plazo, tal como se van construyendo en cada momento concreto y crítico”.

*Garantía de la eficacia política de la participación.* La experiencia de la “influencia”, de la “incidencia” en las acciones desarrolladas por los representantes gubernamentales, de la participación con un poder de decisión que orienta o da contenido a la representación marca la diferencia entre las experiencias. Potenciando la implicación de mayor cantidad de actores y la permanencia de los mismos en los espacios de participación y en la arena pública en continuo vínculo con sus representantes.

*Creación de condiciones para la crítica y el ajuste de la acción pública.* Finalmente, consideramos que todo lo dicho da flexibilidad a la definición de los fines colectivos, de los bienes para la comunidad local. La actuación reflexivamente participativa de gobernantes y representantes concede entonces eficacia, economicidad, oportunidad y efectividad a la acción pública, aumentando la receptividad de los mismos y, consecuentemente, su legitimidad y/o representatividad.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, J. M. [H].

- (1998) “¿Crisis o metamorfosis de la representación política? reflexiones en torno a la hipótesis de Bernard Manin.” En: Revista Sociedad, no. 12/13, pp127-144
- (2004) La muerte y la resurrección de la representación política. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CABANNES, Y.

- (2010) Conferencia en el Congreso Internacional Profundizando la democracia como forma de vida: desafíos de la democracia participativa y los aprendizajes ciudadanos en el siglo XXI. Rosario. (notas)

COHEN, J.

- (2000) “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”. In: Metapolítica: Democracia Transparente, México, v.4, n. 14, p.: 24-47, abr./jun.. Disponible em: <http://www.metapolitica.com.mex/metapass/14/cohen.html>. Acesso em: 01 abr. 2003.

DAGNINO, E. (ORG).

- (2002) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

ECHAVARRIA, C.

- (2000) “El desafío de la democratización del espacio público”. In: Democracia, Estado y Desigualdad. Pp: 271-294. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- (2005) Espaço público e institucionalização: Resistências à organização formal do Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba (Argentina) e do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil). 2005 Tesis (Doctorado en Administración) - Programa de Pósgraduação em Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador,.
- (2005) La institucionalización de la participación ciudadana y sus contradicciones. In: Anales de VII Congreso Nacional

de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político Córdoba.

- (2008) De la cantidad a la calidad: pensar la participación después de 20 años. In Revista Organizações e Sociedade, v15, N45. Brasil: EAUFBA.
- (2011) La gestión democrática en la ciudad y la deliberación pública: oportunidades y límites contingentes en las Juntas de Participación Vecinal de la ciudad de Córdoba. X Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, julio de 2011. Mimeo

FREIRE, P.

- (2006) El grito manso. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

FUNG, A.

- (2004) “Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências”. In: COELHO, Vera Schettan P y Nobre, Marcos (orgs). Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: ED 34. p 173-209

GARGARELLA, R.

- (1995) Nos los representantes. Buenos Aires: Miño y Dávila.

GENRO, T.

- (2000) “Co-gestão: reforma democrática do Estado”. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Orgs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, RJ: Vozes. p. 15-25

GONZÁLEZ, F.

- (2007) “Democracia directa y poder dual. Caminos para reconstruir el metabolismo entre naturaleza y sociedad”. In: Contexto Latinoamericano, no. 4/ julio-septiembre de. Ocean Sur. Colombia, pp. 51-70.

HABERMAS, J.

- (2004) La ética del discurso y la cuestión de la verdad. Buenos Aires: Paidós.

**HAYECK, F.**

—(1982) Derecho, legislación y libertad: el orden político de una sociedad libre. Vol. III. España, Unión Editorial.

**MANIN, B.**

—(1998) Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza.

**MARTINEZ RODRIGUEZ, A.**

—(2006) Calidad de la democracia y representación política. Perú: cuadernos para el diálogo, Escuela Electoral de Perú.

**MOUFFE, CH.**

—(2003) La paradoja democrática. Barcelona: Gedisa.

**NOVARO, M.**

—(1995) El debate contemporáneo sobre la representación política. In: Revista Desarrollo Económico, N° 137, Vol. 35. abril-junio

**PERUZOTTI, E; SMULOVICH, C.**

—(2002) Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Temas.

**PITKIN, H.**

—(1997) El concepto de representación política. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

**SARTORI, G.**

—(1992) Representación Política. In: Elementos de Teoría Política. Buenos Aires: Alianza Singular.

**SANTOS, B. DE SOUSA.**

—(2002) Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 4. ed. São Paulo: Cortez.

**SANTOS, B DE SOUSA; AVRITZER, L.**

—(2002) Para ampliar o cânone democrático. En: SANTOS, B de SOUSA. Democratizar la democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Pp 39-82.

**TELLES, V. DA SILVA**

—(1994) Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org). Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense., p 91-102

**VILLASANTE, T.**

—(s/d.) Procesos para la creatividad social. s/d. Disponible en: [http://public.citymined.org/KRAX\\_CARGO/teoria/participacion/villasante\\_creatividad\\_social.pdf](http://public.citymined.org/KRAX_CARGO/teoria/participacion/villasante_creatividad_social.pdf)



# DE LA RELACIÓN ENTRE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA<sup>1\*</sup>

*Alberto Ford*<sup>2</sup>

## ¿SE PUEDE DECIR ALGO NUEVO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA?

Se ha escrito mucho sobre la representación política. Aunque no sea posible sintetizar esas producciones en una sola idea, sí lo es decir que muchas aseveran que la representación es un acto central y legítimo de la política contemporánea, dando por sentado que en este mundo tan masivo y extenso de hoy, democracia y representación son inseparables. Desde esa posición originaria, buscan identificar las diversas manifestaciones empíricas de la representación y cómo puede mejorarse.

En cambio, otros ponen en cuestión esa relación inevitable. El asunto no es cómo se manifiesta la representación o cómo se la puede angostar o expandir sin discutir su fundamento

- 
- 1 En la elaboración de este artículo aprovecho las lecturas y opiniones desarrolladas por colegas del equipo de investigación en nuestros seminarios internos sobre representación y participación (que pueden escucharse en el sitio web del proyecto PID “Representación y participación política en espacios locales”: <https://sites.google.com/site/representacionyparticipacion/>). Gracias a Mariana Berdondini, Martín Carné, Silvia Gómez, Mauro Míguez, Cintia Pinillos, Silvia Robin y Gisela Signorelli.
  - 2 Doctor en Ciencias Sociales. Docente e investigador en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. E-mail: [profesoralfortford@gmail.com](mailto:profesoralfortford@gmail.com)

sino más bien entender su distinción de principios con la democracia y su productividad política sobre las personas y la colectividad, muchas veces alienante.

Mientras los primeros buscan precisiones de un dispositivo que hace posible la política democrática del presente, los segundos lo interrogan respecto de lo que la hace difícil y hasta imposible. ¿Se pueden poner en diálogo ambas formas de pensar la representación? ¿se podría decir que entender más precisamente la manera en que el fenómeno representativo se da en la práctica política contemporánea puede servir para profundizar la autonomía individual y colectiva y así entonces se podrían combinar las perspectivas? ¿o no hay punto de encuentro?

A continuación estableceremos los aspectos centrales de toda representación, reseñaremos la perspectiva canónica de Hanna Pitkin, veremos de qué manera derivó en una idea estándar formalista y nos preguntaremos cuan adecuada es esa idea para dar cuenta de la diversidad sociopolítica del presente y para profundizar la democracia.

## LOS CUATRO ASPECTOS CENTRALES DE LA REPRESENTACIÓN

En la interesante entrada sobre representación política escrita para la Stanford Encyclopedia of Philosophy (<http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/#PitFouVieRep>) Suzanne Dovi señala que esta idea tiene diversos sentidos y que “Pitkin (The Concept of Representation, 1967) provee, tal vez, una de las definiciones más sencillas: representar es ‘volver a hacer presente’. En esta definición, la representación política es la actividad de hacer las voces, opiniones y perspectivas de los ciudadanos ‘presentes’ en los procesos de elaboración de políticas públicas. La representación política ocurre cuando los actores políticos hablan, abogan, simbolizan y actúan en nombre de otros en la arena política”. Más

allá de sus diferencias, Dovi dice que todas las visiones de la representación incluyen cuatro aspectos centrales: 1) una parte que está representando; 2) una parte que está siendo representada; 3) algo que está siendo representado; y 4) un espacio en el que la representación está teniendo lugar.

Tomo la propuesta de Dovi para decir que:

- 1) La parte que está ejerciendo la representación política puede ser una persona física, una organización social o económica, un movimiento, una agencia estatal, etc. En cualquier caso, se trata de “alguien” que tiene derecho y es capaz de actuar (presentarse, expresarse, hablar, decidir) en nombre de otro. En este aspecto, una cuestión importante es su *legitimación*: ¿de qué forma está autorizado para accionar? ¿está sujeto a controles en su actividad actual? ¿y a evaluación posterior por parte de los representados? Otra cuestión es su grado de *independencia* respecto del representado: ¿es libre de representar como mejor le parezca a sus representados o debe seguir sus directivas como mandatos? Otra cuestión es el grado de *condicionamiento* del representante: ¿en qué medida su accionar está condicionado de hecho (por relaciones de poder, conveniencias, amistades, etc.) y de derecho (por leyes, reglamentos, costumbres, etc.)?
- 2) La parte representada pueden ser electores, clientes, el pueblo, grupos específicos con voz (como los productores agropecuarios o los vecinos de un barrio) o sin voz (como el medio ambiente, los fetos o las ballenas), etc. En cualquier caso, se trata de alguien o algo que existe y es “dueño” de lo que es representado, sea porque lo dice la ley, lo reclama o se le hace reclamar. Como se ve, los representados pueden ser muy distintos y esto tiene consecuencias sobre toda la relación. Pero siempre aspectos

importantes son su *autoridad*: ¿tiene derechos de mandato o veto sobre la tarea del representante? ¿cuáles son sus herramientas concretas para ello? Otra cuestión es el grado de *autonomía* del representado: ¿se lo considera con derecho y capacidad de entendimiento? ¿tiene derecho y capacidad de expresarse? ¿tiene derecho y capacidad de decisión? (la distinción entre derecho y capacidad –o entre “deber ser” y “poder ser”– es en esta materia muy relevante, dadas las asimetrías sociales y políticas que enmarcan la representación). Ligado a lo anterior, también es importante su *materialidad*: ¿es uno o muchos? ¿es real o virtual? ¿es animado o inanimado?

- 3) Lo que está siendo representado pueden ser opiniones, intereses, espíritu, necesidades, etc. En cualquier caso, se trata de algo que pertenecería al representado en tanto expresión de su identidad o su deseo pero es puesto en público por el representante en otro lugar y momento, siendo recién ahí cuando cobra realidad. Podríamos decir que en el acto de representación el único que está presente concretamente es el representante gozando de cierta discrecionalidad y de un poder ampliado, en la medida en que es él y lo que representa. En este punto son importantes, desde lo formal, la *transabilidad*, la *variabilidad*, la *extensión*, la *intensidad* y la *objetividad* de las diversas formas de lo representado. Así, las necesidades aparecen objetivas, intensas, poco variables y difíciles de transar, como en el caso del hambre (y su extensión muestra la magnitud del problema). Las opiniones son distintas: subjetivas, variables, menos intensas y más transables. Los intereses suelen ser transables y menos variables y más intensos que las opiniones, y pueden ser subjetivos u objetivos (como los intereses de la Patria). El espíritu no es objetivo ni subjetivo, no es transable ni variable (o por lo menos su variabilidad escapa a

la acción humana) y es de extensión universal. Es fundamental también, ya no desde lo formal, el contenido de lo representado, en el que se encadenan historias, saberes y poderes.

- 4) El espacio-tiempo<sup>3</sup> en el que la representación política sucede puede ser un parlamento local o nacional, una organización internacional, un foro virtual, una vecinal, una calle, etc. En cualquier caso, se trata de un lugar físico y simbólico que hace posible que los representantes hagan “presentes” a los representados (Bourdieu y Castoriadis agregan: sin que estos puedan hacerse presentes por su cuenta). Importa en esto las condiciones físicas y simbólicas del lugar, en particular su *accesibilidad*, su *institucionalidad*, su *flexibilidad*, su *seguridad*, sus *facilidades* y su *temporalidad*. Y, como una dimensión exterior de igual importancia, el *contexto socio-político* en el que ese espacio-tiempo se presta para la representación.

Las maneras en que se articulan estos cuatro aspectos centrales afectan tanto la exactitud de las descripciones de las formas de representación existentes como el análisis de sus consecuencias políticas.

## LA IDEA DE PITKIN, REFERENCIA OBLIGADA

Mencionamos antes la idea de representación política de Hanna Pitkin. Su formulación es sencilla solamente para empezar: la representación es volver a hacer presente. Posteriormente sostiene que la representación política tiene cinco

---

<sup>3</sup> Dovi habla solo de “espacio”, acá usaremos espacio-tiempo para incluir juntas ambas dimensiones de toda experiencia.

dimensiones interdependientes<sup>4</sup>: 1) de autorización; 2) de responsabilidad; 3) descriptiva; 4) simbólica; y 5) sustancial.

- 1) La dimensión de *autorización* alude a que el representante tiene derecho a discutir y decidir políticamente porque el representado ha dado su consentimiento previo para que lo haga a través del voto. Esta dimensión se vincula con el contractualismo, que hace reposar la aceptación de la dominación política por parte de los ciudadanos en la necesidad de conseguir seguridad en la vida social. Dado que este acuerdo es previo a que comience realmente la representación, se dice de esta perspectiva que es formalista –indiferente respecto de los contenidos que el representante dará a sus decisiones luego de autorizado–.
- 2) La dimensión de *responsabilidad* apunta a que el representante debe rendir cuentas ante sus representados de las decisiones que toma en el ejercicio político. Esa rendición de cuentas (*accountability*) se da en las elecciones posteriores al mandato, allí los representados renuevan o deniegan la autorización del representante en función de cuánto haya cumplido sus compromisos anteriores. Mientras la autorización concede la legitimidad por vía electoral al principio y fuera de la representación concreta, la rendición de cuentas la concede también por vía electoral luego y fuera, por eso esta dimensión es también considerada formal (es decir, el representante no está obligado a actuar de tal o cual manera concreta sino a someterse al final del mandato a nuevas elecciones siempre que quiera volver a ser representante).

---

4 Aunque para algunos no queda claro si Pitkin está hablando de cinco dimensiones de un mismo fenómeno o de cinco fenómenos distintos, acá preferimos la primera opción.

- 3) La dimensión *descriptiva* habla del nivel de equivalencia entre las ideas, valores e intereses de los representantes y de la población. La representación “depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser, en el ser algo antes que el hacer algo. El representante no actúa por otros; los ‘sustituye’ en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo” (Pitkin 1972). Esta dimensión pone sobre la mesa la cuestión de la identidad del representado y del representante y, por lo tanto, la cuestión del proceso identificatorio mismo.
  
- 4) La dimensión *simbólica* implica la asunción de que una cosa puede ser sustituida por otra de acuerdo con la premisa de que “los símbolos representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente de un modo fáctico” (Pitkin 1972). Para todos los efectos, el representante simbolizará al pueblo, a la nación. Y la cuestión clave, por tanto, será el proceso a través del cual se construya y se mantenga la creencia entre la ciudadanía de que el representante lo simboliza. Lo que dota de sentido a la representación desde esta perspectiva no es, como hemos visto previamente, la actuación en nombre de otros ni la semejanza. La representación se construye y mantiene sobre la ficción de que el representante es el símbolo del pueblo.
  
- 5) La dimensión *sustantiva* tiene que ver con la sensibilidad y la adecuación de la actuación del representante a los intereses de los representados. Por una parte, el representante debe actuar independientemente, con discreción y discernimiento; debe ser *él* quien actúe, no siguiendo un mandato sino como fideicomisario (*trustee*). Por la otra parte, el representado debe ser también

(se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado.

## LA ESTANDARIZACIÓN DE UN CONCEPTO FORMAL

Esa conceptualización de Pitkin ha sido retomada y reformulada una y otra vez por quienes piensan la representación política, llegando a establecerse un idea estándar que resume sus diferentes dimensiones en una perspectiva formal. Así, Darío Castiglione y Mark Warren señalan en “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues” (2006) que la representación democrática tendría idealmente tres características claves: 1) invoca una *relación principal-agente* fundamentalmente sobre una *base territorial-formal*; 2) establece la *responsabilidad* y el *control* del poder político por parte de la ciudadanía; y 3) establece la elección del representante a través del *voto* como medio de igualdad política.

1) Decir que la representación democrática invoca una *relación principal-agente* es decir que: a) entre el representado y el representante existe una vinculación contractual; b) el representado es un ser autónomo, unitario y completo antes de que aparezca el representante; c) el representado “origina” la representación en base a su interés, necesidad, identidad, etc.; d) el representado no actúa políticamente (salvo cuando vota o controla); e) el representante es el único que actúa políticamente; f) la representación se hace en interés del representado, no en el del representante. Sintéticamente, la relación principal-agente es la postulación liberal de un individuo autónomo que decide delegar su capacidad política mediante un contrato que autoriza a otra persona a actuar en su nombre.

Decir que la representación se hace sobre una *base territorial-formal* es decir que: a) quienes son representados son representables fundamentalmente por formar parte de un territorio y no por otras cuestiones (por ejemplo raciales, funcionales o religiosas); b) la actuación de los representantes incumbe a personas y asuntos de ese territorio; c) la legitimación de la representación se da por el cumplimiento de formas legales y no por sus contenidos. Sintéticamente, la base territorial y formal de la representación moderna es el Estado-Nación de Derecho.

*El contrato ficcional y el desdoblamiento alienante.*

La existencia del contrato es una ficción a los fines de legitimar una nueva forma del poder estatal de derecho, congruente con la racionalización que viene con la economía capitalista y la cultura iluminista a revolucionar el Antiguo Régimen. Que el contrato es una ficción se confirma con la lectura de los grandes autores contractualistas como Hobbes, Locke y sobre todo Kant, quienes coincidieron en no brindar elementos para pensar la práctica de la ciudadanía y, en el caso de Kant, en prohibir la posibilidad tanto de buscar la existencia histórica del contrato como de rebelarse ante las violaciones que pudiera hacerle el gobernante porque eso podría cuestionar el poder establecido.

Al mismo tiempo, en la representación política se produce un desdoblamiento, no hay una nueva presentación sino una presentación originaria que vuelve a aparecer en boca de otro; puesto de otra manera, en teoría hay una voluntad original soberana (del ciudadano) de la que se deriva por contrato una voluntad secundaria autorizada (del representante). Pero en la realidad, mientras la voluntad original está en el pasado –o en el futuro, controlando–, la voluntad secundaria toma una y otra vez todas las decisiones políticas concretas.

Esto quita poder al ciudadano y lo suma al representante. Es fácil darse cuenta que así pierde el primero y gana el segundo: lo confirma toda la simbología, la atención de los medios de comunicación, el acceso amplificado a bienes públicos y privados de que gozan los representantes. No es tan fácil ver que también ocurre lo inverso: el ciudadano se descarga de responsabilidad y queda cómodo mirando lo que hace el representante, que carga con todas las responsabilidades –y las angustias– si las cosas salen mal.

Otra manifestación del desdoblamiento tiene que ver con el tiempo. Como personas estamos realmente presentes cuando actuamos. En el sistema representativo formal eso sucede al votar, cada cuatro años; las derivas hacia formas democráticas más participativas multiplican esas posibilidades pero no niegan el lugar decisivo del representante. Por su parte, éste actúa las 24 horas: así lo siente íntimamente y así se lo hace sentir la ciudadanía. El desdoblamiento en este caso –que recuerda vagamente al Marx de La cuestión judía y su diferenciación entre el burgués y el ciudadano– tiene el efecto social alienante de que hay muchas personas cuyo todo su tiempo es privado y otras pocas cuyo todo su tiempo es público.

2) Decir que la representación democrática establece la *responsabilidad* y el *control* del poder político por parte de la ciudadanía es decir que: a) los representantes deben hacerse cargo de las consecuencias de sus actos políticos; b) deben actuar dentro de ciertos marcos legales y reglamentarios; c) están sujetos a observación por parte de agencias gubernamentales y no gubernamentales. Sintéticamente, los representantes –los únicos autorizados a actuar políticamente– deben rendir cuentas de lo que hacen ante la ley y la opinión pública.

*La representación y la violencia estatal.* La representación basada en la autorización y la rendición de cuentas supone que el representante se debe al representado, tanto en su legitimidad de hacer como en su responsabilidad por lo hecho. Este hacer es tomar decisiones que se transformarán en la “voluntad normativa del Estado”, como llama Kelsen a la ley. La contracara de esta dependencia del representante respecto del representado es la creencia de este de que las decisiones que tome aquel (y que en tanto leyes son obligaciones) están bien tomadas, deben obedecerse porque el representante está autorizado para tomarlas y deberá luego rendir cuentas al electorado. Nada dice esto del contenido de esas decisiones-leyes, que quedan librados a la arbitrariedad del representante y que posteriormente a su sanción, serán implementadas con la fuerza del Estado.

La creencia del representado respecto de la autorización del representante para generar leyes que deben ser obedecidas –en otras palabras, la legitimidad del poder– sigue la tipología de Weber: hay una legitimidad tradicional, otra carismática y otra legal-racional. En todos los casos, se trata de relaciones de poder verticales entre el dominante y los dominados. No es casual que falte en Weber una legitimidad consensual, lo que refuerza su idea de que el Estado es violencia monopolizada, claramente sintetizada en la fórmula Política=Estado=Violencia del comienzo de “La política como vocación”. En esa fórmula es necesario agregar al representante.

3) Decir que la representación democrática establece la elección del representante a través del *voto* como medio de igualdad política es decir que: a) la autorización del representante viene de la voluntad expresa de la ciudadanía y no de otros actores políticos; b) esa autorización viene de la mano de una herramienta que garantiza exactitud, confianza, secre-

to y universalidad, entre otras características que se le piden a un sistema electoral; c) la igualdad política es formal –dependiente del cumplimiento de ciertas reglas– y no sustancial –dependiente de atributos del elector o el elegido como raza, ocupación, religión, etc.– Sintéticamente, la representación democrática es electiva y, por ello, dependiente del sistema electoral.

*El desarrollo de la ciudadanía electoral y la reducción de la singularidad.* Con el correr del siglo XIX se fueron desarrollando sistemas electorales para hacer posible la expresión electoral de capas más amplias de la población y, cuando se trató de la universalización efectiva del sufragio, fue debido a las luchas desarrolladas por los excluidos –primero los obreros en el famoso caso del cartismo inglés del 1830, luego las mujeres– que aprovecharon y posiblemente incentivaron argumentos filosóficos y fórmulas matemáticas como las de Stuart Mill, Hare y D’Hont.

Por vía del voto, la representación se propone como una forma de hacer presente a quien no lo está. Entonces, en vez de una sola, podríamos tener muchas voces en boca de uno. Esta es la fuerza numérica de la democracia representativa, que, universalizados los sistemas electorales, le da voz a todos. Pero la realidad muestra una y otra vez que los ciudadanos no se sienten bien representados o ni siquiera representados: desde Kelsen haciéndose cargo de las insuficiencias de la representación en textos de la década del ‘30 hasta el “que se vayan todos” de Argentina en 2001 y los “indignados” españoles en 2011, la crisis de representación es una constante. En todos los casos, es un error pedirle al representante que represente mejor a las distintas voces, porque su trabajo no puede ser hecho de otra manera que reduciendo los muchos a uno, él mismo (y acá no estamos supo-

niendo mala voluntad sino nada más que una posición estructural). Reclamarle por la autorización dada en las elecciones pasadas o esperar el control de las próximas reproduce lo que se critica (más todavía lo hace la queja, como modo de expresión política permanente que consagra los lugares establecidos del representante-amor caído en desgracia y el representado-siervo en busca de un nuevo amor). La insatisfacción con el representante que no me representa tanto como la expresión positiva de mi singularidad política no pueden resolverse más que presentándose yo, actuando yo.

Nótese que las tres características de la definición estándar de representación democrática sostienen el predominio de las dimensiones formales de autorización y responsabilidad formales y, en muy menor medida, la dimensión sustantiva. A su vez, la formalidad del concepto de representación se vincula fuertemente con el Estado, tanto a través de las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias de responsabilidad de los representantes como de su autorización a través del voto de los representados (al mismo tiempo excluidos de la participación directa).

### ¿ES ADECUADA LA IDEA ESTÁNDAR DE REPRESENTACIÓN?

Antes que nada ¿adecuada para qué? Esta cuestión puede encararse desde dos perspectivas diferentes: 1) la que indaga en la utilidad de la representación para concretar sus propios criterios en los contextos sociopolíticos actuales; y 2) la que pregunta si la representación es, desde sus principios, adecuada para la profundización de la democracia.

*1) La representación estándar resulta poco adecuada para concretar sus propios criterios en la actualidad.* Castiglione

y Warren, en el texto citado antes, señalan que la evolución actual de las democracias socava ese estándar porque \*aparecen temas y arenas de decisión transnacionales que escapan de la órbita representativa territorial-democrática; \*esos temas y arenas transnacionales están bajo el control de cuerpos especializados con poca conexión con las instituciones representativas y con poco lugar para la voz, influencia y control ciudadanos; \*se desarrollan ideas de representación más complejas que las de igualdad simple y universal contenida en el estándar; y \*se difunden estructuras y oportunidades más informales de representación e influencia democrática.

A esto podríamos agregar lo que dicen Nadia Urbinati y Mark Warren en “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory” (2008), en el sentido de que los méritos de la democracia electoral son sus limitaciones, debido a que: \*la institucionalización de las elecciones puede volverlas predecibles y ello “alargar” el tiempo de la rendición de cuentas; \*los representantes e instituciones pueden volverse lentos para responder a nuevos electorados; \*las elecciones se hacen en base a información pobre; \*los representantes no confían en medios alternativos a las elecciones para conocer lo que piensan los representados. Además, otras limitaciones tienen que ver con el impacto negativo de la comunicación partidista (la “bajada de línea”) sobre la deliberación basada en valores o hechos. Finalmente, la ciudadanía avanza en querer votar menos pero incidir más.

Debido a todo lo anterior, Urbinati y Warren entienden que las prácticas democráticas vienen yendo más allá de lo electoral, lo que es testificado por la expansión y pluralización de espacios de entendimiento político en las democracias actuales.

Para responder a esta inadecuación del concepto estándar se vienen desarrollando variaciones. Urbinati y Warren agregan al representante electivo dos nuevos tipos: los *representantes*

*auto-autorizados* y los *representantes ciudadanos*. En el primer caso, lo nuevo no es que existan representantes auto-autorizados sino su gran número y diversidad (organizando lo que Rosanvallon llama la contrapolítica) que \*toman temas específicos de manera flexible, \*atentos a nuevas demandas y grupos, \*no necesariamente en base territorial (llegando a actuar en la arena transnacional y aun dentro de regímenes autoritarios no electorales), \*no apuntando solo al poder administrativo sino además a lo discursivo-cultural, \*siendo reconocidos crecientemente por organismos internacionales. Por otra parte, los representantes ciudadanos envuelven espacios formales no electorales en los que ciudadanos son seleccionados o auto-seleccionados con fines representativos: jurados ciudadanos, consejos, audiencias públicas, encuestas deliberativas, *focus groups*, foros deliberativos. Estos espacios no funcionan tanto como alternativas sino como suplemento de los representantes electos (lo que es interesante de estas formas es que pueden representar discursivamente en la esfera pública voces que ni son representadas por la democracia electoral ni por los representantes auto-autorizados; son lo que Fung llama “minipúblicos” orientados a generar opinión informada).

Leonardo Avritzer introduce un matiz interesante con su idea de *representación por afinidad*, cuya legitimidad está basada en solidaridades, intereses comunes y una “relación con el tema” al interior de espacios asociativos institucionalizados y no institucionalizados. Es decir, por una identidad o afinidad cultivada, desarrollada por y entre las personas que participan de esas asociaciones. A través de ella, actores de la sociedad civil que trabajan en el área de las políticas públicas tienden a asumir funciones en consejos u otros espacios participativos.

Jane Mansbridge desarrolla en “Repensando la representación”<sup>5</sup> la idea de que *“junto con la tradicional forma de representación ‘promisoria’, recientemente, nuevas formas han sido analizadas por politólogos empíricos a las que aquí llamaremos ‘anticipatoria’, ‘giroscópica’ y ‘sustitutiva’*”. Para Mansbridge, la representación promisoria es la forma estándar basada en la relación principal-agente; la anticipatoria es la misma pero en la cual el representante en vez de pensar en los electores que lo votaron en la elecciones pasadas piensa en los electores que lo podrían votar en los siguientes elecciones; la giroscópica es aquella en la que el representante es votado para “girar” sobre sí mismo, sus propios valores y deseos, porque los electores entienden que eso está bien y que esa persona así los representará de la mejor manera; y la sustitutiva es aquella en la que el representante actúa en nombre de electores que están por fuera de su circunscripción. Mansbridge detalla muy precisamente las características de cada forma representativa pero acá nos interesa destacar que *“...ninguna de estas formas reconocidas recientemente cumple con los criterios de la accountability democrática desarrollados por la representación promisoria, sin embargo cada una genera su propia serie de criterios normativos con los cuales ser juzgadas. Estos criterios son sistémicos, en comparación con los criterios diádicos apropiados para la representación promisoria. Son deliberativos más que agregativos. Son plurales más que singulares...”*.

Vemos así que la representación estándar no cumple con sus propios criterios en los contextos sociopolíticos complejos del presente, y por eso debe ser reformulada.

2) *La representación estándar tiene poco que ver con la profundización democrática.* En la historia existen muchas apelaciones y experiencias democráticas, y no por casuali-

---

5 Ver en este mismo libro

dad o necesidad natural sino porque hubo y hay personas que las desearon, pensaron e hicieron. Eso trae una enorme variedad y conflictividad de la idea, que se hace polisémica. Por eso, un buen punto de partida es la etimología: democracia como autogobierno del pueblo. Esto implica inclusión equitativa de los miembros de la comunidad en la deliberación y decisión respecto de la creación y distribución de los bienes comunes. Cada uno de los términos claves de esta definición tiene fuerza y claridad, que se expresa en lo que afirma tanto como en lo que niega: *inclusión* significa apertura, entrada, compartir, hacer lugar (y se diferencia de exclusión); *equidad* significa igualdad compleja en la distribución de los bienes sociales (y se diferencia de inequidad); *deliberación* significa diálogo libre, informado y respetuoso (y se diferencia de imposición); *creatividad* significa expresividad, originalidad, voluntad, alegría y riesgo (y se diferencia de rutina, apatía, aburrimiento, certeza absoluta). En pocas palabras, autogobierno significa autonomía (y se diferencia de heteronomía).

Puesto así, la representación formal tiene poco que ver con la democracia.

Bernard Manin ha desarrollado de forma convincente (en *Metamorfosis de la representación* y en *Los principios del gobierno representativo*) la tesis de que la representación es una forma de gobierno moderna orientada no a la inclusión de los ciudadanos en la actividad política sino a su exclusión, en beneficio de actores autorizados según el modelo del contrato privado. Esto tiene razones históricas y filosóficas. Históricamente, muestra la construcción de una forma política burguesa que al mismo tiempo que propone la soberanía del pueblo la limita a quienes sean capaces de independencia de juicio –que a su vez se determina por la independencia económica, excluyendo a mujeres y asalariados de la ciudadanía política–. Filosóficamente, un sostén importante de la representación política es la creencia de que la voluntad del pue-

blo es buena como principio abstracto legitimador del poder establecido pero no debe efectivizarse, porque realmente el pueblo es ignorante, poco racional, emocionalmente voluble y apático, y eso hace necesario apartarlo de las decisiones políticas, que deben quedar en manos de los pocos que “saben”, tal como aparece explícitamente en las discusiones entre los padres fundadores de la Constitución de Estados Unidos<sup>6</sup>. El argumento de Manin es, en síntesis, que el gobierno representativo es una forma de aristocracia, no de democracia.

Cornelius Castoriadis coincide: “la democracia representativa no es democracia” (*Democracia y relativismo. Debate con el MAUSS*, Ed. Trotta, 2007, p.70). El gobierno representativo supone heteronomía, tanto desde su propia definición como en los aspectos más prácticos: “*generalmente, la representación significa la alienación de la soberanía de los representados en los representantes. El parlamento no es controlado. Es controlado al cabo de cinco años con una elección, pero la gran mayoría del personal político es inmovible. En Francia un poco menos. En otros lugares lo es un poco más. En los EE.UU., por ejemplo, los senadores son en los hechos senadores de por vida. Para ser elegido en los EE.UU. hacen falta poco más o menos de cuatro millones de dólares. ¿Quién da ese dinero? No son los obreros parados. Son las empresas. ¿Y por qué donan ese dinero? Para asegurarse que el senador esté de acuerdo con el lobby que ellos forman en Washington, para que voten las leyes que los favorecen y no las que los desfavorecen. He ahí la vía fatal de las sociedades modernas.*” (“De la autonomía en política”. 1977, [www.omegaalfa.es](http://www.omegaalfa.es)).

Esta es una sola de las muchas críticas que Castoriadis le hace a la democracia representativa, sistema político que ha-

---

6 La Constitución Argentina recibe el resultado de esta discusión en su artículo 22 que indica que “el pueblo no delibera ni gobierno sino a través de sus representantes”.

bla de participación pero en la práctica la niega, llevando a los ciudadanos a recluirse en sus casas a perseguir sus intereses y goces privados y dejando sus asuntos públicos en manos de profesionales, cosa del todo congruente con el capitalismo consumista y nada con la democracia entendida como autogobierno.

Pierre Bourdieu también señala el carácter aristocrático y enajenante de la representación. En “La delegación y el fetichismo político” (1996), texto imperdible, la representación se restringe a las nociones de mandato y delegación de poder. Para él, el acto representativo implica la usurpación “legítima” del mandante en beneficio del mandatario, delegado o portavoz, que constituye en el mismo acto de su existencia como mandatario al grupo representado. Establecido el vínculo representativo de esta manera circular, el grupo no existirá plenamente como grupo representado si no es a través del mandatario que está allí para encarnarlo. Bourdieu niega de esta manera la relación principal-agente y postula en su lugar la idea de fetichismo político, expresado por la paradoja que implica que los que tienen el poder nominalmente (el pueblo) aparecen despojados de su fuerza para hacerse entender, hablar y ser escuchados, a partir de un acto de desposesión en beneficio del portavoz del grupo, que es el que sabe, el que puede hablar y hacerse escuchar. Ese portavoz (el representante) suele darse una instancia permanente, una “oficina”, es decir una organización burocrática (con sellos, siglas, firmas, delegación de firma). En la relación representativa, los mandantes emiten un cheque en blanco asociado con la falta de conocimiento sobre las decisiones que tomarán por ellos los mandatarios (Bourdieu no considera que la *accountability* merezca atención como forma de poder del mandante). Esta sustitución de los mandantes se ve agravada en aquellos contextos donde los mandantes están más desposeídos, sobre todo culturalmente. En estos casos los representados se ven constreñidos a recurrir a los mandatarios para “tener una pala-

bra política”. Así la voz política pasa a ser potestad del representante. Merece leerse el agudo análisis que Bourdieu hace de las estrategias universales por las cuales el representante recrea permanentemente su poder expropiado al pueblo; acá solamente mencionamos la “humildad” del representante que nunca habla en su nombre propio sino en nombre de la organización, de la causa, de los desposeídos o de Dios, y el “efecto oracular” por el cual el representante se autoconsagra como intérprete de los problemas y las soluciones que él mismo conforma con sus propias palabras, acudiendo a fuentes extrahumanas. Así como para Nietzsche el sacerdote llama Dios a su propia voluntad, para Bourdieu el hombre político llama Pueblo a su opinión y Nación a su propia voluntad.<sup>7</sup>

En definitiva, la representación política no se diferencia más que en su objeto de la representación a secas, entendiéndola como lo hace Gilles Deleuze como pieza clave de una “forma de pensar” que impone una disociación del mundo en realidades esenciales (en un cielo no accesible a todos) e imágenes de ellas (accesibles como opiniones), siendo el vehículo entre unas y otras un sabio autorizador.

## CONCLUSIÓN

Ya vimos que para Pitkin representar es “volver a hacer presente”. Esto supone alguien que representa, alguien que

---

7 Otra manera de entender la la relación representativa es la que propone Ernesto Laclau de la representación como camino de ida y vuelta entre representado y representante, que se constituyen mutuamente (a diferencia de la idea estándar, que va solo del representado al representante). La representación aparece acá como vinculación ‘vertical’ de un conjunto de demandas equivalentes (articuladas horizontalmente) con una demanda universal sintética.

es representado, algo que es representado y un tiempo y lugar del acto. Lo que fuimos viendo en este artículo sigue dos grandes líneas: la del análisis de las formas en que se modifican en las complejas democracias de hoy el representado, el representante y su relación, y la del cuestionamiento de la idea misma de que el representado y el representante sirvan a la democracia. En el primer caso, se trata de ajustar la mirada a las variaciones de una estructura binaria que no se cuestiona; en el segundo, de desarmar la estructura binaria.

Y esto nos lleva al punto final, el de la composición entre ambas miradas. Desde una perspectiva absoluta, es imposible: quien considera que hoy no hay ninguna manera de hacer posibles espacios de democracia directa o que el pueblo es esencialmente ignorante y abúlico o que lo más importante de la política es la autoridad incontestable del Estado no podrá entenderse nunca con quien sostiene que la democracia representativa es un engaño radical o que la política profesional está exclusivamente al servicio del *status quo* o que el Estado es nada más que opresión y que la sociedad es un espacio de puras buenas energías.

Pero desde una perspectiva relativista, que considero mucho más apropiada a la idea democrática, sí tiene sentido buscar los puntos de intersección entre los análisis referidos a las formas actuales de la representación y sus adecuaciones para dar lugar y tiempo a nuevos actores, temas y espacios de acción política y los análisis de las profundas incongruencias entre la delegación política y la profundización democrática.

En esas intersecciones, la representación política se vuelve cada vez más híbrida: se flexibiliza, se diversifica, se informaliza, se legitima de diferentes maneras, se horizontaliza.

## BIBLIOGRAFÍA

BOURDIEU, PIERRE

—(1996) “La delegación y el fetichismo político”. En *Cosas Dichas*, Ed. Gedisa.

CASTIGLIONE, D.Y M. WARREN

—(2006) “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues”. Prepared for delivery to “Rethinking Democratic Representation”, Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, May 18-19. [http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/poli\\_sci/Faculty/warren/Rethinking\\_Democratic\\_Representation\\_May\\_2006.pdf](http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/poli_sci/Faculty/warren/Rethinking_Democratic_Representation_May_2006.pdf)

MANSBRIDGE, JANE

—(2003) “Rethinking Representation”, *American Political Science Review*, Vol. 97, nro. 4, November. <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=191037&fulltextType=RA&fileId=S0003055403000856>. Ver traducción al español en este mismo libro.

URBINATI, N. Y M. WARREN

—(2008) “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”. *The Annual Review of Political Science*, 11:387–412. <http://polisci.annualreviews.org>

## REPENSANDO LA REPRESENTACIÓN<sup>1\*</sup>

Jane Mansbridge<sup>2</sup>

*Junto con la tradicional forma de representación “promisoria”, nuevas formas de representación política han sido analizadas recientemente por politólogos empíricos, que aquí denominaré representación “anticipatoria”, representación “giroscópica” y representación “por subrogación”. Ninguna de estas formas reconocidas recientemente cumple con los criterios de la accountability<sup>3</sup> democrática desarrollados por la representación promisoria, sin embargo cada una de ellas*

- 
- 1 Publicado originalmente como “*Rethinking Representation*”, *American Political Science Review*, Vol. 97, nº 4, noviembre de 2003. El texto fue modificado por la autora para este libro, traducido al español por Virginia Kaminsky y revisado por José Luis Martí.
  - 2 Jane Mansbridge es Adams Professor en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, 79 JFK Street, Cambridge, Massachusetts, 02138 (jane\_mansbridge@harvard.edu). Agradezco a muchos colegas, en especial a Benjamin Page por sus comentarios a versiones anteriores del artículo. Este artículo ha recibido el apoyo institucional del Instituto para la Investigación Política (Institute for Policy Research) de la Universidad de Northwestern, del Centro de Estudio Avanzado en Ciencias del Comportamiento (Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences) y el subsidio SBR-90601236 de la Fundación Nacional de Ciencias (National Science Foundation).
  - 3 N. de T.: Se entiende por *accountability* la idea de responsabilidad y responsividad. Al no haber un término en español que sintetice estos dos conceptos y al estar aceptado el uso de este extranjerismo se ha decidido usarlo a lo largo del texto.

*produce sus propios criterios normativos desde los que pueden ser juzgadas. Estos criterios son sistémicos, en comparación con los criterios diádicos apropiados para la representación promisoria. Son deliberativos más que agregativos. Son plurales más que singulares...*

Durante las últimas dos décadas politólogos empíricos han desarrollado descripciones cada vez más sofisticadas sobre cómo se relacionan los legisladores norteamericanos con sus electores. Y aunque el trabajo empírico siempre ha sido motivado por convicciones normativas sobre qué tipo de relación es mejor que otra, la teoría normativa de lo que constituye una “buena” representación no ha ido a la par de los nuevos descubrimientos empíricos. Este trabajo busca estrechar esa distancia.

El modelo tradicional de representación se centraba en la idea de que durante las campañas los representantes hacían promesas, que luego podían cumplir o no. Esto es a lo que llamo *representación promisoria*. Además, el trabajo empírico de los últimos 20 años ha identificado por lo menos otras tres formas de representación a las que llamo: “anticipatoria”, “giroscópica” y “por subrogación”. La *representación anticipatoria* deriva de la idea del voto retrospectivo: los representantes se centran en lo que ellos piensan que sus electores avalarán en las próximas elecciones y no en lo que ellos prometieron hacer en las anteriores. En la *representación giroscópica* el representante se interesa, como base para la acción, en sus concepciones de los intereses en juego, en su “sentido común”, y en principios derivados todos ellos de su propio background personal. La *representación por subrogación* se da cuando los legisladores representan a electores que pertenecen a otros distritos.

Todas estas son formas legítimas de representación. Ninguna, en cambio, cumple con los criterios de la *accountability*

democrática desarrollados por la representación promisorio. Sostengo que los criterios normativos apropiados para juzgar a estas formas de representación recientemente identificadas son sistémicos, en contraste con los criterios diádicos adecuados para hacerlo con la representación promisorio. La mayoría de los criterios son deliberativos más que agregativos. Y, teniendo en cuenta la conclusión de que hay varias formas de representación legítima en una democracia, los criterios son plurales más que singulares.

Las formas de representación descriptas aquí no encajan en la tradicional dicotomía de “delegado mandatario” y “fideicomisario”. Ambos conceptos pueden aparecer como versiones de la representación promisorio (o bien, alternativamente, el concepto de fideicomisario puede configurar un subconjunto de la representación giroscópica), pero los nuevos conceptos de representación connotados por recientes trabajos empíricos no se relacionan de manera tan obvia con la mencionada dicotomía.

En la práctica, la actividad representativa combina varias de estas formas. No será siempre posible descifrar cuál es la dinámica que se esconde detrás de una práctica específica con sólo observarla. Sin embargo al analizarlas por separado se hace posible identificar la relación de poder que subyace a cada una de estas formas, y el rol de la deliberación y los criterios normativos apropiados para cada una. Estos criterios normativos son metas por las que luchar (“ideales regulativos”), y no estándares que puedan cumplirse plenamente. Si se concibe la legitimidad democrática como un espectro y no como una dicotomía, se podría decir que mientras más cerca se encuentre un sistema de representación de satisfacer los criterios normativos para la agregación y la deliberación democráticas, más normativamente legítimo será dicho sistema.

Cuando se habla de las normas apropiadas para un sistema de representación se asume que éste es y pretende ser normativamente algo más que un sustituto deficiente de la democra-

cia directa.<sup>4</sup> Los electores eligen a sus representantes no solo porque estos pueden pensar más detenidamente en los medios y fines que ellos, sino también para que negocien más perceptivamente y para que luchen con mayor capacidad de lo que ellos podrían hacer dado el tiempo y la voluntad de que disponen. De la diferencia existente entre representación y democracia directa surge la necesidad de normas diseñadas especialmente para la representación democrática. Sin embargo esta representación democrática se presenta de diferentes formas, con normas específicamente adecuadas para cada una.

## REPRESENTACIÓN PROMISORIA

La representación promisoría, el modelo tradicional, sigue el clásico formato de principal-agente. El problema para el principal (mientras que el votante reside dentro del distrito electoral) consiste en mantener cierto control sobre el agente (el representante generalmente reside en la capital después de las elecciones). El problema en el ámbito de la política no difiere demasiado del problema que encontramos a la hora de mantener la capacidad de respuesta de cualquier agente económico con respecto a los deseos del principal. La teoría e historia económicas se han centrado recientemente en el problema del comercio de larga distancia cuando no existía infraestructura gubernamental para hacer cumplir los arreglos contractuales. En el Mar Mediterráneo, en el siglo XIV,

---

4 Aunque las formas deliberativas de democracia directa pueden ser en muchos casos un método efectivo de gobierno democrático, las formas representativas tienen también su propia utilidad funcionando no sólo como “correas de transmisión” de la opinión de los electores. (Schwartz 1988: véase también Achen 1978, p. 476, Hibbings y Theiss-Morse 2002, Manin 1997 y Pitkin [1967] 1972)

cuando esta situación requería de, o bien lazos de parentesco, amistad o culturales, o bien tarifas por encima del precio de mercado para asegurarse que los barcos cargados con la plusvalía de miles de trabajadores regresaran con los bienes recibidos en el intercambio (véase Greif 1993). Cuando el control (como en el caso de un barco en altamar) o la información (como en el vínculo con un experto) son asimétricos, el problema para el principal es asegurarse de que el agente (el capitán, el abogado, el contador) favorezca sus intereses (los del comerciante o del cliente). Así también en la representación política, autores tanto de trabajos descriptivos como normativos han percibido que el problema consiste también en cómo los votantes de un distrito pueden mantener un control jurídico o moral sobre sus representantes que se encuentran distantes. La concepción normativa de la accountability en la representación promisoria nos dice que el representante es “responsable de”, debe “responder a”, está “vinculado a” e incluso está “atado a” esos votantes.<sup>5</sup> En el modelo del “mandato” el representante promete seguir las instrucciones o los deseos expresados de los electores; en el modelo del “fideicomisario” el representante promete favorecer los intereses a largo plazo de los electores y de la nación en su conjunto.

En la representación promisoria, la relación de poder entre el votante y su representante, el principal y su agente, se de-

---

5 Véase, por ejemplo, Pitkin [1967] 1972, p. 55 y sig. La teoría tradicional de la accountability incorpora dos ramas separables, usualmente entrelazadas. En la primera, la accountability solo significa que el representante tiene la obligación de explicar (“dar cuenta de”) sus anteriores acciones, con independencia de las sanciones penales o administrativas que puedan existir (p. ej. Behn 2001, 220 n. 12, y Guttman y Thompson 1996). La segunda se limita únicamente a la capacidad de imponer sanciones por comportamientos pasados (p. ej. Manin, Przeworski y Stokes 1999, pp. 8-10). Véase Fearon 1999, p. 55, y Goodin 1999. Este análisis emplea este segundo significado.

sarrolla de manera lineal. Al exigir el cumplimiento de una promesa, el votante en el Tiempo 1 (las elecciones) ejerce poder, o trata de hacerlo, sobre el representante en el Tiempo 2 (el período de gobierno):

$$V_{T_1} \rightarrow R_{T_2}$$

La representación promisoría por ende usa el concepto estándar de poder que mira hacia el futuro, como en la intuitiva afirmación de Robert Dahl (1957): “A tiene el poder sobre B en la medida en que pueda lograr que B haga algo que de otro modo no haría” (202-203). Efectivamente, cualquier definición de poder, como la de Dahl, derivada de Weber ([1922] 1978, 53) implicará esta intencionalidad que mira hacia el futuro. El sentido que Dahl otorga al término “lograr” implica por una parte que A actúa con esa intención determinada, y por la otra que la acción de B ocurrirá en el futuro. La relación de poder sigue la versión más simple del modelo principal-agente, siendo el principal el votante, estáticamente considerado, que trata de ejercer poder sobre el representante en tanto que su agente.<sup>6</sup>

La representación promisoría se ocupa normativamente de las promesas explícitas e implícitas que el representante electo hace al electorado. Se ocupa prudencialmente de la evaluación que el elector haga en las próximas elecciones (Tiempo 3). Esa evaluación supone un premio o un castigo por haber actuado o haber dejado de actuar de acuerdo a la promesa re-

---

6 Excepto cuando discuto la definición de poder de Nagel (1975) en su mayor nivel de generalidad (véase más adelante, p.4), entiendo por “poder”, aquí y en el resto del texto, “poder coactivo”, un subtipo del concepto más general de Nagel. El poder coactivo, en contraste con la idea de “influencia”, supone o la amenaza de la sanción o el uso de la fuerza (véase más adelante, p. 9 y la nota al pie 8)

alizada en las elecciones anteriores (Tiempo 1). Tanto normativamente como prudencialmente el examen electoral del Tiempo 3 se centra en si las promesas realizadas en el Tiempo 1 fueron cumplidas o no. De este modo fue que George Bush enfureció a sus seguidores rompiendo una promesa explícita realizada durante su campaña (“Lean mis labios: no habrá nuevos impuestos”).<sup>7</sup>

La representación promisorio corre con la ventaja de que, al menos en su versión más cercana al mandato, refleja de una manera relativamente poco mediada la voluntad de la ciudadanía (aunque no necesariamente su voluntad considerada). Se acerca más que cualquier otro modelo al ideal según el cual el simple sello de la voluntad del elector es transmitido por medio de las instituciones al igual ejercicio de poder sobre la política pública final. Aunque la idea de representación promisorio nunca ha podido describir por completo la representación real, ha sido, y sigue siendo hoy en día, una de las formas más importantes que los ciudadanos tienen de influenciar resoluciones políticas a través de sus representantes.

La representación promisorio, por lo tanto, se centra en el deber normativo de los representantes de mantener las promesas realizadas durante las elecciones que les autorizaron como tales (Tiempo 1), usa una concepción del poder del elector sobre el representante que asume una intencionalidad que mira hacia el futuro, incorpora una versión relativamente no mediada de la voluntad del elector, y deriva en una idea de accountability asegurada por medio de sanciones.

La forma en que concebimos la representación comienza a cambiar, sin embargo, cuando consideramos las implicancias de instituir sanciones en el Tiempo 3.

---

7 Agradezco a Douglas Arnold por este ejemplo. Como Manin señala, sin embargo, ningún sistema de gobierno ha obligado legalmente a sus representantes a cumplir sus promesas electorales.

## REPRESENTACIÓN ANTICIPATORIA

Por más de una generación ya, los politólogos empíricos han reconocido la importancia en el sistema representativo del “voto retrospectivo”, en el que el votante mira hacia atrás sobre el comportamiento de un representante y decide su voto en las próximas elecciones de acuerdo con ello. Sin embargo las implicancias normativas de este modo de ver a la representación no han sido completamente exploradas. Volviendo al modelo de representación promisoria, parece obvio que el poder ejercido en ese modelo funciona sobre la idea de la sanción potencial que el votante puede aplicar al dejar al representante fuera de su cargo en el Tiempo 3. Y esto es “voto retrospectivo”. Desde la perspectiva del representante, no obstante, el voto retrospectivo no se limita proporcionar un potencial castigo por las promesas no cumplidas. También genera lo que yo llamo representación “anticipatoria”, mediante la cual el representante trata de complacer a los futuros votantes. Mientras que en la representación promisoria el representante en el Tiempo 2 (el período en ejercicio) representa al votante del Tiempo 1 (las elecciones que le autorizaron), en la representación anticipatoria el representante en el Tiempo 2 representa al votante del Tiempo 3, el de las próximas elecciones.<sup>8</sup>

En la representación anticipatoria, lo que para el representante parece ser una “relación de poder” funciona así no mi-

---

8 El concepto de representación anticipatoria es por lo tanto un corolario del concepto de voto retrospectivo (Fiorina 1981). Con la previa formulación en Downs 1957, Key 1961 y Fiorina 1974, pp. 32-33, 1977, 1981 (véase Page 1978, p. 32), el concepto de voto retrospectivo se ha vuelto común en la ciencia política empírica norteamericana. Para opiniones relacionadas sobre la anticipación, véase Fiorina 1989, pp. 5-6, Godin 1999, Manin, Przeworski y Stokes 1999 y Zaller 1994.

rando hacia el futuro, sino hacia el pasado, por medio de reacciones anticipadas del votante en el Tiempo 3 al representante en el Tiempo 2:

$$R_{T_2} \leftarrow V_{T_3}$$

Estrictamente hablando, lo que causa las acciones del representante en el Tiempo 2 son las *creencias* del propio representante en dicho Tiempo 2 acerca de las futuras preferencias del votante en el Tiempo 3, y no las preferencias reales que los votantes tengan en el Tiempo 3. Un evento posterior no puede ser la causa de uno anterior. De hecho, las creencias del representante pueden resultar ser erróneas. No obstante, desde la perspectiva del representante, la entidad que impone la potencial sanción y por ende ejerce el control parece ser el votante del Tiempo 3.

El modelo de representación anticipatoria requiere por lo tanto un concepto de poder distinto de los conceptos tradicionales, que miran hacia el futuro, y se basan en las intenciones, como los de Dahl o Weber. Requiere un concepto de poder que pueda incluir “reacciones anticipadas”. Encontramos unas primeras formulaciones de esta idea en escritos de Carl Friedrich (1937, pp. 16-17, 1958, 1963, cap. 11), Peter Bachrach y Morton Baratz (1963), y Stephen Lukes (1974). La mejor enunciación para los propósitos de este análisis resulta de Jack Nagel (1975, p. 29) quien definió al poder, de la manera más general posible, como “una relación causal entre las preferencias de un actor en lo que respecta a un resultado y al resultado en sí”. La neutralidad de esta definición respecto de la intención y el tiempo la hacen compatible con la representación anticipatoria. A diferencia de la definición de Dahl, la de Nagel permite que las preferencias previstas del votante en el Tiempo 3 (es decir, las creencias del representante acerca de esas preferencias) sean la causa de las acciones del representante en el Tiempo 2.

La representación anticipatoria dirige su atención no a la relación existente entre el Tiempo 1 (las elecciones que autorizan al representante) y el Tiempo 2 (el período de servicio de dicho representante) sino a las relaciones que surgen entre el comienzo del Tiempo 2 (el período de servicio del representante) y el Tiempo 3 (las siguientes elecciones). Cuando las preferencias se mantienen estables en el tiempo, no hay una diferencia significativa entre el votante del Tiempo 1 y el del Tiempo 3 (Miller y Stokes 1963, p. 50; Nagel 1975, p. 24 y sig.). Pero cuando las preferencias son inestables o emergentes, el representante posee incentivos durante el Tiempo 2 para averiguar las características del votante en el Tiempo 3. Ya que esta anticipación plantea usualmente un problema extremadamente difícil con la obtención de información (Stimson, Mackuen, y Erikson 1995, p. 545), esta averiguación centra su atención en los sondeos de opinión pública, grupos focales, y la existencia de rumores sobre el “humor de la nación” (Kingdon 1984, 153; Stimson, Mackuen, y Erikson 1995, p. 544). También destina esfuerzos a cambiar al votante en el Tiempo 3, de modo que haga más probable que éste apruebe las acciones del representante.

Este cambio temporal tiene tres implicancias para el análisis y la descripción empírica. Primero, el modelo se vuelve más deliberativo. El espacio entre el Tiempo 2 y el Tiempo 3 se llena de intentos recíprocos en el ejercicio del poder y se llena también de comunicación, gran parte de la cual viene instigada por el representante:

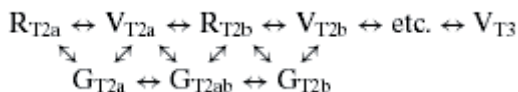
$$R_{T2a} \leftrightarrow V_{T2a} \leftrightarrow R_{T2b} \leftrightarrow V_{T2b} \leftrightarrow \text{etc.} \leftrightarrow V_{T3}$$

Segundo, la representación anticipatoria centra su atención en los intereses subyacentes así como también en las preferencias actuales. Benjamín Page (1978, p. 221-22), por ejemplo, señala que una teoría de la democracia basada en la anticipación por parte del representante del premio o castigo “orienta la responsabilidad del gobierno hacia las necesidades y valores fundamentales de la gente más que hacia preferencias efímeras y débilmente sostenidas por determinadas políticas públicas”. Douglas Arnold escribe que el representante se encuentra mejor posicionado cuando piensa que las preferencias de los votantes en las próximas elecciones versarán sobre los “resultados” y no sobre las “políticas públicas” (1990, p. 17, 1993, p. 409). James Stimson (1995, p. 545) y sus colegas sostienen del mismo modo que el problema de obtención de información que entraña la anticipación racional alienta a los representantes a buscar un conocimiento general más que específico. Si agregamos a esto la idea de que los votantes pueden modificar sus preferencias tras haber pensado sobre ellas, encontramos un espacio en la teoría empírica para el concepto de “intereses” (definido como preferencias ilustradas), en lo que de otra forma sería un modelo de comportamiento político puramente orientado a las preferencias.<sup>9</sup>

---

9 En este análisis, las preferencias e intereses sobre los cuales la deliberación debería ahondar pueden ser preferencias sobre uno mismo (self-regarding), sobre los demás (others-regarding) o ideales (ideal-regarding). De este modo hago uso de la palabra “interés” en su sentido americano, más que europeo, para incluir compromisos fundamentales (es decir, constitutivos de la identidad) respecto de los ideales como también necesidades y deseos materiales. Debido a que las identidades transformadoras cambian los intereses, los intereses pueden ser vistos tanto como “preferencias ilustradas” (entendiendo esta “ilustración” como producto de la experiencia y del entendimiento emocio-

Tercero, continuando con los primeros dos puntos, la representación anticipatoria nos alienta a pensar en los votantes en el Tiempo 3 como susceptibles a ser educados (o manipulados). Entre el Tiempo 1 y el Tiempo 3 los votantes pueden ser educados no solo por el representante, quien trata de encontrar y presentar “explicaciones” de las votaciones que ha realizado durante su ejercicio (Fenno 1978; Kingdon 1981), sino también –y es fundamental para la práctica de la democracia– por los partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, candidatos de la oposición, y por otros ciudadanos (Arnold 1990, 1993, p. 409; Kuklinski y Segura 1995, pp. 15-16; Young 2001). (En el siguiente diagrama, grupos de interés, medios de comunicación, oposición y otros ciudadanos están representados por la letra “G” de “Grupos”. La flecha indica tanto poder como comunicación).



Arnold (1993), Stimson et al. (1995), y otros han llamado la atención de los politólogos empíricos hacia esta forma de representación. Y lo han hecho, sin embargo, sin enfatizar su dimensión deliberativa. El “modelo de control alternativo” de Arnold, que por lo demás describe acertadamente el proceso al que yo llamo “representación anticipatoria”, no captura por completo los elementos esenciales de la comunicación continua y las preferencias potencialmente cambiantes del votante. Arnold (1993, p. 410) describe estáticamente a los ciudadanos del modelo como “espectadores que registran su aprobación o desaprobación al final de un ejercicio”. Sin embargo, Arnold (1993) mismo reconoce que la representación anticipa-

---

nal tanto como del simple conocimiento), como preferencias cambiantes y controvertidas.

toria puede ser profundamente interactiva con los ciudadanos cuando observa que los legisladores “aprenden de los grupos de interés, de las audiencias en comisiones, de los miembros del staff, y de otros legisladores acerca del impacto de las políticas públicas y acerca de las consecuencias políticas de las decisiones específicas que han sido tomadas” (p. 412). Los grupos de interés y las audiencias en comisiones son instituciones mediante las cuales los ciudadanos comunican sus intereses y opiniones en constante desarrollo (aunque no sin la intervención de ciertos sesgos generados por la selección y el medio de comunicación).

Arnold también describe estáticamente a los legisladores como “agentes controlados”. Aunque esté en lo cierto cuando dice que los legisladores no son “delegados a los que se han dado instrucciones”, su expresión “agentes controlados” no captura el rol de los legisladores como iniciadores y educadores potenciales. Por el contrario, el modelo de representación anticipatoria es, en la mayoría de los casos, interactiva y reflexiva de un modo más continuado. La representación anticipatoria deriva del modelo de mercado, que el propio Arnold (1993, p. 412) adopta cuando escribe que “realizadores audiovisuales, fabricantes de autos y desarrolladores inmobiliarios intentan anticiparse a las preferencias de los clientes y satisfacerlas”. En el mercado, los clientes no son meros “espectadores”; ni los empresarios son “agentes controlados”. Mejor dicho, los clientes ejercen poder e influencia activamente (cuando no intencionalmente) en el mercado, y los empresarios también son activos, en la búsqueda y a veces incluso la creación de preferencias. Así como la relación cliente/empresario en el mercado, la relación votante/representante en la representación anticipatoria es mejor entendida como una relación de poder recíproco y de influencia mutua continua.

El cambio temporal producto de la representación anticipatoria tiene implicancias paralelas en la teoría normativa. De forma más prominente, socava la comprensión tradicional de

la accountability. Por lo tanto demanda nuevos criterios normativos en su lugar.

El concepto tradicional de accountability, que se centra en la relación existente entre el Tiempo 1 y el Tiempo 2, se pregunta si el representante se encuentra trabajando en lo que el elector, concebido estáticamente, quería que el representante hiciera en el Tiempo 1. Si se sustituye el votante del Tiempo 1 por el votante del Tiempo 3, la representación anticipatoria convierte al primero, el votante del Tiempo 1, en irrelevante. Si pensamos al representante como un empresario que prevé las preferencias futuras de sus clientes, las fuerzas que hacen al representante “accountable” son todas con miras al futuro. Pero sería extraño decir que el representante es accountable ante el votante del Tiempo 3.

El argumento de que la representación anticipatoria socava las nociones tradicionales de accountability parecerá contraintuitivo, ya que, de todos los modelos que aquí presento, este tipo de representación es la que se encuentra más íntimamente relacionada con esas nociones tradicionales. El deseo por la reelección es usualmente, y bastante razonablemente, interpretado como un simple mecanismo para asegurar la fidelidad del representante hacia los anhelos de los votantes, sin hacer ninguna distinción entre el votante del Tiempo 1 o el del Tiempo 3. De hecho, si el votante del Tiempo 3 no difiere del Tiempo 1, entonces podemos pensar al votante del Tiempo 3 como un simple repartidor de premios o castigos para hacer valer la relación de poder en la representación promisorias.

La mayoría de los teóricos y la mayoría de los ciudadanos todavía ven la representación a través del modelo tradicional de la representación promisorias, en el cual el poder del votante se ejerce hacia el futuro y la atención del representante mira hacia el pasado. El apoyo de la ciudadanía a la limitación de mandatos, por ejemplo, adopta esta característica estática del modelo tradicional. Los votantes temen que mientras más se aleje el representante de su casa, literal y fi-

gurativamente, más débil será el lazo que una a ese representante con ellos. Los votantes quieren que los “ganchos” con los que atrapan a su representante sean firmes. En la intensidad de ese deseo, parecen estar dispuestos a olvidar el incentivo de la reelección. El cálculo implícito parece no incluir los incentivos incorporados en el Tiempo 3.

Pero el cambio en el énfasis temporal en la representación anticipatoria conlleva cambios normativos inesperados. En el momento en que pensamos al legislador como representante del votante en el Tiempo 3, lo convertimos en un empresario schumpeteriano, cuyas motivaciones son intentar atraer los votos de futuros clientes. Como hemos visto, en esta concepción, estrictamente hablando, el modelo tradicional de principal-agente desaparece. No pensamos al empresario como un agente, siendo los futuros clientes sus principales. Un representante que trate de anticipar los deseos de los votantes en el Tiempo 3 mantiene una relación prudencial, y no moral, con dichos votantes. En el momento en que el representante quiere ser reelegido, él o ella verá que el medio adecuado para tal fin es el de complacer a esos votantes (y financiadores) en los Tiempo 3. Mientras que en la accountability tradicional diríamos que el representante “debe” hacer lo que haya prometido a sus votantes en el Tiempo 1, no decimos que el representante “debe” tratar de complacer a los votantes en el Tiempo 3. En este caso, determinados incentivos puramente prudenciales han reemplazado a un imperativo que era a la vez prudencial y moral.

Reemplazar la moral con la prudencia en la estructura de incentivos de la representación anticipatoria nos lleva a juzgar el proceso con nuevos criterios normativos. Hace que cambiemos nuestro foco normativo del individuo al sistema, de la democracia agregativa a la democracia deliberativa, de las preferencias a los intereses, de la forma en que el legislador vota a la forma en que se comunica, y de la calidad del cum-

plimiento de las promesas a la calidad de la educación mutua entre legisladores y electores.

La representación anticipatoria fuerza la teoría normativa a convertirse en sistémica. En la mayor parte de la representación anticipatoria cuanto mejor sea la comunicación entre votante y representante en el intervalo entre el Tiempo 1 y el Tiempo 3, mejor será la representación. Un representante en teoría podría prever con exactitud los deseos del votante en el Tiempo 3 sin ningún tipo de comunicación mutua. En la práctica, los representantes usualmente inician y celebran tener la oportunidad de comunicarse con los votantes, ya sea para anticipar sus preferencias en el Tiempo 3 o para influenciarlos. La calidad de esa comunicación mutua depende entonces muy poco de los esfuerzos diádicos del representante y el elector. Depende mucho más del funcionamiento del proceso representativo en su conjunto –que incluye partidos políticos, aspirantes políticos en la oposición, medios de comunicación, grupos de interés, audiencias, encuestas de opinión, y todos los demás procesos de comunicación. Cada uno de ellos tiene importantes funciones dentro del proceso general de lo que debería llamarse “representación continua”. La teoría normativa debería preguntarse, y la ciencia política empírica debería tratar de responder a ello, qué tanto contribuye todo el sistema representativo a la comunicación permanente, rigurosa sobre los hechos y recíprocamente educativa (véase Williams 1998 y Young 2000, p. 128, 130 sobre la interacción; Thompson 1988 sobre representación en el tiempo).

Centrándose en los cambios del votante y el representante entre el Tiempo 1 y el Tiempo 3 también se acentúa la función deliberativa de la representación. Al reconocer que las iniciativas del representante tienen el potencial tanto para cambiar como anticiparse a los votantes en el Tiempo 3, los teóricos normativos deberían poder ayudar a los politólogos empíricos

a indagar si esos cambios deberían describirse como “educación” o como “manipulación”.<sup>10</sup>

La manipulación puede ser distinguida por el intento de engañar o por crear condiciones de elección que lleven a otros a tomar una decisión que no se basa en sus intereses (véase Lukes 1974). Mas allá de la no manipulación, la calidad de la educación puede ser juzgada por los criterios deliberativos de si la interacción mutua entre el Tiempo 1 y el Tiempo 3 permite que los votantes en el Tiempo 3 (1) sean más o menos conscientes acerca de sus intereses subyacentes y las implicancias políticas de esos intereses y (2) más o menos capaces de transformarse en un modo que más tarde considerarán correcto (incluyendo, cuando sea apropiado, un mayor compromiso con el interés común).

La educación es, en pocas palabras, una forma de lo que llamaré “influencia” y la manipulación de lo que llamaré “poder coactivo”. Dentro de la concepción general del poder como preferencias que causan resultados que sostiene Nagel, podemos distinguir analíticamente entre estas dos formas. La influencia, marcada por los intereses (relativamente) comunes en la cuestión entre la persona que influencia y el influenciado, es ejercida a través de argumentos de fondo. El poder coactivo, marcado (excepto en el caso del paternalismo) por un conflicto de interés entre la persona que ejerce el poder y el sujeto pasivo del mismo, tiene dos subtipos: “La amenaza de la sanción”, que incluye la voluntad del actor sujeto al poder, y la “fuerza”, que incluye no solo fuerza física sino también cualquier tipo de estructuración de alternativas que restrinja las opciones del actor sujeto al poder con independencia

---

10 Cf. Jacobs y Shapiro 2000. “Educación” en este contexto requiere intrínsecamente una distinción entre qué es lo que la gente realmente quiere y qué es lo que la gente debe querer (y por eso deben ser “educados” para querer) en relación tanto con los medios como con los fines.

de cuál sea su voluntad. La “educación” puede ser concebida como una forma de influencia, ya que se ocupa de los argumentos de fondo y se encuentra, por definición, en el interés de los receptores. La “manipulación” puede ser concebida como una forma de fuerza, ya que se desarrolla, por definición, en contra de los intereses de los receptores sin que ellos reconozcan las características de la situación que pudieran haberlos llevado a actuar de otra manera.<sup>11</sup> Ninguna de estas formas de poder es fácil de poner en práctica, ya que sus definiciones incluyen la cuestión controvertida de qué forma parte y qué no de los intereses del individuo.

Los teóricos normativos están actualmente trabajando en definir los estándares apropiados para el uso del poder coactivo y la influencia. En lo que respecta al poder coactivo, la teoría normativa apropiada para los modelos agregativos de democracia ordena que las preferencias de cada votante deben tener aproximadamente la misma cantidad de poder coactivo sobre el resultado. En la deliberación, por el contrario, lo ideal sería la ausencia de poder coactivo.<sup>12</sup> En la delibera-

---

11 Véase Bachrach y Baratz 1963 y Lukes 1974. Estas definiciones estipulativas, útiles analíticamente, no abarcan todos los significados ordinarios de estos términos. En esta sección, con el propósito de evitar la confusión con la definición amplia que hace Nagel de poder, he denominado “poder coactivo” a lo que en el resto del artículo simplemente llamo “poder”. Este análisis omite cualquier discusión sobre los incentivos positivos, lo que plantea un espinoso problema de categorización en estos términos (Véase, p. ej. Barry [1975] 1991 y Nozick 1972). Por otras interpretaciones de poder, véase, p. ej., Wartenberg 1990.

12 Por el ideal agregativo de igualdad de poder coactivo (un ideal regulador que no puede ser alcanzado en la práctica), véase, p. ej. Lively 1975 y Mansbridge [1980] 1983 (pero cf. Beitz 1989). Por el ideal deliberativo de ausencia de poder (coactivo), véase, p. ej. Habermas [1984] 1990, p. 235. (Este ideal regulador tampoco puede ser alcanzado en la práctica, porque

ción, la influencia puede ser legítimamente muy desigual (por lo menos bajo condiciones en las cuales el ejercicio desigual de la influencia no socave una igualdad aproximada de respeto entre los participantes, descarte futuras oportunidades de ejercer el poder equitativamente o niegue a cualquiera de los participantes la oportunidad de crecer a través de la participación). Knight y Johnson (1998) defienden convincentemente el ideal de “la igualdad de oportunidades de acceso a la influencia política” en la deliberación democrática. Pero incluso ese ideal actúa sólo por defecto, *mientras que* no se puedan dar buenas razones para un acceso desigual a la influencia. En la representación formal, por ejemplo, los ciudadanos por buenas razones ubican al representante en una posición con mayor potencial de influencia y poder coactivo que la mayoría de los electores. Cuando un representante usa ese mayor poder coactivo en una deliberación, por ejemplo para determinar la agenda, ese acto no se considera automáticamente incorrecto desde un punto de vista normativo (tal y como sugieren tanto el ideal de igualdad de acceso a la influencia como el de ausencia de poder coactivo), pero debería ser juzgado por tres criterios; apropiados para la deliberación: el de no manipulación, el de clarificación de los intereses, y el de facilitar retrospectivamente una transformación admisible.

Desafortunadamente para los análisis que intentan ser puramente “objetivos”, las cuestiones acerca de los intereses de los votantes, en lugar de sus preferencias, no son propensas a cierta resolución. Son “esencialmente controvertidas” (Gallie 1962). Son justamente, sin embargo, las preguntas que nos debemos formular. Estas preguntas fuerzan al observa-

---

ningún ejercicio de la influencia puede ser separado completamente del ejercicio del poder coactivo, el cual siempre afectará las condiciones de fondo de la discusión, las capacidades de aquellos que forman parte de la discusión y la implementación de la decisión).

dor a considerar si el proceso de comunicación mutua con el representante profundiza la base sobre la cual descansan las preferencias de los votantes, o si en cambio introduce consideraciones o énfasis engañosos que, en caso de disponer de la información necesaria y el tiempo suficiente para la reflexión, los votantes rechazarían.

En este momento, el sistema representativo existente en los Estados Unidos no facilita demasiado el proceso de educación, comunicación e influencia mutua. Por ejemplo, cuando William Bianco (1994, p. 51) le preguntó a los miembros del Congreso si pensaban que podían explicarle a sus electores un voto (contrario a la posibilidad de que los seguros médicos rechazaran la cobertura de daños por causas catastróficas) que ellos consideraban apropiado para una buena política pública, muchos encontraron que sus intentos de educar a la ciudadanía al respecto solo lograron hacer enojar aún más a sus electores.<sup>13</sup> En este caso, algunos electores (cuyas pólizas médicas ya cubrían buena parte de los que la ley pretendía cubrir) tuvieron un acceso mucho mayor a la influencia política que los demás. Algunos emprendedores políticos engañaron a la ciudadanía, seguramente con toda la intención (King y Scott 1995). Algo muy importante, los representantes no tuvieron ni el espacio político ni el tiempo para poder explicar su razonamiento a sus electores y ser educados a su vez. Los

---

13 Véanse también otros ejemplos en Bianco 1994, p. 50, y Kingdon 1981, p. 48 (p. ej. “Francamente, si yo hubiera tenido la oportunidad de sentarme con todos mis electores por 15 minutos y charlar con ellos, hubiera votado en contra. Pero no tuve esa oportunidad. Ellos quisieron [x]. Si yo votaba en contra, a ellos les hubiera parecido que yo estaba en contra de [x], y no hubiera tenido la ocasión de explicarme.) Richard Fenno coincide: “...Si la educación es una actividad doméstica que por definición tiene que doler un poco [cuando se le pide a la gente que cambie de opinión], entonces no vi que se produjera en gran medida” (1978, p. 162; Bianco 1994, p. 51).

ciudadanos no tuvieron acceso a foros en donde se pudieran discutir todos los aspectos de la cuestión. El proceso deliberativo por ende quedó lejos de cumplir no solo con los criterios de igualdad de oportunidades en el acceso a la influencia y la no manipulación sino también con los criterios de la clarificación de intereses y (no tan relevante aquí) la transformación retrospectiva admisible, que eran los únicos que podrían haber justificado un acceso desigual.

En este ejemplo de la cobertura de daños por causas catastróficas, los partidos políticos, los medios de comunicación y los grupos de interés destacados jugaron un papel menor en la rectificación de distorsiones dadas en el proceso de representación. Sin embargo, en un sistema de gobierno del tamaño del de los Estados Unidos, estos intermediarios tienen un rol crucial que cumplir en el sistema de representación. Al enfatizar la distancia entre el representante y el votante, el modelo tradicional de representación promisorio no le da demasiada importancia a la calidad de la comunicación entre ambos. Por el contrario, la estructura de incentivos que subyace detrás de la representación anticipatoria ha creado un sistema completo de actividad como las encuestas de opinión, los grupos focales y los grupos de interés que merecen un examen normativo más minucioso. Más que considerar a los sondeos de opinión y los grupos focales como herramientas de manipulación, y a los grupos de interés como la herramienta de los “intereses especiales”, un análisis empírico conducido por inquietudes normativas apropiadas debería cuestionar qué tan bien estas instituciones, junto con los candidatos de la oposición, los partidos políticos y los medios de comunicación, eluden los sesgos de formas de organización desigualmente financiadas, y qué tan bien sirven a los valiosos propósitos normativos de la comunicación y la educación mutua.<sup>14</sup>Tal enfoque

---

14 Tomarse en serio estas instituciones intermediarias como vehículos de aprendizaje mutuo sugiere que se expanda y se forta-

nos alejaría inevitablemente de la relación diádica representante-elector y nos acercaría a un sistema más amplio de representación continua y de múltiples actores.

En pocas palabras, si en la representación anticipatoria el representante se limitara a anticipar las preferencias de los votantes en el Tiempo 3 y no hiciera nada por cambiarlas, las normas agregativas de la igualdad de poder por votante que subyacen al modelo promisorio no necesitarían ser complementadas. Pero si, como parece ser el caso en la mayoría de los ejemplos reales, los representantes usan su poder e influencia para afectar las preferencias de los votantes en el Tiempo 3, las normas de una buena deliberación deben entrar en juego, y debemos preguntarnos si los criterios de la manipulación, la clarificación de intereses y la transformación retrospectiva admisible que justifican el acceso desigual a la influencia están siendo cumplidos, al menos de un modo aproximado.

De este modo, la representación anticipatoria se centra en el incentivo prudencial de complacer al votante en las próximas elecciones (Tiempo 3), usa la noción de poder del votante sobre el representante que permite una reacción anticipada, reemplaza la transmisión de la voluntad del elector por el deseo del representante de complacerle, y traslada el foco del examen normativo del proceso de la accountability a la calidad de la deliberación durante todo el mandato del representante.

---

lezca el universo de los grupos de interés en términos que incrementen la igualdad política (véase p. ej. Cohen y Rogers 1995, Crosby 1995, Dahl 1997, Fishkin 1991, 1995, 1996, Nagel 1992, y Schmitter 1995).

## REPRESENTACIÓN GIROSCÓPICA

Le he dado el término de “representación giroscópica” a una concepción de la representación que no solo difiere sino que hasta cierto punto también es incompatible con la representación anticipatoria. Otros la han llamado representación por “reclutamiento” (Kingdon 1981, p. 45), por “selección inicial” (Bernstein 1989), o por “sustitución electoral” (Stimson et al. 1995).<sup>15</sup> En este modelo de representación, los votantes eligen a representantes de quienes se espera que actúen de una forma que los votantes aprueben *sin* necesidad de incentivos externos. Los representantes actúan como giroscopios, rotando en sus propios ejes, manteniendo una cierta dirección, persiguiendo ciertos objetivos planteados desde dentro (aunque no del todo inalterables). Como en los otros modelos de representación presentados aquí, estos representantes no son *accountable* ante sus electores en el sentido tradicional. En este caso, los representantes actúan solo por razones “internas”. Son *accountable* solo ante sus propias creencias y principios.

Este modelo puede tomar diversas formas. En cada una de ellas el representante busca orientación dentro de sí mismo, a la hora de tomar decisiones, en su propio entendimiento contextual de los intereses, los esquemas interpretativos (“sentido común”), la conciencia y los principios. En los Estados Unidos, un votante puede elegir la versión más acotada de este tipo de representante, alguien dedicado por ejemplo a un único tema, como el de la legalización del aborto. O puede elegir

---

15 Miller y Stokes 1963 (50) también describieron el “primero” de los medios de control electoral en términos de “la elección del distrito de un representante que comparte sus puntos de vista de forma que siguiendo sus propias convicciones también realiza la voluntad de sus electores”. El segundo de sus medios de control era una forma de la representación anticipatoria.

la versión más amplia del mismo, una persona íntegra con un compromiso hacia el bien público. En general, la gente trata de elegir lo que Fearon (1999, p. 68) llama “buenos tipos”, con las características de que (1) tienen preferencias similares a las de los votantes respecto de las políticas públicas, (2) que son personas honestas y de principios, y (3) que están suficientemente calificados. Explican sus elecciones, por ejemplo, con la frase “Es un buen hombre” o “Es una buena mujer” (Fenno 1978, p. 55; Miller y Stokes 1963, p. 54).

El carácter de los candidatos, incluyendo su adhesión a determinados principios, es un rasgo importante sobre el cual deciden los votantes. Pero no es el único. En los Estados Unidos, los votantes también hacen uso de características descriptivas, junto con la identificación partidaria y los indicadores de carácter, como indicios para predecir el comportamiento futuro del representante (Popkin 1994). Los legisladores mismos adoptan a veces este concepto de representación, a partir de lo cual sienten una identificación actitudinal con una mayoría de sus electores (Bianco 1994, p. 39; Fenno 1978, p. 115; Kingdon 1981, pp. 45-47). De este modo los dos rasgos principales que enuncia Fearon (1999), el de tener preferencias similares a la de los votantes respecto de las políticas públicas y el de ser una persona honesta y de principios, son analíticamente distinguibles pero están entrelazadas en la práctica, porque las preferencias similares en las políticas públicas no serán suficientes si el representante puede ser sobornado.<sup>16</sup>

---

16 El “buen tipo” de Fearon difiere sutilmente del representante virtuoso y sabio que James Madison (junto con James Wilson y muchos otros Federalistas) quería que fuese electo (Manin 1997, pp. 116-9), en que se basa más en la similitud de las preferencias que en un entendimiento universal y un compromiso con el bien público. Al enfatizar la selección de los votantes en base a su carácter virtuoso, Brennan y Hamlin (199, 2000) también omiten la similitud en preferencias o intereses. Véase también Lott 1987, p. 183.

En los modelos de “disciplina de partido” característicos de gran parte de Europa, los representantes buscan entre una serie de principios y compromisos que derivan por un lado de sus propias ideas y por el otro de su compromiso con las decisiones colectivas del partido. El representante también está sujeto a sanciones impuestas por el partido si no llegase a obedecerle, y éste está a su vez sujeto a sanciones por parte de los votantes. Me centro aquí solo en el modelo de representación giroscópica que prevalece en los Estados Unidos.

En toda versión de la representación giroscópica, los votantes influyen sobre los resultados políticos no influyendo en el comportamiento del representante (“induciendo sus preferencias”, como en la representación promisorio o anticipatoria), sino seleccionando y situando en el sistema político a representantes cuyo comportamiento es hasta cierto punto predecible por anticipado sobre la base de sus características perceptibles. Mientras que en la representación promisorio y en la anticipatoria las preferencias del representante son inducidas, en el modelo giroscópico las preferencias del representante están determinadas internamente. Mientras que en la representación promisorio y en la anticipatoria los votantes (en el Tiempo 1 o en el Tiempo 3) provocan cambios en el comportamiento del representante, en la representación giroscópica provocan cambios en los resultados, primero en la legislatura y luego en el todo el sistema de gobierno, no por medio de cambios en la dirección del comportamiento del representante, sino situando en la legislatura y en todo el sistema de gobierno el factor activo y poderoso constituido por este representante. Los votantes tienen de este modo poder no sobre el representante sino sobre todo el sistema:

$$V_{T_1} \rightarrow \text{Sistema}_{T_2}$$

En esta forma de representación, el representante no tiene que imaginarse a sí mismo/a, en palabras de Pitkin ([1967]

1972), “actuando por” su elector, ya sea en el Tiempo 1 o en el Tiempo 3. Las motivaciones del representante pueden permanecer reservadas. El votante elige al representante basándose en predicciones sobre el futuro comportamiento de éste, a su vez derivadas de su comportamiento pasado y de otros indicios. Podemos imaginar a los candidatos que compiten por la elección como un conjunto de máquinas de pensamiento, sentimiento y actuación autónomas e independientes, de entre las cuales el votante puede elegir a una y colocarla dentro del sistema. Luego de la selección, esta máquina independiente necesita tener una relación ulterior determinada con el votante. La clave para la relación entre votante y representante en este modelo no es entonces la accountability tradicional sino una profunda predictibilidad, en el sentido de poder predecir una constelación interna de valores que son, en un sentido importante, como los del elector. En algunos sistemas electorales, los partidos políticos son mucho más predecibles que los políticos individuales, y es mucho más fácil que los votantes puedan relacionarlos con sus propios intereses. En los Estados Unidos, la reputación personal de un político, sus características descriptivas y su carácter (tal y como son juzgados por los votantes) proporcionan una profunda predictibilidad, mayor y que está más allá de la que proporciona su identificación con un partido.

En los Estados Unidos, la representación giroscópica forma una parte relativamente importante del proceso representativo. Como ha escrito John Kingdon (1981, p. 45), “El mecanismo más simple por el cual los electores pueden influenciar a un miembro del Congreso es seleccionar a una persona inicialmente para el cargo que acuerde con sus posturas”. En aproximadamente tres cuartos del tiempo Kingdon (1981, p. 45) no encontró un conflicto entre lo que la mayoría de los electores quería y las posturas personales de su representante en el Congreso. La representación giroscópica (o representación por reclutamiento) entonces podría comprender tanto

como tres cuartos de la dinámica de la representación en el Congreso estadounidense. Robert Bernstein (1989) acuerda con esta valoración, calificando la fijación imperante en lo que yo llamo representación promisorio y representación anticipatoria como “el mito del control del electorado”. En el análisis más elegante hasta el día de hoy, Stimson et al. (1995) proveen información que sugiere que en el Senado y en la presidencia de los Estados Unidos, la representación giroscópica (para ellos “representación por sustitución electoral”) es el mecanismo más importante mediante el cual los representantes responden a los cambios en la opinión pública. En la Cámara de Representantes de los Estados, según muestran sus datos, el mecanismo más importante es la representación anticipatoria (para ellos “anticipación racional”).

Como en la representación anticipatoria, en la giroscópica encontramos vínculos con la forma tradicional de accountability postulada en la representación promisorio, pero también encontramos diferencias sustanciales. En la representación giroscópica, los representantes tienen una responsabilidad normativa ante sus electores de no mentir sobre las características a partir de las cuales son seleccionados al momento de las elecciones. Pero en el modelo giroscópico la accountability más profunda del representante es la que tiene lugar ante ellos mismos o (especialmente en sistemas electorales de otros países fuera de los Estados Unidos) ante el partido político al que pertenezcan. No se espera que se relacionen con sus electores como agentes y principales. Como lo presenta Kingdon (1981, p. 46) en este modelo el miembro del congreso “nunca tiene siquiera en cuenta al [electorado]”. O como Fearon (1999, p. 56) escribe, “la accountability electoral no es necesaria”. El componente fiduciario de la relación es débil. El lazo con el votante del Tiempo 1 es casi inexistente.

La representación giroscópica también difiere de la idea de representación como fideicomiso. Burke ([1774] 1889) imaginaba al representante como un estadista, preocupado por los

intereses más que por meras preferencias, y por los intereses de la nación entera más que por solo los del distrito.<sup>17</sup> Sin embargo en la representación giroscópica, el votante puede elegir a un representante solo por el hecho de compartir con él algún objetivo auto-interesado prevalente, como por ejemplo la reducción de impuestos. O puede ser que la elección del representante se base en que éste comparte muchas de las características contextuales del votante, partiendo de la base de que el representante actuaría casi de la misma manera en que él lo haría si ocupara un lugar en la legislatura. El objetivo del votante es solo situar en el sistema a un representante de cuyas acciones independientes se pueda esperar que favorezcan sus intereses. La concepción de “fideicomisario” defendida por Burke, por lo tanto, comprende un subconjunto dentro del concepto más amplio de representación giroscópica.

El modelo giroscópico se asemeja al concepto de fideicomisario de Burke en un aspecto significativo. Habiendo ya decidido que el representante quiere, por razones internas, seguir más o menos el mismo rumbo que el votante, éste espera que el representante (o el partido) actúe con una considerable discrecionalidad en la legislatura. Esta expectativa abre la puerta a una deliberación y negociación creativas a nivel legislativo. Los compromisos, los cambios de posición, e inclusive la reconsideración de intereses fundamentales están permitidos normativamente.

Como hemos visto, la accountability tradicional es irrelevante en el modelo giroscópico. En la forma pura del modelo, como señala Kingdon, el representante nunca tiene en cuenta al votante y no se espera de él que lo haga. La calidad de la comunicación continua entre representante y elector también

---

17 Para una interpretación estándar, véase Miller y Stoke 1963, p. 45: “Burke quería que el representante sirviera al interés del electorado pero no a su voluntad” (énfasis en el original). Más completo en Pitkin [1967] 1972.

es irrelevante. En dicha forma pura del modelo, como también señala Kingdon, la comunicación continua entre el representante y el elector puede, inclusive idealmente, ser nula. El proceso normativo para juzgar esta forma de representación requiere por ende un criterio que difiera de aquellos de *accountability* tradicional.

Un criterio esencial, la deliberación al momento de la autorización, requiere la estimación normativa de la calidad de una deliberación entre electores y representantes antes y durante el Tiempo 1, las elecciones que autorizan a los segundos. Una correcta deliberación en este momento permitiría que los votantes lograsen tanto una comprensión avanzada de sus intereses como predicciones rigurosas sobre el futuro comportamiento de sus representantes electos. La buena deliberación requiere que los representantes no engañen intencionalmente a la ciudadanía acerca de su comportamiento futuro. El objetivo del votante es discernir y seleccionar sobre la base del criterio de la comunión de intereses entre el representante y el elector (véase Bianco 1996).

Un segundo criterio, que facilita el mantenimiento y la remoción, requiere que los votantes sean capaces de volver a entrar al sistema en intervalos periódicos, ya sea perpetuando su dirección actual manteniendo en el cargo a sus representantes independientes o bien cambiando de dirección por medio de la remoción de un representante y la inserción de otro. La limitación de mandatos, que tiene sentido en un modelo de representación promisoria, tiene poco sentido en cambio tanto en la representación anticipatoria como en la giroscópica. La limitación de mandatos hace imposible mantener en el sistema a aquel representante que uno eligió.

En síntesis, los criterios normativos apropiados para la representación giroscópica son la deliberación en todo el sistema al momento de la elección (elecciones que autorizan al representante) y una relativa facilidad para mantener en el cargo al representante electo o de removerlo y reemplazarlo

con uno nuevo en el sistema. La representación giroscópica resalta los principios y creencias del representante, considera que el votante tiene poder no sobre su representante sino sobre el sistema en su conjunto (por medio de la inserción del representante en ese sistema), y desplaza el escrutinio normativo de la accountability tradicional a la calidad de la deliberación en las elecciones que autorizan al representante por primera vez.

## REPRESENTACIÓN POR SUBROGACIÓN

La representación por subrogación se da por medio de un representante con el cual uno no tiene relación electoral—es decir, con un representante de otro distrito. Como sucedía con las otras formas de representación, no soy la primera en notar la importancia de este tipo de representación en los Estados Unidos de hoy. Robert Weissberg la describió en 1978 como “representación colectiva”, y John Jackson y David King en 1989 llamaron a algo similar representación “institucional”. Edmund Burke tenía su propia versión a la que llamaba representación “virtual”, pero este concepto se limitaba a las respuestas moralmente correctas, se centraba en la sabiduría más que en la voluntad, en intereses relativamente fijados y objetivos, y en el bien del conjunto, lo que es solo uno de muchos objetivos posibles para la democracia por subrogación.<sup>18</sup>

Actualmente en los Estados Unidos, los individuos y los grupos de interés que representan individuos acuden generalmente a representantes subrogados para que les ayuden a pro-

---

18 Burke [1792] 1871. Pitkin ([1967] 1972, p. 174 y sig.) discute ésta y otras maneras en que el concepto de la representación virtual de Burke difiere de los conceptos contemporáneos. Para un concepto relacionado, véase Gutmann y Thompson 1996, p. 144 y sig., sobre “electores morales”.

mover sus intereses fundamentales incluyendo sus intereses con respecto a ideales. Un miembro del Congreso de los Estados Unidos por el estado de Minnesota, por ejemplo, puede liderar la oposición en el Congreso a una guerra a la que también se oponga una cantidad importante de votantes de los estados de Missouri y Ohio, cuyos propios representantes estatales apoyan la guerra. La situación ha cambiado desde los tiempos en que la representación territorial capturaba muchos de los intereses más significativos de los votantes, pero sin embargo en los Estados Unidos el sistema representativo no ha cambiado con ella. En los Estados Unidos, la representación por subrogación—un arreglo no institucional, informal y que sucede por azar— es la forma preeminente de representación no territorial.

Para los ricos (o los que están organizados, por ejemplo, mediante sindicatos) la representación por subrogación se ve grandemente fortalecida por la posibilidad de contribuir a las campañas de representantes de otros distritos. Candidatos individuales, partidos políticos y muchas otras organizaciones políticas solicitan habitualmente fondos por fuera de sus distritos. Los ciudadanos con amplios ingresos encuentran las instancias más significativas de representación legislativa a través de lo que se llamaría “subrogación monetaria”.

La representación por subrogación, tanto en un estado como en la nación, cumple el rol normativo crucial de proveer de representación a aquellos votantes que pierden en su propio distrito. Debido a que los sistemas electorales federales o estatales se basan en distritos uninominales, en los que el ganador se lo lleva todo, hay ciudadanos cuyas preferencias políticas consiguen atraer sólo a una minoría de votantes en sus propios distritos y que por lo tanto podrían teóricamente terminar sin ningún tipo de representación en la legislatura. Sin embargo, con una concentración geográfica suficiente, los intereses y perspectivas que pierdan en un distrito ganarán en otro, y así los votantes de la minoría del Distrito A ten-

drán su representación subrogada a través del representante del Distrito B. En sistemas electorales estructurados de esta manera, el componente accidental que suplementa las instituciones existentes gracias a la representación por subrogación es esencial para la legitimidad democrática. Como veremos, si el azar no produjera la cantidad necesaria de representación subrogada como para cumplir con los criterios sistémicos para la legitimidad, el sistema electoral como conjunto no resistiría un examen normativo.

En el tipo de representación por subrogación que no está anclada en el dinero o en otras contribuciones (representación subrogada “pura”), no hay ningún tipo de relación de accountability entre el representante y el elector subrogado. Tampoco existe una relación de poder entre ellos:

$$V_{TI} \rightarrow 0$$

La única relación de poder (en el sentido de la amenaza de sanción o el uso de la fuerza) surge entre aquellos que contribuyen con dinero u otros bienes y los representantes a cuyas campañas aportaron. En una relación de subrogación monetaria o contributiva, el contribuyente ejerce el poder a través de la exigencia de promesas como en la representación tradicional, a través de reacciones anticipadas como en la representación anticipatoria, y a través de la ubicación en el sistema de un legislador que actuará de ciertas maneras previsibles como en la representación giroscópica. Debido a que todo poder que se ejerce en cualquier representación por subrogación funciona por medio de contribuciones monetarias o de otro tipo, y con contribuyentes más que con votantes, hoy en día la representación por subrogación en los Estados Unidos encarna una desigualdad política mucho mayor que la propia de la tradicional relación legislador-elector.

Sin embargo, inclusive sin el miedo a perder las contribuciones monetarias o de otro tipo, y sin ningún tipo de ac-

countability formal, los representantes subrogados a veces se *sienten* responsables ante sus electores de otros distritos. Los legisladores profundamente alineados con una perspectiva ideológica particular sienten por lo general que tienen una cierta responsabilidad ante electores de otros distritos que compartan esa perspectiva o sean de ese grupo.

Ese sentido de la representación por subrogación se hace más fuerte cuando el representante subrogado comparte experiencias con los electores subrogados de una manera en que la mayoría de la legislatura no hace. Las representantes mujeres, los representantes afroamericanos, o de ascendencia polaca, los que tienen hijos con discapacidades, o los que crecieron en el campo, en una comunidad minera o en un barrio obrero, tienen generalmente no solo una sensibilidad especial hacia los temas relacionados a estas experiencias sino también una responsabilidad particular de representar los intereses y perspectivas de estos grupos, inclusive cuando los miembros de estos grupos no conforman una fracción amplia de sus electores. Los sentimientos de responsabilidad hacia los electores de otros distritos se hacen más fuertes cuando la legislatura incluye una cantidad reducida, o desproporcionadamente pequeña, de representantes del grupo en cuestión.<sup>19</sup>

---

19 Con respecto a los miembros afroamericanos del Congreso véase, p. Ej., Swain 1993, p. 218; por las mujeres, Carroll 2002; Congressional Quarterly 1983, p 76; Dodson et al. 1995, pp. 15-21; Thomas 1994, p. 74; y Williams 1998, p. 141. Con respecto a los efectos psicológicos y políticos de pertenecer a un grupo, véase Conover 1988. Con respecto a el incremento en el sentimiento de responsabilidad en ausencia de otros potenciales actores responsables, véase Mansbridge 1999. Phillips 1995 y Williams 1998. El sentimiento de responsabilidad se incrementa particularmente cuando el número desproporcionado de representantes descriptivos puede ser rastreado hasta actos pasados o presentes de injusticia contra el grupo.

Barney Frank, un Demócrata de Massachussets miembro de la Cámara de Representantes estadounidense, se ve conscientemente a sí mismo como un representante subrogado de los ciudadanos gays y lesbianas de toda la nación. Frank, quien se ha declarado abiertamente gay, cuenta con un electorado que simpatiza con su posición: “Mis electores en casa entienden mi posición. Los problemas de discriminación a gays y lesbianas son importantes para mí”. Señala que es capaz de desempeñar este rol ya que no le demanda una gran cantidad de tiempo y por lo tanto no sustrae demasiado a lo que hace por su distrito. Frank se toma en serio sus responsabilidades subrogadas. Cree que sus electores subrogados a escala nacional “saben que comprendo sus inquietudes... Cuento con un staff de tres abogados talentosos y abiertamente gays que se sienten comprometidos en ayudar a resolver este problema”.<sup>20</sup> Recibe correos de ciudadanos y ciudadanas homosexuales de todo el país “respecto a sus preocupaciones acerca de de los derechos de los gays y la discriminación”, y siente una responsabilidad especial por ese grupo, ya que es uno de los pocos miembros del Congreso declarados abiertamente como gay. En su caso, este sentimiento de responsabilidad se incrementa debido a que los electores que le escriben desde todos los rincones del país a menudo no se encuentran en condiciones de volverse políticamente activos, debido a los prejuicios existentes en su contra.<sup>21</sup>

La relación de un representante subrogado con sus electores subrogados también puede ser en algún punto deliberativa. Además de sus contribuciones en forma de dinero, de servicios en especie y de tiempo como voluntarios, que promueven una determinada forma de relación de poder, los grupos representados de manera subrogada pueden proveer infor-

---

20 Entrevista con el diputado Barney Frank, 14 de abril de 1997 en DiMarzio (1997)..

21 Comunicado personal de Barney Frank, 15 de mayo de 1998.

mación y pericia. (La aprobación o desaprobación moral que también brindan puede ser concebida en parte como información y en parte como un ejercicio de poder). Los representantes subrogados pueden consultar con miembros del grupo, particularmente aquellos que pretenden representar formal o informalmente a otros miembros del grupo, de modo que la información y los puntos de vista fluyan hacia ambos lados.

Aunque la accountability diádica, basada en los distritos y de relación representante-electoral está completamente ausente en la representación por subrogación pura, podemos sin embargo desarrollar criterios normativos con los cuales juzgar hasta qué punto, en base sistémica, esa representación cumple con los estándares democráticos. El criterio más obvio es que la legislatura en su conjunto debería representar los intereses y perspectivas de la ciudadanía en una proporción aproximada a sus números en la población. Pero a este criterio más amplio debemos agregarle ciertas matizaciones.

Primero, los propósitos agregativos de la democracia requieren que sean los intereses más conflictivos aquellos sobre los que más esfuerzo se aplique con el fin de conseguir proporcionalidad en la representación. Cuando los intereses chocan en forma que la deliberación no puede resolver, la teoría anglosajona de la democracia desarrollada desde el siglo XVII hace descansar la equidad del procedimiento para la resolución de conflictos en una aproximación a la igualdad de poder entre las partes. La consigna “una persona, un voto” implica la igualdad de poder individual de un voto en una democracia directa y la igualdad de poder proporcional en una democracia representativa. Mientras más importante sea el conflicto, más vital será una representación proporcional de los intereses relevantes.

Segundo, los propósitos deliberativos de la democracia requieren que las perspectivas más relevantes de una decisión sean representadas en las decisiones clave. Tales perspectivas no necesitan ser presentadas indispensablemente por un nú-

mero de legisladores proporcional al número de ciudadanos que las sostienen.<sup>22</sup>La meta es producir los mejores puntos de vista y la información más relevante, a través de la influencia mutua, que en la deliberación puede ser legítimamente desigual, y no a través del poder coactivo, que idealmente debería estar ausente.

Los objetivos deliberativos pueden también justificar parte de la desigualdad que es actualmente característica de la representación por subrogación así como de otras formas de representación. Cuando los mecanismos deliberativos que forman parte de un sistema electoral funcionan correctamente, deberían servir al menos para desechar, por medio de “la fuerza del mejor argumento”, las posiciones políticas menos informadas existentes en esa comunidad política. Por lo tanto, los representantes en la legislatura que apoyan estas posiciones deben ser menos en proporción que el número de ciudadanos que sostienen esa posición. Una buena deliberación debería funcionar sobre del proceso electoral así como también sobre otros procesos de educación mutua para descartar las ideas menos informadas, dejando las mejores en competencia activa.<sup>23</sup>

---

22 Kymlicka 1993, pp. 77–78, 1995, pp. 146–47, Phillips 1995, p. 47, 67 y sig., y Pitkin [1967] 1972, p. 84, señalan que la deliberación generalmente solo requiere un “umbral” de presencia de cada perspectiva para contribuir al entendimiento más amplio. Importantes excepciones a esta regla general aparecen cuando un mayor número de personas garantiza una audiencia, produce sinergia deliberativa, o facilita divergencias, distintas interpretaciones y matices de significados diversos dentro de una misma perspectiva (Mansbridge 1999). El criterio subyacente sigue siendo, sin embargo, la contribución que una perspectiva pueda hacer a la toma de decisión más que garantizar su estricta proporcionalidad.

23 Para “la fuerza del mejor argumento”, véase Habermas [1977] 1984, p. 22 y sig., resumido en Habermas [1984] 1990, p. 235.

El proceso actual de selección subrogadora en los Estados Unidos se desvía del estándar democrático. A pesar de que los sistemas electorales existentes seleccionan hasta cierto punto las mejores ideas, los sistemas de subrogación, inclusive más que las elecciones directas, lo que hacen principalmente es seleccionar las ideas e intereses mejor financiados. En los Estados Unidos las desigualdades de este tipo son generalmente justificadas sobre la base de que reflejan la libertad de “expresión”, expresadas a través de la contribución monetaria. Pero las contribuciones desiguales a los representantes subrogados, yo diría, no se justifican sobre la base ni de la equidad ente los adversarios (facilitar la representación proporcional a intereses opuestos) ni de la eficacia deliberativa (facilitar algún tipo de representación a perspectivas relevantes sobre una decisión).<sup>24</sup>

Las cuestiones normativas que deberíamos formular acerca de la representación por subrogación difieren de las preguntas planteadas por la accountability tradicional. En la representación por subrogación, los legisladores representan a electores que no votaron por ellos. No pueden ser entonces accountable de la manera tradicional. Como en la representación giroscópica, los legisladores trabajan para promover las perspectivas e intereses de sus electores subrogados por razones internas relativas a sus propias convicciones, conciencia e identidad. O trabajan para asegurar el ingreso continuo de dólares a sus campañas. La cuestión normativa relevante sobre la represen-

---

Uno esperaría que una adecuada deliberación también redujera o incluso eliminara las posiciones menos morales en el sistema de gobierno. Los asuntos normativos implicados en lo que podría llamarse un “descarte deliberativo”, con su tensión entre respetar a “los que quedan” (Hoing 1993) y reconocer provisoriamente algunos argumentos como mejores que otros, requieren de una mayor discusión en otro momento.

24 Por un argumento a favor, véase Sunstein 1990.

tación por subrogación no se trata, por tanto, de si los representantes reflejan con exactitud las opiniones actuales o incluso los intereses subyacentes de sus propios electores. En verdad, se trata de si, en total, cada uno de los intereses en conflicto tiene una representación por adversario proporcional en el cuerpo legislativo (Weissberg 1978, esp. 542) y si cada perspectiva importante tiene una representación deliberativa adecuada. Tal análisis normativo debe suponer una disputa en lo que refiere a qué intereses son más conflictivos (y por ende merecen representación proporcional) en la agregación y qué perspectivas son consideradas importantes en la deliberación.<sup>25</sup>

En resumen, la representación por subrogación debe cumplir con los criterios de la representación proporcional de intereses en las cuestiones relativamente conflictivas (un criterio agregativo) y de una adecuada representación de las perspectivas sobre las cuestiones tanto de conflicto como de más interés común (un criterio deliberativo). La representación por subrogación por lo tanto se centra no en la relación diádica entre representante y elector pero sí en la composición total del sistema de la legislatura, donde ve al representado como alguien que no ejerce poder sobre el representante ni sobre el sistema mismo excepto cuando contribuye de alguna manera (usualmente monetaria) al representante, y desplaza el escrutinio normativo de la accountability hacia sus electores a las desigualdades sistémicas en la representación.

---

25 Una deliberación entre todos los participantes potencialmente afectados, caracterizadas por una mínima intrusión del poder y por los mejores más que los peores argumentos, debería ser, idealmente, la que decidiera qué intereses son más conflictivos y qué perspectivas resultan más cruciales.

## CRITERIOS NORMATIVOS DELIBERATIVOS, SISTÉMICOS Y PLURALES

La Tabla 1 sintetiza algunas de las características de las diferentes formas de representación.<sup>26</sup> Cuando los politólogos empíricos quieren responder la pregunta de cuán bien cumple con las normas democráticas un sistema político, necesitan de una teoría normativa que clarifique esas normas de forma que les sea más fácil decidir cuándo las situaciones del mundo real las acatan o las infringen. En el campo de los estudios legislativos norteamericanos, las normas democráticas relativas a la representación han sido generalmente reducidas a un solo criterio: ¿está el legislador electo persiguiendo políticas públicas que se conforman a las preferencias de los votantes de su propio distrito? Este criterio es singular, orientado a la agregación y basado en el distrito. Por el contrario, en este análisis he defendido los criterios plurales (cf. Achen 1978; Betitz 1989). He propuesto, además, que algunos de estos criterios se orienten a la deliberación y sean sistémicos.

---

26 La Tabla 1 presenta de forma burda algunos de los puntos más importantes en este análisis. No pretende incorporar todos los criterios normativos relevantes para juzgar la calidad de la representación (p. ej. elecciones “transparentes”, igualdad de votos). Tampoco incorpora todas las consideraciones presentadas en el texto.

|                                     |  |   |   |  |
|-------------------------------------|--|---|---|--|
|                                     | Promisoria                                   | Anticipatoria   | Giroscópica   | Por subrogación  |
| Foco principal                      | Elecciones que autorizan al representante    | Reelección y mandato precedente   | Elecciones que autorizan al representante   | Composición de la legislatura  |
| Sobre quién ejerce poder el votante | Sobre el representante (con miras a futuro): | Sobre el representante (mirada retrospectiva):                              | Sobre el sistema  | No es el votante quien lo ejerce sino los contribuyentes:  |
| Criterios normativos                | Cumplimiento de las promesas                 | Calidad de la deliberación entre representante y elector durante el mandato | Calidad de la deliberación durante las elecciones que autorizan al representante<br><br>Facilidad en la selección, mantenimiento y remoción de los representantes | 1. Representación de intereses conflictivos en proporción al número de ciudadanos<br><br>2. Representación significativa de perspectivas importantes |
| Accountability tradicional          | Si   | No  | No  | No   |

Tabla 1: Formas de Representación

Desde una perspectiva deliberativa, incluso la representación promisorio requiere de buena deliberación para determinar si un representante ha cumplido o no con sus promesas o cuenta al menos con buenas razones para no hacerlo. La representación anticipatoria requiere de una buena deliberación entre ciudadanos y representantes en el período de comunicación entre elecciones siempre que—como casi siempre es el caso— el representante intente influir sobre las preferencias del votante al momento de las próximas elecciones. La repre-

sentación giroscópica requiere de una adecuada deliberación entre los representantes y los ciudadanos y entre los ciudadanos mismos al momento en que el representante es electo. La representación por subrogación requiere no solo una representación gladiatoria igualitaria de los intereses conflictivos más importantes en proporción a su número en la población sino también una buena representación deliberativa de las perspectivas importantes.

Cada forma de representación debe ser juzgada también por su contribución a la calidad de la deliberación en la legislatura. En la representación anticipatoria, una buena calidad de la comunicación entre ciudadanos, grupos y representantes en el período que va entre una elección y otra probablemente mejore la calidad de la deliberación dentro de la legislatura. Por el contrario, una forma de representación giroscópica—basada en la elección por parte de los votantes de un representante de quien esperan que defienda una determinada visión del interés público—facilita una buena deliberación legislativa no por el contacto y educación mutua y continua sino por la selección de individuos propensos a deliberar correctamente dejándolos libres después para que persigan esa meta cuando lo crean oportuno. La representación por subrogación contribuye a una adecuada deliberación legislativa haciendo más probable que perspectivas variadas e importantes sean incluidas.

Aunque un juicio normativo de cada una de estas formas de representación implica juzgar la calidad de la deliberación que ellas producen o que las produce a ellas, los teóricos políticos están actualmente desarrollando de forma gradual cuáles deben ser los criterios para una deliberación adecuada. La explicación clásica de la deliberación democrática es que debe ser libre, igualitaria y racional o razonable. Como hemos visto en el caso de la igualdad, sin embargo, cada una de estas características necesita una especificación mayor, ya que no todos los significados que estas palabras tienen en el lenguaje ordinario deberían aplicarse al caso deliberativo. La delibera-

ción democrática debe ser libre en el sentido de que sea abierta a todos los participantes relevantes (mucho pende de esta definición de “relevante”, aquí como en cualquier otro contexto). Lo ideal (en un mundo creado por el poder y bañado en él) sería que se aproximara lo más posible a una situación en la cual el poder coactivo no juegue ningún papel y la única “fuerza” sea aquella del mejor argumento. Lo ideal también sería que brindara una oportunidad igualitaria de acceso a la influencia a todos los electores, excepto cuando se pueda justificar otorgar una oportunidad desigual. Debería facilitar la expresión y el procesamiento de las emociones relevantes así como de los conocimientos. Debería ser no manipuladora. Y finalmente debería clarificar y transformar apropiadamente los intereses individuales y colectivos en la dirección de la congruencia y el conflicto.<sup>27</sup>

Ninguno de estos criterios reemplaza al de congruencia entre representante y elector. Sino que se le suman. Efectivamente, algún tipo de congruencia es siempre un factor relevante en toda forma de representación. Esto es más obvio en la representación promisoria, donde uno espera que las promesas explícitas reflejen puntos de congruencia entre las preferencias del elector y las futuras acciones del representante. En la representación anticipatoria se aplica al momento de la reelección, donde uno espera que los electores hayan avanza-

---

27 Los criterios aquí listados no pretenden agotar los criterios para una buena deliberación. Para la explicación clásica de los criterios de la deliberación democrática vinculada a una teoría de legitimidad democrática, véase Cohen 1989. Para críticas, más criterios y debate, véase, p. ej. Applbaum 199, Gutmann y Thompson 1996, Thompson 1988, Young 2000, y, desde una perspectiva más empírica, Braybrooke 1996, Entman 1989, Herbst 1993 y Page 1996. Para opiniones positivas de las transformaciones en la dirección del bien común, véase Barber 1984 y Cohen 1989. Para algunas cautelas pertinentes, véase Knight y Johnson 1994, 1998 y Sanders 1997.

do hacia y con las posiciones del representante, y que el representante haya avanzado del mismo modo hacia y con los electores. En la representación giroscópica uno espera una congruencia mayor en la medida en que el representante fue elegido de forma descriptiva para duplicar al votante promedio, pero menor en la medida en que el representante fue elegido para comportarse como una persona de principios. En la representación por subrogación, las normas de congruencia, cuando son pertinentes, se aplican al sistema de gobierno en su conjunto.

Ninguna de las formas de representación identificadas recientemente, sin embargo, implica una accountability en su forma tradicional. En la representación anticipatoria, en su interpretación más estricta, el representante actúa solo como un empresario que ofrece un determinado producto a un futuro comprador. En la representación giroscópica, estrictamente hablando, el votante selecciona a un representante que luego actuará de forma totalmente autónoma. En la representación por subrogación pura, no es necesario que haya ningún tipo de relación entre el representante y el elector individual. Estas tres formas de representación complementan el modelo tradicional de representación promisoria, el cual sí implica una accountability en su forma tradicional. No reemplazan el modelo tradicional; ni tampoco reemplazan el concepto de accountability. Sin embargo, como formas complementarias legítimas y útiles requieren un examen normativo individualizado.

En muchos aspectos, estos modelos de representación son compatibles el uno con el otro, así como con la representación promisoria. Tienen funciones complementarias para distintos contextos y pueden, por lo tanto, ser vistos como acumulativos y no como opuestos.

Conjuntamente, dirigen la atención a la deliberación en distintos puntos del sistema representativo: en el momento de la elección, entre dos elecciones y en la legislatura. Conjun-

tamente, todas ellas requieren que los intereses de cada votante tengan el mismo peso en contextos de intereses en conflicto, aunque la representación promisorio se acerca más al estándar normativo de democracia directa, en la cual el pueblo mismo es el que gobierna. Conjuntamente, la representación por subrogación provee a nivel nacional los elementos requeridos para la legitimidad democrática sistémica que las otras tres formas no proporcionan. La representación giroscópica es la más apropiada para los intereses no cristalizados y para situaciones cambiantes pero requiere una gran confianza por parte de los electores que en muchas situaciones no está garantizada. La representación promisorio requiere poca confianza sin restricciones pero funciona mal en situaciones de cambios veloces. La representación anticipatoria requiere poca confianza y se acomoda rápido a los cambios, pero produce incentivos para el pensamiento a corto plazo y la manipulación centrada en las próximas elecciones.

En pocos aspectos, estos modelos entran en conflicto. Fundamentalmente, la representación promisorio restringe la acción del representante luego de la elección, mientras que la representación giroscópica la libera. La representación anticipatoria atrae emprendedores; la giroscópica personas distinguidas con espíritu público. Ciertas funciones que pueden ser vistas como compatibles en una cierta división del trabajo (p. ej. que la representación giroscópica requiera una confianza considerable por parte de los electores y la anticipatoria relativamente poca) pueden, desde otro punto de vista, ser consideradas contrapuestas (instituciones que presuponen poca confianza a veces dejan afuera a otras instituciones que presuponen una confianza mucho mayor). Otros conflictos pueden hacerse visibles con el paso del tiempo.

Estas formas de representación no se excluyen entre sí. Además, pueden interactuar a través del tiempo. Un representante anticipatorio puede convertirse en promisorio en las siguientes elecciones. Un legislador puede comenzar siendo

un representante giroscópico, con las alas cortadas y algo de confianza perdida, y convertirse más tarde en un representante promisorio. Las preferencias que un elector expresa en el Tiempo 1 bajo el modelo de la representación promisorio puede ser el producto de previos procesos anticipatorios, giroscópicos o sustitutivos.<sup>28</sup>

Aunque en algunos aspectos los criterios normativos para juzgar estas formas de representación son aditivos, los criterios plurales de este análisis no requieren que los modelos sean totalmente congruentes entre ellos tanto como sí lo necesitan los mandatos de una normativa individual de libertad e igualdad. Como consecuencia, lo que los representantes deben hacer cuando se enfrentan con preferencias de los electores que no están en sus intereses a largo plazo o no son compatibles con el bien común queda, desde la perspectiva de la teoría representativa, indeterminado. Los representantes pueden actuar legítimamente de muchas maneras, siempre y cuando respeten las normas morales y las normas apropiadas para el modelo, o combinación de modelos, que siguen.

---

28 Agradezco a Dennis Thompson por este punto.

## BIBLIOGRAFÍA

ACHEN, C. H.

—(1978) “Measuring Representation”, *American Journal of Political Science* 22 (agosto): pp. 475–510.

APPLBAUM, A. I.

—(1999) *Ethics for Adversaries: The Morality of Roles in Public and Private Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

ARNOLD, D. R.

—(1990) *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

—(1993) “Can Inattentive Citizens Control Their Elected Representatives?” En *Congress Reconsidered*. 5ta ed., ed. Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer. Washington, DC: CQ Press.

BACHRACH, P., Y M. BARATZ.

—(1963) “Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework.” *American Political Science Review* 57 (Septiembre): pp. 632–42.

BANFIELD, E. C.

—(1961) *Political Influence*. Glencoe, Illinois: Free Press.

BARBER, B. R.

—(1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

BARRY, B..

—[1975] 1991 “Power: An Economic Analysis.” In *Democracy and Power: Essays in Political Theory I*. Oxford: Oxford University Press.

BEHN, R. D.

—(2001) *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

BEITZ, C. R.

—(1989) *Political Equality: An Essay in Democratic Theory*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

**BERNSTEIN, R. A.**

—(1989) *Elections, Representation, and Congressional Voting Behavior: The Myth of Constituency Control*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

**BIANCO, W. T.**

—(1994) *Trust: Representatives and Constituents*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

—(1996) “A Rationale for Descriptive Representation: When Are Constituents Better Off Electing ‘Someone Like Us’?” Presentado en la reunion anual de Midwest Political Science Association.

**BRAYBROOKE, D.**

—(1996) “Changes of Rules, Issue-Circumscription, and Issue-Processing.” En *Social Rules: Origins; Character; Logic; Change*, ed. David Braybrooke. Boulder, Colorado: Westview Press.

**BRENNAN, G., Y A. HAMLIN**

—(1999) “On Political Representation.” *British Journal of Political Science* 29 (enero): pp. 109-27.

—(2000) *Democratic Devices and Desires*. Cambridge: Cambridge University Press.

**BURKE, E.**

—[1774] 1889 “Speech to the Electors of Bristol.” En *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*. Vol. 2. Boston: Little Brown.

—[1792] 1889 “Letter to Sir Hercules Langriche.” En *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*, Vol. 3. Boston: Little Brown.

**CARROLL, S. J.**

—(2002) “Representing Women: Congresswomen’s Perceptions of their Representational Roles.” En *Women Transforming Congress*, ed. Cindy Simon Rosenthal. Oklahoma City: Oklahoma University Press.

COHEN, J.

—(1989) “Deliberation and Democratic Legitimacy.” En *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, eds. Alan Hamlin y Philip Pettit. Oxford: Basil Blackwell.

COHEN, J., Y J. ROGERS

—(1995) “Secondary Associations and Democratic Governance.” En *Associations and Democracy*, ed. Eric Olin Wright. Londres: Verso.

CONGRESSIONAL QUARTERLY WEEKLY

—(1983) “Varied Legislative Styles, Philosophies Found Among Congress’ 23 Women.” 41 (23 de abril): pp. 784–5.

CONNOLLY, W. A.

—(1972) “On ‘Interests’ in Politics.” *Politics and Society* 2 (Edición de verano): pp. 459–77.

CONOVER, P. J.

—(1988) “The Role of Social Groups in Political Thinking.” *British Journal of Political Science* 18 (enero): pp. 51–76.

CRENSON, M. A.

—(1971) *The Un-Politics of Air Pollution A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. Baltimore: Johns Hopkins.

CROSBY, N.

—(1995) “Citizen Juries: One Solution for Difficult Environmental Problems.” En *Fairness and Competence in Citizen Participation*, ed. Ortwin Renn et al. Norwell, Massachusetts: Kluwer Academic.

DAHL, R. A.

—(1957) “The Concept of Power.” *Behavioral Science* 2 (julio): pp. 201–15.

—(1997) “On Deliberative Democracy.” *Dissent* 44 (Edición de verano): pp. 54–8.

DIMARZIO, A.

—(1997) “Surrogate Representatives: A Congressional Voice for Minorities.” Undergraduate paper. Harvard University.

DODSON, D. L., ET AL.

—(1995) *Voices, Views, Votes: The Impact of Women in the 103rd Congress*. New Brunswick, New Jersey: Center for the American Woman and Politics, Rutgers University.

DOWNS, A.

—(1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

ENTMAN, R. M.

—(1989) *Democracy Without Citizens*. Nueva York: Oxford University Press.

FEARON, J. D.

—(1999) “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance.” In *Democracy, Accountability, and Representation*, ed. Adam Przeworski, Bernard Manin, and Susan C. Stokes. Cambridge: Cambridge University Press.

FENNO, R. F., JR.

—(1978) *Home Style: House Members in their Districts*. Boston: Little, Brown.

FEREJOHN, J.

—(1986) “Incumbent Performance and Electoral Control.” *Public Choice* 50 (Edición de otoño): pp. 5–25.

FIORINA, M. P.

—(1974) *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

—(1977) “An Outline for a Model of Party Choice.” *American Journal of Political Science* 21 (agosto): pp. 601–25.

—(1981) *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

FISHKIN, J.

—(1991) *Democracy and Deliberation*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

—(1995) *The Voice of the People*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

—(1996) *The Dialogue of Justice*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

**FRIEDRICH, C. J.**

—(1937) *Constitutional Government and Politics*. Nueva York: Harper and Bros.

**FRIEDRICH, C. J.**

—(1958) “On Authority.” En *Authority: NOMOS I*, ed. Carl J. Friedrich. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

—(1963) *Man and His Government*. Nueva York: McGraw–Hill.

**GALLIE, W. B.**

—(1962) “Essentially Contested Concepts.” En *The Importance of Language*, ed. Max Black. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

**GAVENTA, J.**

—(1980) *Power and Powerlessness*. Urbana: University of Illinois Press.

**GOODIN, R. E.**

—(1999) “Accountability.” En *The International Encyclopedia of Elections*, ed. Richard Rose. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

**GREIF, A.**

—(1993) “Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghiribi Traders’ Coalition.” *American Economic Review* 83 (junio): pp. 525–48.

**GUTMANN, A., Y D. THOMPSON**

—(1996) *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

**HABERMAS, J.**

—[1968] 1971 *Knowledge and Human Interests*. Trans. Jeremy J. Shapiro. Boston: Beacon Press.

—[1977] 1984 *Teoría de la acción comunicativa. Tomo : Racionalidad de la acción y racionalización de la sociedad*. Trad. Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.

—[1984] 1990 “Justice and Solidarity: On the Discussion Concerning ‘Stage 6.’” Trans. Shierry Weber Nicholsen. In *The Moral Domain: Essays in the Ongoing Discussion between Philosophy and the Social Sciences*, ed. Thomas E. Wren. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

**HERBST, S.**

—(1993) *Numbered Voices*. Chicago. University of Chicago Press.

**HIBBINGS, R., Y E. THEISS-MORSE**

—(2002) *Stealth Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

**HONIG, B.**

—(1993) *Political Theory and the Displacement of Politics*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

**JACOBS, L., Y R. Y. SHAPIRO**

—(2000) *Politicians Don’t Pander: Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*. Chicago: University of Chicago Press.

**JACKSON, J. E., Y D. C. KING**

—(1989) “Public Goods, Private Interests, and Representation.” *American Political Science Review* 83 (diciembre): pp. 1143–64.

**KEY, V. O., CON M. C. CUMMINGS**

—(1961) *The Responsible Electorate*. Nueva York. Vintage Press.

**KING, D., Y E. SCOTT**

—(1995) “Catastrophic Health Insurance for the Elderly.” Cambridge, Massachusetts: Kennedy School of Government Case C18-95-1278.0.

**KINGDON, J.W.**

—(1981) *Congressmen’s Voting Decisions*. Nueva York: Harper and Row.

—(1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.

KNIGHT, J., Y J. JOHNSON

—(1994) “Aggregation and Deliberation: On the Possibility of Democratic Legitimacy.” *Political Theory* 22 (mayo): pp. 277–96.

—(1998) “What Sort of Political Equality Does Democratic Deliberation Require?” En *Deliberative Democracy*, ed. James Bohman and William Rehg. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

KUKLINSKI, J. H., Y G. M. SEGURA

—(1995) “Endogeneity, Exogeneity, Time, and Space in Political Representation.” *Legislative Studies Quarterly* 20 (febrero): pp. 3–21.

KYMLICKA, W.

—(1993) “Group Representation in Canadian Politics.” In *Equity and Community: The Charter, Interest Advocacy, and Representation*, ed. F. L. Siedle. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

LATANE, B. Y J. M. D.

—(1970) *The Unresponsive Bystander*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice–Hall.

LIVELY, J.

—(1975) *Democracy*. Oxford: Blackwell.

LOTT, J. R.

—(1987) “Political Cheating.” *Public Choice* 52 (2): pp. 169–86.

LUKES, S.

—(1974) *Power: A Radical View*. Londres: Macmillan.

MANIN, BERNARD

—(1997) *Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

MANIN, BERNARD, ADAM PREZWORSKI, AND SUSAN C. STOKES

—(1999) “Elections and Representation.” En *Democracy, Accountability, and Representation*, ed. Adam Przeworski, Bernard Manin and Susan C. Stokes. Cambridge: Cambridge University Press.

MANSBRIDGE, J.

—[1980] 1983 *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

—(1999) “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes.’” *Journal of Politics* 61 (agosto): pp. 628–57.

MILL, J. S.

—[1859] 1974 *On Liberty*. Nueva York: Pelican Books.

—[1861] 1969. “Utilitarianism.” En *Essays on Ethics, Religion and Society*, ed. J. M. Robson. Toronto: University of Toronto Press.

MILLER, W. E., Y D. E. STOKES

—(1963) “Constituency Influence in Congress.” *American Political Science Review* 57 (marzo): pp. 45–56.

NAGEL, J. H.

—(1975) *The Descriptive Analysis of Power*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

—(1992) “Combining Deliberation and Fair Representation in Community Health Decisions.” *University of Pennsylvania Law Review* 140 (mayo): pp. 2101–21.

NOZICK, R.

—(1972) “Coercion.” En *Philosophy, Politics and Society*, 4th ser., ed. Peter Laslett, W. G. Runciman, and Quentin Skinner. Cambridge: Blackwell.

PAGE, B. I.

—(1978) *Choices and Echoes in Presidential Elections: Rational Man and Electoral Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

—(1996) *Who Deliberates: Mass Media in Modern Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

PHILLIPS, A.

—(1995) *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.

PITKIN, HANNA FENICHEL

—[1967] 1972 *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

POPKIN, SAMUEL L.

—(1994) *The Reasoning Voter*. Chicago: University of Chicago Press.

ROGOWSKI, R.D

—(1981) “Representation in Political Theory and in Law.” *Ethics* 91 (abril): pp. 395–430.

SANDERS, L. M.

—(1997) “Against Deliberation.” *Political Theory* 25 (junio): pp. 347–76.

SCHMITTER, P.

—(1995) “The Irony of Modern Democracy and the Viability of Efforts to Reform its Practice.” En *Associations and Democracy*, ed. Joshua Cohen. Nueva York: Verso.

SCHWARTZ, NANCY L.

—(1988) *The Blue Guitar: Political Representation and Community*. Chicago: University of Chicago Press.

STIMSON, J. A., M. B. MACKUEN, Y R. S. ERIKSON

—(1995) “Dynamic Representation.” *American Political Science Review* 89 (septiembre): pp. 543–65.

SUNSTEIN, C. R.

—(1990) *After the Rights Revolution*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

SWAIN, C. M.

—(1993) *Black Faces, Black Interests: The Representation of African Americans in Congress*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

THOMAS, S.

—(1994) *How Women Legislate*. New York: Oxford University Press.

THOMPSON, D.

—(1988) “Representatives in the Welfare State.” In *Democracy and the Welfare State*, ed. Amy Gutman. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

YOUNG, I. M.

—(2000) *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

WARTENBERG, T. E.

—(1990) *The Forms of Power: From Domination to Transformation*. Philadelphia: Temple University Press.

WEBER, M.

—[1922] 1978 *Economy and Society*, ed. Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.

WEISSBERG, R.

—(1978) “Collective vs. Dyadic Representation in Congress.” *American Political Science Review* 72 (junio): pp. 535–47.

WILLIAMS, M. S.

—(1998) *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

ZALLER, J.

—(1994) “Strategic Politicians, Public Opinion, and the Gulf Crisis.” In *Taken By Storm: The Media, Public Opinion and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, ed. W. Lance Bennett and David L. Paletz. Chicago: University of Chicago Press.



## SEGUNDA PARTE



# ¿TRANSFORMACIÓN PARTICIPATIVA DE LAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS? LA EXPERIENCIA DEL CONCEJO EN LOS BARRIOS DE ROSARIO<sup>1</sup>

Mariana Berdondini<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de legitimidad política han interpelado a los gobiernos incorporando nuevas dimensiones de análisis en torno a la representación democrática en las últimas décadas. Los gobiernos locales no han estado exentos y, por el contrario, se han convertido en protagonistas en la generación de innovaciones para afrontar los procesos de “crisis de representación”<sup>3</sup>. Siendo tradicionalmente una prolongación

- 
- 1 El artículo es producto de avances en la tesis doctoral y de la reelaboración de capítulos de la Tesina de Grado de la Lic. en Ciencia Política “*¿Una política participativa desde el Parlamento local? El Concejo en los Barrios de Rosario a la luz de sus objetivos, funcionamiento y efectos*” de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, presentada en 2008 por la autora.
  - 2 Doctoranda en Ciencia Política. Becaria CONICET./ Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) y Facultad de Trabajo Social (UNER). Correo electrónico: mariana-berdondini@yahoo.com.ar
  - 3 Para Manin esto se debe a desplazamientos y reacomodamientos de elementos presentes desde los orígenes de los gobiernos representativos en virtud de lo que se percibe una distancia entre la sociedad y los representantes, operándose una metamorfosis de la representación, de la democracia de partidos a la de-

de los “asuntos domésticos”, relacionados con el mantenimiento de la infraestructura urbana y la provisión de servicios (alumbrado público, barrido y limpieza de calles), la complejización de la vida social, los procesos de globalización y descentralización llevaron a los gobiernos locales a asumir nuevas responsabilidades y crecientes desafíos<sup>4</sup> que implicaron transformaciones en sus sentidos, prácticas y funciones respecto del pasado.

En este marco de *localización de la política* afloran diversas respuestas que apelan a la proximidad y a la participación de los ciudadanos comunes en la toma de decisiones públicas. En Argentina, la máxima expresión de crisis de los lazos representativos fue diciembre de 2001. Las elecciones legislativas de octubre de 2001 y el “voto a Clemente”, las coimas en el Senado de la Nación con la denuncia (y renuncia) del Vicepresidente Carlos Álvarez, la incautación de depósitos, la renuncia del Presidente Fernando De la Rúa, cinco presidentes en una semana, la devaluación de la moneda, el empobrecimiento de amplias capas de la población son el desencadenante de una profunda crisis cuya magnitud remonta a las sensaciones más encontradas, que afectó desde la cúspide institucional a la cotidianeidad de las vidas privadas.

En este contexto en el que se incentivó la tendencia a priorizar las relaciones cara a cara, la cercanía parecía remediar

---

mocracia de lo público dada por una transformación respecto al modo en que operan los principios de la representación. Manin, B. *Metamorfosis de la representación*, en Dos Santos, Mario. ¿Qué queda de la representación política?, Nueva Sociedad, Caracas, 1992

- 4 Reflejo de ello es el establecimiento de áreas no necesariamente administrativas o recaudatorias del Estado y el Poder Ejecutivo local, explicitado en la creciente diferenciación y creación de secretarías (ej. de Relaciones Internacionales, de Salud, de Educación, de Cultura, de mantenimiento y conservación del Patrimonio).

la crisis en la que se encontraba el país. Con el fin de reconstituir la relación representante-representado y canalizar las desorganizadas y desbordantes formas de participación de la ciudadanía, *se inicia una apertura participativa de las instituciones políticas que tuvo repercusiones en diversos niveles del gobierno local, llegando no sólo al poder Ejecutivo, sino también y llamativamente, al Legislativo, órgano central de la “representación del pueblo”.*

La ciudad de Rosario constituye un digno laboratorio de observación en cuanto a lo que se está señalando. Desde 1996 llevó adelante un proceso de descentralización y modernización del estado municipal que sustentó una combinación de políticas y programas participativos en las áreas de salud, economía social, bienestar de la niñez, presupuesto participativo, las cuales se profundizan a partir de la crisis de 2001 desde el gobierno local. A fines de 2002, el Concejo Municipal (CMR), órgano representativo y legislativo de la ciudad, se hacía eco de estas innovaciones implementando el “Concejo en los Barrios” (CB), que junto a otras experiencias parlamentarias locales como la “Banca 25” y el “Concejo Itinerante” en la ciudad de La Plata, el “Concejo en los Barrios” y la “Banca Abierta” en el Municipio de Morón y la creación de la “Banca del vecino” en Bariloche manifiestan *la paradójica transformación “participativa” del órgano representativo por excelencia.*

En el marco de la teoría democrática hay discusiones centrales en la agenda política y académica internacional. Por un lado, abordajes del gobierno representativo como una mezcla de democracia –en la autorización– y aristocracia –en el ejercicio político– se dividen en: una perspectiva democrática realista o elitista (Schumpeter 1976; Sartori 1987); otra democrática participativista (Pateman 1976, Macpherson 1977 y Barber 1984); y, otros desde una deliberativista (Habermas y otros). Por otro lado, desarrollos centrales sobre la representación en la teoría democrática contemporánea son aquellas que

concentran en el acto eleccionario las posibilidades de autorización y rendición de cuentas (*accountability*) (Pitkin 1972; Manin 1998; Przeworski y Stokes 1999) y; las perspectivas de inclusión de las minorías (Kymlicka 1995, Mansbridge 2003, Young 2000).

El debate latinoamericano en torno de la rendición de cuentas y representación democrática luego de la transición de los regímenes autoritarios, ha estado fuertemente influenciado por el concepto de *democracia delegativa* propuesto por Guillermo O'Donnell (1991, 1998, 2001, 2010) focalizado en el análisis de los mecanismos formales –administrativos, legales y constitucionales– de *accountability* horizontal y vertical. Como una tipología de ésta, producciones ligadas al *accountability* social (Smulovitz y Peruzzotti 2000 y 2002) dieron cuenta de un subgrupo de acciones ciudadanas, sociedad civil y/o prensa, organizadas alrededor de demandas de rendición de cuentas legal a partir de la denuncia pública de actos de trasgresión por parte de las autoridades del Estado.

Actualmente la idea estándar ligada a la representación electoral en base territorial está cuestionada por una tensión entre sistemas basados en la elección de representantes y decisiones que incluyen nuevos temas, lugares y actores, informales tipos de representación, más pluralizada y crecientemente dependiente de negociaciones y deliberaciones informales para generar legitimidad (Avritzer 2007; Warren y Urbinati 2008). La *representación democrática* se expresa en diversas arenas de intermediación entre sociedad y Estado resultado de una multiplicidad de interacciones – que incluyen lo electoral pero lo trascienden–, que expresan puntos de encuentro entre diversos *constituencies* y las instituciones representativas, poniendo el énfasis en la rendición de cuentas política (Peruzzotti 2010). Otros abordajes muestran que el poder democrático se somete a pruebas de control y validación, al mismo tiempo, en competencia y complementarias de la expresión mayoritaria, asumiendo un triple desafío en la legiti-

midad democrática de *imparcialidad, reflexividad y de proximidad* (Rosanvallon 2009). La *proximidad* es promotora de un lazo político (representante-representado) que, negando su carácter instituyente, se funda en la cercanía e identidad entre unos y otros, atendiendo a la particularidad y diversidad de vivencias (Rosanvallon 2009; Annunziata 2011). Desde esta perspectiva, Annunziata señala que “localismo” y “participacionismo” se convierten en discursos y prácticas que contribuyen a la configuración del lazo de “proximidad” y los ‘dispositivos participativos’ son su cristalización institucional.

El giro teórico trasciende el momento de elecciones en la constitución de la voluntad general y ya no excluye representación y participación sino que las entiende complementarias y aspectos de un mismo proceso (Plotke 1997; Urbinati 2000; Mandsbridge 2003; Avritzer y Souza Santos 2003; Avritzer 2007; Warren y Urbinati 2008; Peruzzotti 2010; Rosanvallon 2011 y 2009).

## **TRANSFORMACIONES DEL PARLAMENTO. SURGIMIENTO DEL CONCEJO EN LOS BARRIOS**

El Parlamento ha sido la institución de la representación por excelencia, siendo en el siglo XIX el centro de la deliberación racional: el modelo de gobierno representativo es identificado con el “parlamentarismo”. A principios del siglo XX con la universalidad del sufragio, la representación mediada por los partidos de masas y los programas políticos ofuscan esta concepción convirtiéndolo en expresión de las distintas fuerzas políticas que dieron origen a diversas reflexiones sobre la crisis del parlamentarismo<sup>5</sup>. Se trata de un cambio en

---

5 Weber lamentaba que con la democratización del sufragio se haya reducido el papel del Parlamento. La democracia de masas contiene peligros de excesos emocionales que pueden crear

las prácticas y una nueva modalidad del lazo representativo (Manin 1992). De aquí surge para los parlamentos el derecho y el deber de intervenir, en formas diferentes, en todos los estadios del proceso político cuyas actividades son comprendidas en cuatro funciones fundamentales: representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación (Cotta 2003; Orlandi 1998). En el siglo XXI la institución de la representación política por excelencia, el Parlamento, junto con los partidos políticos como instancias de agregación de intereses, actores tradicionales de la representación política, afrontan tensiones entre los principios que le dieron origen y las respuestas que produce en su intención de restaurar los lazos representativos<sup>6</sup>.

---

inestabilidad en el funcionamiento del Estado y la posibilidad de controlar y ejercer un verdadero contrapeso esta en el Parlamento y en la existencia de partidos racionalmente organizados. V. Weber, M. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Schmitt señalaba que con el advenimiento de la democracia de masas por inicios del siglo XX los fundamentos del Parlamento de la división de poderes, la discusión racional y publicidad de los actos habían perdido la vigencia y éste subsistía mecánicamente como un aparato vacío, que había perdido su carácter representativo y en el cual no se decidía nada esencial. V. Schmitt, C. *Sobre el Parlamentarismo*, Ed. Tecnos, 1990.

- 6 En el 2003, en el marco de las iniciativas de reforma política para acercar a los ciudadanos a los partidos políticos y a sus representantes y de supuesto ahorro del dinero público, se aprueba en la provincia de Santa Fe la ley 12065 (“Ley Borgonovo”), modificatoria de la Ley Orgánica de Municipios y Comunas, disminuyendo la cantidad de concejales por habitante en los municipios de primera categoría. En la ciudad de Rosario, pasan progresivamente de 42 a 22 concejales. El 30 de noviembre de 2004, mediante la Ley N° 12367, Santa Fe adopta el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultaneas y obligatorias que reemplaza la polémica Ley de Lemas que regía desde 1991

Una “paradoja” fundamental atraviesa estas innovaciones: *la institución de la representación política del ciudadano, en su intento por achicar la brecha del lazo representativo, implementa experiencias dirigidas a incorporar la voz del vecino en la resolución de las problemáticas.* En este contexto: *¿Cómo se procesa la representación democrática en el Parlamento? ¿Cómo incorpora la “voz del ciudadano”? ¿De qué modo incluye la diversidad de voces, de actores y de temas? ¿A través de qué prácticas?*<sup>7</sup>

El estudio y acercamiento al Concejo en los Barrios es de relevancia para pensar estas transformaciones<sup>8</sup>. El 5 de diciembre del 2002, mediante una Resolución Interna del CMR se modifica el Art. 10° del Reglamento Interno del cuerpo estableciendo de esta forma la *obligatoriedad* de los concejales de sesionar al menos una vez al año en cada uno de los distritos de la ciudad. El proyecto legislativo (Exp. N° 124057-P-2002 CMR) fue iniciado y promovido por el entonces concejal Agustín Rossi. De este modo se implementa el “Concejo en los Barrios” como una *herramienta de participación ciudadana por distrito en el cual los vecinos pueden presentar proyectos al Concejo Municipal para ser tratados en las Comisiones y en la Sesión que se realizan en el Centro Municipal de Distrito*<sup>9</sup>. Se enmarca en los procesos de descen-

---

de doble voto simultaneo, por el cual se elegía partido y representante a la vez, máxima expresión del divorcio entre representantes y representados.

- 7 En la tesis doctoral de la autora se analizan algunos de estos ejes en torno al Congreso Nacional.
- 8 La estrategia metodológica utilizada en el presente estudio consiste en la articulación de análisis documental, entrevistas y observaciones etnográficas realizadas por la autora para su tesis de grado.
- 9 Folleto de difusión masiva del CMR en el año 2008 y fundamentos del proyecto legislativo aprobado.

tralización administrativa y política junto con el presupuesto participativo<sup>10</sup>.

Este tiene como antecedente directo un proyecto de reformas del Reglamento Interno del CMR presentado por el mismo concejal en el año 1991 (Exp. N° 35.829), el cual pasó directamente a archivo sin llegar a ser tratado en el recinto. Una diferencia importante de éste en relación al que es aprobado en el 2002 es que sólo establecía la *posibilidad* de que el CMR sesione en los barrios. Pero también se ha de señalar que la propuesta se fundamentaba en los *“reiterados pedidos de las vecinales para que el HCM sesione en los diferentes barrios de la ciudad”* lo que muestra el sustrato social que albergan estas experiencias, como “creación” social, y que, posteriormente, son recogidas por las instituciones.

El contexto era otro en varios sentidos, de hecho siquiera se hablaba de la descentralización distrital. La situación social en el año 91’ en Rosario también era compleja como consecuencia de la hiperinflación del 89’ y los saqueos: *“El discurso fue en síntesis que si íbamos a los barrios el nivel de crítica y de demanda va a ser tan alto que no se va a poder sostener. La verdad es que había tenido la iniciativa y no terminaba de contar con todas las adhesiones adentro de mi bloque y el resto de los bloques”* (A.R. 2008)

En esa oportunidad la oposición al proyecto por parte de los distintos bloques fue determinante, el mayor desafío pasaba por los mismos concejales. El proyecto de 2002 fue por la obligatoriedad, *“los concejales constituirán Concejo como*

---

10 Monica Bifarello, Secretaria General del Municipio decía sobre la descentralización política: *“No sólo el Poder Ejecutivo ha impulsado procesos como el PP, sino que otros órganos del Estado Municipal, como el Concejo, han llevado adelante durante 2004 una ronda de sesiones en cada distrito”* En Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad. Rosario- PNUD, 2006, pág. 91.

*mínimo una vez al año en cada uno de los CMD*”, y así fue aprobado. De esta forma, pese a que la inquietud no estuvo estrictamente ligada a la crisis de 2001, asume especial relevancia el contexto para proponerlo nuevamente y es así que encuentra eco en el seno del mismo CMR.

Resulta de importancia el entorno local ligado a la descentralización y el Presupuesto Participativo (PP) para comprender la oportunidad y la necesidad del CB: “...en el 87’ el concejal cuando iba a un barrio tenía una entidad muy fuerte como gestor, como vehiculizador, no como que resolvía por se digamos, pero con el tema de la descentralización municipal y el tema del presupuesto participativo ese rol se le había ido quitando...” (A. R., 2008) La incorporación en la agenda del CMR de las problemáticas cotidianas y en consecuencia en la agenda de gobierno (Cobb y Elder (1993) y la cercanía con la gente a través de ello, la búsqueda de un lugar del Concejo y del concejal en la vida de todos los días, en las cuestiones de su barrio, sus necesidades, micro pero importantes en sí mismas. De este modo, acercar al concejal a la realidad de los barrios más allá de los “grandes temas”, con miras a restablecer el vínculo con el vecino.

En los considerandos del proyecto legislativo presentado y aprobado pueden advertirse dos aspectos fuertes que confirman lo dicho hasta el momento. Por un lado, y como punto de partida, la importancia de generar procedimientos institucionales que activen la participación ciudadana y contribuyan a revertir la crisis de representación política, el “divorcio” entre las demandas e intereses de la sociedad y el comportamiento de políticos y partidos. Se nombran al respecto intentos de reforma en el nivel nacional y provincial así como normativa en lo local que da cuenta de ello como la Audiencia Pública y el PP, poniendo como antecedentes directos el proyecto legislativo de 1991 y la política de descentralización llevada a cabo por el Municipio. Se abre así, en función de “superar el ma-

*lestar del vínculo de representación, la necesidad de generar nuevos canales de participación y control ciudadano”.*

Por otro lado, la necesidad de permitir a los concejales sesionar fuera de la sala de sesiones (la norma prohibía a los concejales constituir Concejo fuera de la Sala de Sesiones, salvo casos de fuerza mayor declarada por la mayoría absoluta de sus miembros) con el objetivo de *“lograr una adecuada interacción entre el ciudadano y un mayor conocimiento”; “la satisfacción de las demandas barriales o cuestiones micro”,* sin que esto se contraponga a que se ocupen *“de los grandes temas de la ciudad”; “atender la diversidad de demandas de los ciudadanos que carecen de influencia en los procesos decisorios”,* lo que *“redundará en un democracia más justa y participativa”.* Se menciona en este sentido que si bien lo institucional y jurídico constituyen un elemento fundamental de la democracia, no garantizan su existencia, sino que *“se perfecciona en la relación que se articula entre lo institucional y la sociedad civil”,* la que esta jugando un rol fundamental *“en la democratización de la democracia”.*

Esto señala la relevancia que asume que un cuerpo colegiado, el Parlamento local y los ediles elegidos por la ciudadanía, conformen Concejo y sesionen fuera de la “Sala de Sesiones”, permitiendo sesionar en establecimientos educativos, clubes o vecinales. Pero también, los objetivos propuestos brindan la posibilidad de analizar el CB como una experiencia democrática de complementariedad entre representación y participación que apareja tensiones desde su surgimiento. Entre las opiniones que el proyecto presentado en el 2002 cosechó, fueron varios los que estuvieron claramente en contra. Pese a las reticencias, el CMR pasó a tener la *obligatoriedad de sesionar al menos una vez al año en cada uno de los CMD,* teniendo que realizar las reuniones de comisión previas a la sesión también allí, con temas puestos en agenda por los vecinos y trabajados conjuntamente con los concejales.

En línea con las producciones sobre la proximidad como principio de legitimidad emergente, la posibilidad de ‘acercar’ la ciudadanía a la política o a ‘los políticos’ es por un lado precedida de la constatación de la ‘crisis de la representación’ y, por otro, la propuesta es el contacto entre representantes y representados desde la exaltación de lo local. El barrio, el terreno para la escucha y la particularidad de las experiencias hacen de la ‘participación’ de los ciudadanos, el vehículo de redención de la política (Annunziata 2011:58-59).

## LA PUESTA EN MARCHA

El CMR implementa el *Concejo en los Barrios* como una herramienta de participación ciudadana por distrito en el cual vecinos y vecinas pueden presentar proyectos al CMR para ser tratados por los concejales y concejalas en las Comisiones y en la Sesión que se realizarán en el Centro Municipal de Distrito (CMD). Cada distrito posee una fecha diferente en la cual funcionará el CB. Desde la apertura de la Mesa de Entradas hasta la realización de la Sesión, el CMR trabaja durante todo un mes en cada distrito de la ciudad. Cada vecino puede presentar proyectos con inquietudes, problemas que afecten al barrio y propuestas para darles solución, con una mirada integral que apunte a mejorar la calidad de vida de todos y todas<sup>11</sup>.

Aprobado en el 2002, el CB no se implementó hasta el 2004: “*En realidad había una cantidad de los que estaban en contra tenían mucho miedo en ir a los lugares, de qué era lo que iba a pasar*” (A. R; 2008). La persona encargada de la oficina del CB, describía lo que significó aquella experiencia: “*el Concejo contrató un operativo de seguridad monstruoso porque los concejales tenían miedo de ir a sesionar en el dis-*

---

11 Folleto de difusión del CB distribuido por el CMR en el año 2008.

*trito sur y entonces veías todo el distrito rodeado de policía con chaleco, era una cosa...en definitiva había un grupo armando quilombo que era del Polo Obrero y nada más...” (S. F. L.; 2008)*

La expectativa era grande. Las características fundamentales se sientan por esos años. En el 2004 sesionó en los 6 distritos de la ciudad. En el año 2005, se realizaron en los distritos Sur, Oeste y Norte. En el 2006, se sesionó en 5 distritos menos en el Centro, considerando que el CMR funciona y sesiona todo el año en el Palacio Vasallo, es decir, dentro de ese distrito. El 19 de abril de 2007, es aprobado como Resolución el proyecto del concejal Trigueros por el cual se inserta en el Art. 10° *in fine* del Reglamento Interno del CMR un párrafo referido a una Reunión denominada “Nexo Institucional con las Asociaciones Vecinales” que debe realizarse previo a cada una de las sesiones en los CMD. Se establece la asistencia obligatoria de los Presidentes de todos los bloques o en quienes ellos deleguen tal carácter, citándose al Director del Distrito y a la totalidad de las Asociaciones Vecinales de la jurisdicción con el objeto de, a través del dialogo y las consideraciones recíprocas, generar mayor calidad en propuestas y resoluciones sobre la temática desarrollada.

En el 2007, las sesiones tuvieron lugar conjuntamente, por un lado, las del distrito Norte y Noroeste, y por otro, las del Sur y Suroeste. En el 2008, se realiza en los distritos Oeste y Noroeste. A partir de entonces, pese a que la normativa continúa señalando la obligatoriedad, no se han realizado más sesiones en los distritos.

Las cuestiones que sobresalían en los listados de temas presentados por los vecinos son señalización, semáforos, pavimentación, bacheo, limpieza de zanjas y calles, basurales, apertura de calles, asentamientos irregulares, espacios verdes, desmalezamiento, poda y escamonda, desratización, frecuencia de colectivos, temáticas del transporte urbano de pasajeros (TUP), GUM, pedido de ambulancia o un proyecto

de un polideportivo para el barrio, gas, cloacas, agua, entre otros, siendo las comisiones de Obras Publicas, Servicios Públicos, Planeamiento y Urbanismo las que mayores proyectos a tratar tienen. Una simple mirada a los proyectos y temáticas tratadas permite acercarse al tipo de demandas y necesidades que hay en cada distrito, al tejido organizacional de cada uno de ellos, y por qué no, al funcionamiento del PP en cada distrito de la ciudad<sup>12</sup>. A través de las propuestas y proyectos es posible hallar un mapa de los problemas de la ciudad, de los distritos, de los barrios, indicando que los temas que los vecinos creen necesario discutir y resolver se ponen en agenda en estas instancias.

## LOS OBJETIVOS A LA LUZ DE SUS PROTAGONISTAS.

El Concejo en los Barrios, de acuerdo a los fundamentos del proyecto legislativo que da origen y de los folletos de difusión masiva, tiene como objetivos promover una mayor interacción entre los vecinos y representantes a partir de la proximidad y la participación para la satisfacción de las demandas barriales. Sin embargo, ¿Cómo son entendidos los objetivos desde los vecinos y concejales? ¿Cómo se da su funcionamiento? ¿Cómo se vinculan la representación formal de los concejales con la representación de la sociedad civil, de los vecinos?

---

12 En oportunidades hay cuestiones tratándose en PP que son presentadas en el Concejo produciéndose un entrecruce de responsabilidades y cuestiones en ejecución. El autor del proyecto del CB decía que sirvió para que *“alguna gente que por el perfil del proyecto, o por la iniciativa o por la forma, quedaba fuera de la estructura de contención del Ejecutivo encontrase una vía o para otros que iban al PP iban al CB también como forma de potenciar más sus iniciativas”* (A. R.; 2008)

La participación entendida por los concejales va desde lo amplio en términos numéricos, a lo diverso y profundo, pasando por la presencia, la demanda y la protesta, al hablar, explicar, escuchar, aportar, discutir, incluir opiniones de los vecinos y propuestas de solución, al involucramiento y encuentro, a lo emotivo y la transformación. Los “peros” y las diferencias están presentes pero participar es todo esto en el CB también. Se vincula a problemáticas del vecino del distrito, del barrio, sus necesidades, desde lo más particular a lo más general y existencial. Lo cierto es que para los vecinos es importante y es eso lo que los lleva a estar allí, invertir su tiempo para presentar y contar sus proyectos, inquietudes, propuestas, problemas, acercarse, acompañar a otros vecinos o a su vecinal u organización, encontrarse con otros vecinos y los concejales.

Los vecinos explican por qué participan en el CB y aquí la historia, el granito de arena para cambiar las cosas, por la gente del barrio, para hacer conocer y hacer público lo que pasa, mostrarle la realidad y resolver los problemas, porque los que lo sufren son las personas de ahí y saben más que nadie como abordarlo. La participación tiene un fin, la transformación de determinado estado de cosas, de los problemas, se sienten referentes y en tanto tales tienen responsabilidad de “moverse” por la gente y su barrio. Los vecinos suelen ser también “representantes” de la vecinal, de organizaciones, de la escuela, la cuadra o la manzana. Esta estrechamente ligada al conocimiento que como vecinos tienen y aportan en esta instancia, en el sentido de que nadie conoce mejor los problemas y la solución que quienes lo sufren, lo aprecian y lo viven todos los días. De la mano de esto la búsqueda de una solución, un logro para el barrio que se traduce en bienestar.

También, se encuentra la dimensión de presión, de incidencia, la responsabilidad de que no solo pasa por votar sino por controlar y exigir, en contraposición a la queja, o que “*si no hacen es porque los dejamos*”. Pero también la búsqueda-

da del efecto contagio, “*ojala que otros se sumen*” porque de esa forma las cosas serian diferentes. Por último, la cuestión emotiva, las alegrías, los dolores y amarguras que se atraviesan y que los lleva a movilizarse, al encuentro, a ir, a estar, a ser, a pertenecer, a trabajar, a expresarse y buscar alternativas para hacer concretas las posibilidades.

El espacio concreto donde transcurre el encuentro entre concejales y vecinos, y entre vecinos, es en las reuniones de comisión. Allí explican, dialogan e intercambian puntos de vista, no sólo con los concejales sino también con otros vecinos y organizaciones:

“...cuando hablaba ponele del club que yo le decía que estamos haciendo contención social, vi que mucha gente estaba pasando por el mismo problema... Así que en si, aparte de escucharme los concejales, la gente aportaba también ideas o te apoyaba, eso fue lo bueno que no te sentís solo, que decís bueno, estamos todos iguales” (Gloria, 2008)

La proximidad para la resolución de los problemas esta estrechamente ligada a la participación en el CB. La proximidad es concreta. Con el acercamiento geográfico –el Concejo y los concejales van al distrito a atender las inquietudes y problemas de los vecinos– se aspira a una cercanía de tipo simbólica que responde directamente al cuestionamiento de la distancia y la diferencia entre representantes y representados inherente a la representación (Annunziata 2009).

El concejal advierte cuál es la situación, se conecta con esa realidad, escuchándola del mismo vecino. Y al vecino le permite discutir mano a mano con un concejal, comprende sus atribuciones y sus posibilidades, advierte que son “de carne y hueso”, con una responsabilidad de representación. De esta forma, se dá un contacto directo con lo cotidiano, entre los vecinos y concejales, pretendiendo profundizar la cercanía en términos simbólico-políticos, haciendo formar parte a los ve-

cinos de la propia labor de los representantes. La idea de que nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él es compartida por los vecinos y representantes. A su vez, esta la posibilidad de mostrarlo, de que lo perciban, lo sientan en algún punto y se consustancien con esa realidad: *“...si ellos no vienen, no ven el problema, está bien que vayan a los barrios, que estén en contacto con la gente. El concejal que no sale del lugar allá está mal, porque así nunca va a saber realmente cuál es el problema”* (Gloria, 2008)

También se basa en el supuesto de que ser un buen representante es oír y dar adecuada solución a los problemas de los ciudadanos. Los representantes saben que su legitimidad descansa en conocerlos y resolverlos y los vecinos esperan y exigen que se resuelvan sus problemas, porque además en esta instancia ellos están contribuyendo en este sentido. Se pretende con esto trabajar sobre situaciones concretas, concentrándose en problemas específicos y tangibles, que atiendan las necesidades de los vecinos y del municipio. Surge en este punto la tensión entre la legitimidad del criterio y conocimiento territorial y el criterio político.

En relación a la integralidad en la resolución de las problemáticas, se intentó registrar si lo trabajado en el CB representaba un insumo para la discusión de proyectos o políticas municipales con una mirada de la ciudad toda. El CB está enfocado en la especificidad de los problemas de los barrios y del distrito y su tratamiento. Esto difícilmente permite mirar a la ciudad en su conjunto. No obstante, algunos concejales expresan la relevancia del trabajo del CB y su utilidad en el sentido de que el conocimiento de “las partes”, de los barrios y su gente, sus realidades, resulta fundamental para pensar, planificar o legislar para la ciudad de forma integral.

Que represente un insumo para los proyectos y resolución integral de los problemas, o pensar la ciudad y las políticas municipales parece depender más de una actitud individual

de cada concejal, de cómo entiende su cargo representativo y su trabajo día a día. Está muy vinculado a la posición ideológica-partidaria y a la decisión personal en cuanto a las forma de trabajo de cada concejal.

## FUNCIONAMIENTO DEL CB

El primer paso para que se sesione en uno de los distritos de la ciudad es que el CMR determine y apruebe en una de sus sesiones la fecha en la que tendrá lugar la sesión en ese distrito y con ello el cronograma previsto para la apertura de la mesa de entradas, el día y horario de las reuniones de comisión previas así como el de la sesión plenaria que se realizan en la misma semana. El período en que funciona la Mesa de Entradas en el CMD correspondiente es de cuatro semanas aproximadamente, en la cual los vecinos, instituciones, organizaciones, vecinales presentan proyectos, propuestas e inquietudes que quieren sean tratados. También los concejales o el DE pueden hacerlo. Acorde a la temática éstos son puestos en el orden del día<sup>13</sup> de cada una de las nueve comisiones permanentes<sup>14</sup> que funcionan en el CMR para que sean tratados por éstas durante esa semana en la que se sesiona en el distrito.

En general, es la Secretaria Parlamentaria la que se ocupa del listado de proyectos u orden del día pero para el CB

---

13 Listado de proyectos a ser tratados con preferencia cada semana por cada comisión (*proyectos a tratar*).

14 La organización y funcionamiento institucional de las comisiones esta previsto en el Título V del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Rosario. Cada comisión está conformada por 7 concejales de los distintos bloques. El quórum reglamentario para que la reunión se efectúe es de cuatro concejales, mayoría simple (art. 55).

esta la *Oficina del Concejo en los Barrios*. Desde ésta se sigue cada uno de los expedientes iniciados desde el momento de su presentación a su respuesta o ejecución y comunicación al vecino. Al ingresar los expedientes, se busca si hay antecedentes de cada uno y se hacen los listados de los proyectos a tratar para cada comisión. Una vez que se aprueban los expedientes, con el número con el que entra al DE se realiza el seguimiento por las distintas secretarías y dependencias. Al mismo tiempo, ésta informa al vecino el estado en el que esta su expediente, la secretaría o repartición donde se encuentra, o cualquier tipo de respuesta o resultado que se produzca o haya recibido del Ejecutivo, como puede ser la factibilidad técnica y presupuestaria.

Durante esa semana en la que esta prevista la sesión, el Concejo traslada su funcionamiento al distrito donde se realizan las reuniones de comisión, el espacio, donde los vecinos se encuentran con los concejales y otros vecinos. El trabajo en cada una tiene lugar con la presencia de los concejales, vecinos y representantes de vecinales, organizaciones e instituciones quienes explican a los concejales la razón que los mueve a estar ahí, los problemas de su cuadra, barrio o distrito y consecuencias que apareja a su vida cotidiana. Se confronta directamente la legitimidad del conocimiento territorial con el criterio político. Aquí los vecinos participan, contando y fundamentando su propuesta o problema durante el debate de los proyectos. Se comunican con los concejales pero también entre vecinos, encontrando problemáticas en común y esbozando soluciones a partir del aporte de todos y cada uno de ellos. Se une así el saber de los vecinos con el de los concejales, que manejan la dinámica legislativa así como las competencias correspondientes aparejando tensiones entre la legitimidad de la experiencia y cotidianeidad y la legitimidad de la técnica y el saber del legislador.

Cada comisión tiene un funcionamiento diferente de acuerdo a los concejales y temas que se tratan. Por un lado, las po-

siones políticas partidarias se trasladan al funcionamiento de la comisión y al trabajo con los vecinos. Está condicionado por cómo cada concejal entiende su cargo representativo y sus motivaciones en esa instancia. Éste traslada a la dinámica de la reunión su concepción y posicionamiento respecto al CB pero también su lugar en el arco político, de mayoría, minoría, oficialismo u oposición, todo lo cual tiene consecuencias en el comportamiento de los actores, tanto de vecinos como los otros concejales.

Luego, en la sesión plenaria, donde son tratados los proyectos que han tenido despacho en las distintas comisiones por los 22 concejales. Se trata de una instancia pública, los vecinos están presentes, pero sólo intervienen tomando la palabra los concejales<sup>15</sup>. Las discusiones entre los concejales de los diversos bloques partidarios, pone en escena crudamente la relación entre oficialismo y oposición y corre su eje hacia el vínculo Ejecutivo-Legislativo. El debate excede el CB y refiere al mismo rol del Concejo y su relación con el Ejecutivo Municipal.

Dado que una gran parte de las temáticas no son de tratamiento legislativo estrictamente, una vez que son debatidos y aprobados pasan al DE, el que tendrá que responder, ejecutar, estudiar, dependiendo de lo que haya sido sancionado, en tiempos que también están condicionados por las temáti-

---

15 Los Títulos II, III, XIV al XIX, entre otros, del Reglamento Interno regulan el funcionamiento y desarrollo de la sesión. Para que se realice la sesión el quórum legal es de más de la mitad de los concejales (Art. 36 Ley Orgánica Municipal, art.20 Reglamento Interno), es decir, en el CMR, 12. Éste constituye el momento en el que se reúnen todos los concejales para legislar, es decir, tratar los asuntos de incumbencia del Concejo, acorde al Orden del Día, a partir del cual votan y toman las decisiones como cuerpo legislativo de la ciudad. Dicha reunión es conducida por el Presidente del Concejo, concejal electo por los ediles a tal efecto.

cas y su correspondiente complejidad. La falta de respuesta y eficacia del DE y el Intendente se convierten en nodos de la discusión entre concejales donde lo posible se limita a la relación oficialismo-oposición. Estas instancias exaltan las tensiones entre la legitimidad de las necesidades concretas del vecino y la representación de la sociedad civil con la legitimidad de la representación política atravesada por la representación político partidaria, las relaciones oficialismo-oposición, ejecutivo-legislativo.

### ***REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN: ALCANCES Y DESAFÍOS***

El CB se origina en un momento en el que la tendencia a priorizar las relaciones cara a cara parecía remediar la crisis de representación en curso. El contexto en el que surge sumado a los antecedentes locales permite comprender la oportunidad y la necesidad del Concejo en los Barrios por parte del CMR. Hacia fines del 2002 en Rosario, mientras el PP se institucionalizaba sustentado en la descentralización llevada adelante por el municipio, el CMR, órgano deliberativo y legislativo de la ciudad, se hacía eco de los vientos de proximidad. De este modo, la apertura participativa de las instituciones de la democracia representativa llega al Parlamento local. La incorporación en la agenda del CMR de las problemáticas cotidianas, y en consecuencia en la agenda de gobierno, y la cercanía con la gente, la búsqueda de un lugar del Concejo y del concejal en la vida de todos los días, en las cuestiones del barrio, en sus necesidades, importantes en sí mismas, a través de la participación del vecino que presenta su proyecto, inquietud, pedido, para luego ampliarlo, explicarlo, discutirlo y acordar con el concejal y otros vecinos en la reunión de comisión, se convierte en un desafío. La búsqueda de complementariedad entre la democracia representativa y la participativa se halla en los fundamentos de esta iniciativa. Sin embargo

las principales limitaciones y desafíos pasan por la tensión de la legitimidad en la que se fundan unos y otros.

Un primer alcance de esta experiencia se vincula a su contexto de origen y la crisis de 2001, el “que se vayan todos” y el significado que en ese marco asume para los concejales y los políticos con cargos representativos y funcionarios en general. El CB implicó una señal importante hacia la clase política y hacia la ciudadanía en su conjunto: se manifestaba que era posible reconstituir la relación representante-representado a partir del “acercamiento” y de cara a la gente. Se da una apertura de la institución legislativa, que se incorpora con el explícito fin de hacerse eco y comprendiendo la necesidad de ir más allá de la democracia representativa y atender a las transformaciones en este sentido. Son muchas las voces que reconocen esto y ubican al CB en el sentido de enmarcarlo en los procesos de descentralización administrativa y política junto con el presupuesto participativo. La escala y potencialidad de una política desde un cuerpo legislativo es limitada en comparación con una emprendida desde el Ejecutivo, pero es lo que otorga la significación política y simbólica a la experiencia.

El CMR, presidido y con mayoría opositora (PJ) al partido de gobierno (PS) en ese momento, se hace parte de la imagen de Rosario como una ciudad que experimenta la democracia a partir de la complementariedad de mecanismos representativos y participativos. Fundamentalmente, se ha de considerar que no hubo un sólo actor entrevistado que no haya vinculado el CB con una profundización de la democracia, una “*revitalización*”, “*más democracia*”, con que “*hace a la democracia*”, “*de la democracia y para la democracia*”; “*había que ir más allá de la democracia representativa*”; “*una democracia más justa y equitativa*”.

Finalmente, se constata que estas iniciativas de participación son transversales a las ideologías e identidades partidarias y que se vinculan a formas de legitimar el lazo represen-

tativo y la tarea de gobierno, dándose al interior del mismo. Da cuenta de la reformulación de las formas tradicionales de la representación y los cambios en la relación entre los actores, temas y mecanismos de articulación experimentados en diversos niveles de gobierno. Se trata de procesos de legitimación política que expresan puntos de contacto entre sociedad y estado a partir de la interacción entre representantes y representados que trascienden el momento electoral –decisivo por cierto, pero no suficiente– y permiten interacciones entre ambos durante el proceso político.

## BIBLIOGRAFÍA

ANNUNZIATA, R.

—(2011) “Proximidad”, *representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. ICONOS 40*. pp. 57-70

AVRITZER, L.

—(2007) *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Aça*, Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol 50. No 3.

AVRITZER, L. Y DE SOUZA SANTOS, B.

—(2003) *Para ampliar el canon democrático*. Eurozine. Documento disponible en: [http://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-es.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-es.html)

BARBER, B.

—(2006) “*Pasión por la democracia*”. Almuzara, España.

COTTA

—(2002) “Parlamento”. En Bobbio, Matteucci, Pasquino. *Diccionario Político*. México, Siglo XXI.

BERDONDINI, M.

—(2007) *Monitoreo del Concejo Municipal de Rosario- 2006. Fundación Ejercicio Ciudadano*. Informe de la Práctica de Grado. Facultad de Ciencia Política y RR. II. Universidad Nacional de Rosario. Rosario.

—(2008) *¿Una política participativa desde el Parlamento local? El Concejo en los Barrios de Rosario a la luz de sus objetivos, funcionamiento y efectos*. Tesina de Grado inédita, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

CAETANO, G.

—(2008) “*Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las Democracias de la América Latina contemporánea*”, en Ansaldi, Waldo Comp. *La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración*. En *La democracia en América*

*Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica: pp.177-199

ELDER CH. Y COBB, R.

—(1993) Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos, en Aguilar Villanueva, L. F., “Problemas públicos y agenda de gobierno”, México: Porrúa Grupo Editor.

FORD, A.

—(2007) *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005*. Tesis de Doctorado, FLACSO- Argentina. Documento disponible en: [http://www.flacso.org.ar/publicaciones\\_vermas.php?id=469](http://www.flacso.org.ar/publicaciones_vermas.php?id=469)

FUNG, A. Y WRIGHT, O. E.

—(2003) “*Democracia en Profundidad*”. Utopías, Colombia.

KYMLICKA W.

—(1995) *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, UK: Oxford Univ. Press.

MANIN B.

—(1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza

—(1992) *Metamorfosis de la representación*, en Dos Santos, Mario. ¿Qué queda de la representación política?, Nueva Sociedad, Caracas.

MANIN B., PRZEWORSKI A., STOKES SC

—(1999) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge Univ. Press.

MANSBRIDGE, J.

—(2003) *Rethinking representation*. American Politic Science Review. Nro. 97: pp. 515–28.

O'DONNELL, G.

—(1992) “¿*Democracia delegativa?*” Cuaderno del CLAEH, segunda serie, num. 61, Montevideo.

—(2001) *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Posdata 7: 11-34, Grupo Interuniversitario.

—(2010) *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo.

ORLANDI, H. COMP.

—(1998) *Las instituciones políticas de gobierno*. Buenos Aires: EUDEBA.

PATEMANM, C.

—(1976) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge Univ. Press.

PERUZZOTTI, E. Y SMULOVITZ, C.

—(2002) “*Accountability social: la otra cara del control*”, en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.

PERUZZOTTI, E.

—(2010) *El otro déficit de la democracia delegativa*. Journal of Democracy en Español: pp. 49-67.

PITKIN, H. F.

—(1972) *The Concept of Representation*. Universidad de California. Versión Digital Google Libros.

PLOTKE, D.

—(1997) “*Representation is Democracy*”. Constelation. An International journal of critical and democracy theory. Vol. 4, n° 1, pp.19-34.

ROSANVALLON, P.

—(2011) *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires. Manantial.

—(2009) *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires. Manantial.

SARTORI, GIOVANNI

—(2003) *¿Qué es la Democracia?*, Taurus.

SCHMITT, CARL

—(1990) *Sobre el Parlamentarismo*, Ed. Tecnos.

SCHUMPETER, J.

—(1984) *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona, Folio.

URBINATI, N. Y WARREN, M.

—(2008) The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*. Vol. 11: 387-412.

URBINATI, N.

—(2000) *Representation as advocacy: a study of democratic deliberation*. *Political Theory*, Vol. 28, Nro. 6: pp 758–786.

WEBER, M.

—(1964) *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica.

### *DOCUMENTOS OFICIALES, NORMATIVA Y EXPEDIENTES*

—Constitución de la Nación Argentina.

—Constitución de la Provincia de Santa Fe.

—Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe, N° 2.756.

—Expediente N° 35.829-1991.

—Expediente N° 124.057 P-2002. Resolución Interna del Concejo Municipal de Rosario.

—Expediente N° 160.556-P2007. Proyecto de Resolución del concejal Miatello.

—Expediente N° 160.580-P-2007. Proyecto de Decreto del concejal Boasso.

—Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad. Rosario-PNUD, 2006.

—Reglamento Interno del Concejo Municipal de Rosario.

—Fuente: sitio de internet del Concejo Municipal de Rosario: <http://www.concejorosario.gov.ar/concejobase.htm>

—Fuente sitio oficial Municipalidad de Rosario: <http://www.rosario.gov.ar>

## *ENTREVISTAS*

- Entrevistas realizadas por la autora en el 2008 a concejales de distintos bloques con representación en el CMR, al autor del proyecto que da origen al CB, a la encargada del CB y a vecinos participantes del CB en ese año.
- A. C. (2008) concejal del bloque Partido del Progreso Social, 1999-2003; 2005-2007; 2007-2011.
- A. G (2008) concejal del bloque Frente para la Victoria, 1995-1999; 2003-2007; 2007-2011
- A.R. (2008) autor del proyecto que da surgimiento al CB.
- C. C. (2008) concejal del bloque del ARI, 2005-2009.
- Gloria (2008), vecina del NO, representante de un club.
- J. B. (2008) concejal del bloque Intransigencia y Renovación (UCR), 1993-1997; 1997-2001; 2001-2005; 2005-2009.
- Jesús (2008), vecinalista del NO.
- J. R. (2008) concejal del bloque Socialista, 2005-2009.
- M. Z. (2008) concejal del bloque Socialista, 1995-1999; 1999-2001; 2003-2007; 2007-2011.
- Octavio (2008), trabajó en un proyecto con los vecinos de Lu-  
dueña que fue presentado en el CB del NO.
- Raúl (2008), militante barrial.
- S. F. L. (2008) encargada de la Oficina del CB, 2004-2008.



# LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA REALMENTE EXISTENTE O DE LOS ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA. DIEZ AÑOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ROSARIO.

Gisela Signorelli<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

*“Conviene más hablar de mutación que de declinación de la ciudadanía... se han diversificado los repertorios de la expresión política, los vectores de esta expresión, así como sus objetivos”.* (Rosanvallon, 2007:35)

En las últimas décadas y como producto del ciclo de reformas neoliberales de los '90<sup>2</sup>, que coincide con signos pre-

- 
- 1 Doctoranda en Ciencia Política- CONICET - Facultad de Ciencia Política- UNR- Directora: Cristina Bloj – Codirectora: Silvia Robin. Tema de investigación doctoral: Dilemas en torno a la participación ciudadana. Re pensando la democracia participativa en la sociedad rosarina y montevideana del siglo XXI. giselav\_signorelli@yahoo.com.ar
  - 2 Si bien los orígenes del neoliberalismo en la Argentina pueden remontarse al gobierno de la dictadura militar del '76, en la década del noventa, a nivel nacional, éste se convirtió en un discurso hegemónico signado por políticas de ajuste fiscal, privatización de empresas y tercerización de servicios, reforma del Estado caracterizada por la reducción del Estado a un “Estado ausente” (Oszlak, 2000:13), reconfiguración de la relación en-

ocupantes de descreimiento por parte de la ciudadanía en la democracia representativa, cuya máxima expresión en Argentina fue la crisis del año 2001, han tomado presencia en el escenario político y académico de América Latina, espacios institucionalizados de participación ciudadana, en muchos casos acompañados por procesos de descentralización, con fuerte énfasis en la promoción de los territorios locales. Se insinuó, así, la oportunidad de reinventar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, a partir de una nueva institucionalidad, sobre todo en los espacios locales, mediante lo que se ha denominado *democracia participativa*<sup>3</sup> y que a los fines de este trabajo, la entenderemos como aquellos procesos/instrumentos por los cuales se les otorga a los ciudadanos la capacidad de discusión, decisión y control de las políticas públicas.

La participación ciudadana se presenta como una de las herramientas de apropiación y toma de decisión sobre “lo público”, entendido como lo que es de todos, como el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos y la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede actualizar lo político en la política (Lechner, 1992). En la última década, puede observarse que se ha producido una reinención de la política marcada por un perfil transformador que el neoliberalismo había clausurado y que, por tanto, la categoría

---

tre Estado y mercado, con privilegio del segundo, descentralización de funciones y un fuerte individualismo a nivel social, producto de lo que Bourdieu (1998) denomina la destrucción sistemática de los colectivos.

- 3 No existe una definición unívoca de democracia participativa (término acuñado por Kaufman en la década del 60) y muchas veces, aunque erróneamente, se la utiliza como sinónimo de democracia deliberativa, cuando desde nuestro punto de vista, se trata de dos dimensiones distintas de la democracia, incluyendo la primera a la segunda, siendo la deliberación una herramienta de la participación. Al respecto ver: Zayas Mansilla, 2004; De Benoist, s/f; Elster, 2001, Barber, 2004, Habermas, 1994, Blondiaux y Sintomer, 2004, entre otros.

de *democracia delegativa*<sup>4</sup>, tan útil para comprender el período de transición de la década del '80, ha perdido su potencial explicativo en América Latina, sobre todo cuando hacemos referencia a las democracias locales.

La actividad democrática desborda el marco del aspecto electoral-representativo. El ciudadano, y sobre todo la sociedad civil organizada, reclama para sí nuevos espacios de expresión, decisión y control, más allá de la instancia del voto y el consecuente ejercicio de la *accountability* vertical extendiéndose, no sólo los medios de *accountability* horizontal<sup>5</sup> tradicionales, sino también a partir de mecanismos de *accountability* social<sup>6</sup> y lo que denominaremos, *accountability* birideccional.<sup>7</sup>

---

4 Ver O'Donnell, Guillermo (1997)

5 De acuerdo a la clasificación que realiza Guillermo O'Donnell (1998) existen dos tipos de responsabilización (*accountability*): una horizontal, que se implementa al interior del propio Estado y otra vertical que ejerce la sociedad. La primera refiere a los mecanismos puestos en práctica por organismos estatales investidos de autoridad legal para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales en relación con actos u omisiones de otras agencias o agentes del Estado que puedan presuntamente ser calificadas como ilícitos. El segundo tipo representa a los mecanismos electorales con que cuenta la sociedad para controlar a las autoridades.

6 La *accountability* social, siguiendo a Peruzzotti y Smulovitz (2002) es un *mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de las agencias horizontales de control.* Pp. 32.

7 Desarrollaremos este concepto en profundidad pero a los fines de que, los lectores, puedan entender a qué nos referimos, dire-

Los espacios de democracia participativa se corresponden así, en primer lugar, con una demanda social. Los ciudadanos se contentan cada vez menos con votar y “firmar” un contrato en blanco con quienes los representan<sup>8</sup>. Por otra parte, las autoridades políticas necesitan para consolidar su dañada legitimidad formas de intercambio y consulta que vuelvan más eficientes y eficaces la ejecución de políticas públicas.

La participación, en este contexto, es una dimensión que tal como señala Rosanvallon (2007) podríamos calificar de *funcional* y debe ser concebida como un acto social pues, sólo se puede participar en conjunto, con otros que también estén decididos a *tomar parte*. En un sentido más específico, por participación se entiende, siguiendo a Velásquez y González (2004), el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político.

El *Presupuesto Participativo*, por su parte, a 20 años de su inicio en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, ha sido adoptado por una amplia gama de ciudades de América Latina y se ha vuelto un tema de debate central y un amplio campo de innovación para todos los involucrados con la democracia y el desarrollo lo-

---

mos que este tipo de responsabilización es propio de los espacios de participación institucionalizados en los cuales Sociedad y Estado se mandan y, por tanto, se controlan mutuamente.

- 8 Ver en Pitkin, 1972, las críticas a la representación como autorización derivada de las teorías contractualistas del siglo XVIII, por la cual la representación es vista como una transacción que se produce en el momento del proceso electoral, en el cual se inviste de autoridad (se da autorización), que va desde los votantes a los electos y a la representación como descripción o “espejo”, por la cual el representante no actúa por otros, sino que lo sustituye en virtud de una correspondencia o semejanza que existe entre ambas partes.

cal. Probablemente pueda afirmarse que se ha convertido en el *espacio de participación institucionalizado* más consolidado de la región. Empero, ello no lo encuentra exento de contradicciones, tensiones y fracasos a lo largo y lo ancho del continente.

En sus orígenes, la participación ciudadana institucionalizada aparece recubierta de un halo de esperanza, en el marco de una democracia representativa visiblemente desgastada<sup>9</sup>. Su surgimiento y la apropiación de espacios como el PP, en más de 2000 municipios latinoamericanos, estuvo signada por un sinnúmero de expectativas en torno a los beneficios que su aplicación podría producir. Profundización democrática (Fung y Wright, 2003), legitimidad, transparencia y reducción del clientelismo (Kliksberg, 1999; Abers, 2000), control social (Wampler, 2004; Revello, s/f), eficiencia en la distribución de los bienes públicos (Marquetti, 2002), inclusión (Nylen, 2003), entre otros, han sido los resultados esperados de estos procesos.<sup>10</sup>

---

9 Para Cavarozzi y Casullo (2002:15) se trata del “*síndrome de consolidación democrática con creciente inestabilidad e ilegitimidad de la política*”. Los nocivos efectos de la doble transición perpetrada desde el paso del autoritarismo a la democracia y desde el agotamiento de la matriz Estadocéntrica en América Latina, desembocaron en el ampliamente difundido fenómeno de “*crisis de la representación política*”, con sus diferentes acepciones y contenidos. Por su parte, autores como Calvo y Escolar (2005:21, señalan que en en los últimos 25 años la consolidación de la democracia competitiva en la Argentina no ha sido acompañada por una consolidación de su sistema de partidos. En efecto, “*aún cuando la democracia se ha constituido como el único régimen de gobierno legítimo ante la ciudadanía, los políticos han sido afectados por una creciente pérdida de legitimidad concomitante con una profunda reestructuración del sistema de partidos*”.

10 Sin pensar en modelos utópicos de democracia deliberativa como lo de Elster (2001) o Barber (2004), estos autores men-

¿Cuáles son los resultados palpables de las instituciones participativas como el PP? ¿Qué transformaciones producen? ¿Existe un verdadero pasaje del ciudadano-elector del modelo representativo minimalista al ciudadano-participante? ¿Cuál es el vínculo entre la democracia representativa y estas instancias? En fin, este trabajo se propone analizar los alcances de la participación ciudadana institucionalizada a partir de la experiencia del PP de la ciudad de Rosario (2002-2011) o, en otras palabras, de repensar juntos cuál es la democracia participativa realmente existente.

### ¿SÓLO REPRESENTACIÓN ES DEMOCRACIA?: DE LOS COMPLEMENTOS ENTRE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

El debate por establecer la vinculación entre la democracia representativa y la democracia participativa y por posicionarse a favor de una u otra, se remonta varios siglos atrás. Más allá de los extremos, entre los que defienden a una u a otra como absolutamente irreconciliables entre sí, y por no ser éste el objeto directo de este trabajo, sólo nos limitaremos a mencionar algunas argumentaciones que nos permitan reflexionar en relación a la complementariedad de ambos modelos.

Como bien sostiene Plotke (1997) no es posible pensar la democracia directa en la escala de las sociedades actuales. Ahora bien, no por ello lo que se presenta como opuesto a la participación es la representación sino más bien la abstención; mientras que, lo opuesto a la representación es la exclusión. De dicha afirmación podríamos inducir que no casualmente los sectores excluidos son los que menos se abstienen y por tanto, más participan; lo que en otras palabras, demuestra

---

cionados, entre otros, han hecho hincapié en sus trabajos en diferentes virtudes de la participación en general y del PP en particular.

a las claras que los mecanismos representativos tradicionales requieren de nuevas prácticas democráticas más “abiertas” y efectivas para incluir a sectores habitualmente excluidos de la toma de decisiones públicas y que, en consecuencia, participación y representación se necesitan y complementan.

En las complejas sociedad modernas, la mayoría gobernante enfrenta dificultades que la representación electoral de base territorial no puede abordar, pues la democracia representativa no agota el principio democrático, muy por el contrario la democracia participativa lo perfecciona reconstruyendo las solidaridades orgánicas debilitadas (Benoist, s/f). No se trata de la sustitución de mecanismos representativos sino más bien de adicionar de herramientas participativas que profundicen el modelo democrático: *“más que el reemplazo de la democracia indirecta por otra directa, bajo un molde épico, lo que se pretende es la democratización de espacios previamente clausurados...”* (Ford, 2004:12).

En este sentido, el Presupuesto Participativo es una herramienta de participación ciudadana sin ningún tipo de restricciones, más o menos organizada (de acuerdo al diseño propuesto) en el marco de la democracia representativa, por el cual se eligen los destinos de un porcentaje del presupuesto municipal. Por lo que, el PP, como cualquier otra instancia de participación institucionalizada, es un elemento estratégico para redistribuir el poder (Guillén y otros, 2009:6). Ahora bien ¿de dónde surge la legitimidad de ese poder? La democracia representativa mediante el ejercicio del sufragio prevé el consentimiento, la “autorización” de los representantes por parte de sus representados. Pero, ¿con base en qué un grupo no elegido o elegido por una minoría puede tomar decisiones públicas, que afectan a la ciudadanía en su conjunto o a un grupo importante de ésta?

Pues bien, el PP es una forma de rearticulación de democracia participativa y representativa (Avritzer, 2003) aunque se trate de una “representación” con características distinti-

vas. Como sostienen Urbinati y Warren (2008) la representación electoral ahora compete con nuevos e informales tipos de representación, entre ellas destacan la *representación auto-autorizada* (*Self-authorized Representatives*) y los *representantes ciudadanos* (*Citizen Representatives*). En el primer caso se hace referencia a una forma de representación no tan nueva pero que ha crecido holgadamente en los últimos años. La misma se basa en criterios como ingreso, educación, raza y otras particularidades para legitimar a sus representantes, quienes se ocupan de temas específicos, generalmente asociados a demandas sociales coyunturales (ambiente, diversidad cultural, sexual, etc.) y que no necesariamente poseen base territorial (llegando a actuar en la arena transnacional). En el segundo caso, los autores hacen referencia a ciudadanos seleccionados o autodesignados representantes, es decir aquellos casos en los que un actor, por su propia cuenta, habla en nombre de otros, incurriendo en una situación de representación dada por un proceso de identificación. Representan en la esfera pública voces que no son representadas ni por la democracia electoral ni por los representantes auto-autorizados. Se trata de lo que Avritzer (2007), denomina *representación por afinidad*.

En el PP aparecen ambos tipos de representación. Es decir que los espacios de participación institucionalizada son un tipo de interacción (no electoral) de *política mediada*<sup>11</sup> (Pe-

---

11 “...lo que distingue a la democracia representativa de otras formas de democracia no son las elecciones *per se* sino un marco institucional que hace posible un rico y activo campo de *política mediada*, que permite desarrollar formas de comunicación múltiples, constantes y fluidas entre representantes y representados. Existencia de un marco institucional de derechos y garantías que da lugar a la formación de una multiplicidad de formas asociativas que permiten la expresión de diversas *constituencias*. La idea de *política mediada rompe con la visión individualista de la representación* en tanto vínculo

ruzzotti, 2010) en el marco de la democracia representativa, que genera nuevas estructuras de intermediación entre Estado y Sociedad siendo otra capa participativa de interrelación entre representantes y representados, una nueva forma de expresión en la cual las limitaciones de la democracia representativa se constituyen en su misma posibilidad de creación y superación. Representación y participación se retroalimentan en un proceso por el cual, en las sociedades contemporáneas, una no puede constituirse sin la otra.

### ¿ZOON POLITIKON? LA DIMENSIÓN CIUDADANA: ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

Para Aristóteles, la política pertenece a la esencia del hombre y la verdadera *eudemonía* se consigue en la relación social con otros hombres. Es decir que, para el pensador griego el hombre es un sujeto político y, por tanto, el ciudadano se constituye como tal en interacción con los otros, en el “espacio político”, en términos de Arendt.

Ahora bien, como nos sugiere Osorio García (2009:162) «la experiencia democrática liberal» de la modernidad política presupone un sujeto autónomo y libre con derechos y obligaciones, en el que el estatuto del sujeto político desaparece y, en su defecto, entra en escena un nuevo tipo de actuar político individualista y racional. Si bien en la última década se presencia un renacer de la idea de política como capacidad instituyente, ciertas clausuras instaladas por el paradigma neoliberal aún no han podido romperse. En este marco, ¿el hombre

---

que se construye entre un principal (el votante individual) y un agente (el representante). La noción de mediaciones políticas *hace referencia a la dimensión asociativa del proceso político*” (Peruzzotti, 2008:25)

ha olvidado su naturaleza política? ¿Qué tipo de ciudadanía conforman nuestras democracias actuales? ¿Qué tipo de participación puede esperarse?

Siguiendo a Irene Aguado Herrera (2010), podemos pensar en tres dimensiones complementarias de la ciudadanía en los tiempos modernos, cuyo orden de prioridad varía de acuerdo a las características de la relación entre representantes y representados en cada período histórico. La primera dimensión alude a la condición jurídico-formal que concibe al ciudadano como un sujeto de derechos, políticos y civiles, que interviene en la sociedad ejercitándolos. La segunda, concibe al ciudadano en tanto condición subjetiva, es decir como posición de sujeto en relación con el orden público así como el vínculo que el sujeto establece con el orden cultural del cual él mismo es efecto y agente. Por último, puede entenderse la ciudadanía en tanto oficio, es decir en relación a sus prácticas específicas como miembros y participantes de una comunidad. Esta participación implica un compromiso colectivo y es en el marco de ciertas prácticas participativas donde más se desarrolla.

Ciudadanía se aleja del modelo gradual y se deconstruye en múltiples dimensiones que al incorporar la complejidad actual posibilita recrear ámbitos de expansión y ejercicio de nuevos derechos. La noción de ciudadanía ya no se identifica sólo con el Estado: “*no es posible sostener aquella tajante escisión entre Estado político (sede del interés general) y sociedad civil (lugar de la acción social y sede, por ende, del interés particular). Más que diametralmente opuestas son dos esferas complementarias*” (Quiroga, 1998:28)

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS TIEMPOS DE LA MODERNIDAD

Siguiendo a María del Rosario Revello (s/f: 151), quien distinga cinco dimensiones<sup>12</sup> de la participación ciudadana, que además reflejan claramente muchas de las expectativas depositadas en ella en las últimas décadas, podemos repensar la noción de participación en torno a:

- *La participación como expresión de demandas sociales:* recepción por parte de las autoridades de las demandas de su comunidad.
- *La participación como estrategia de cooperación:* la responsabilidad de todos los vecinos respecto del destino de la comunidad y la consecuente necesidad de participar en la mejora de los servicios existentes en la ciudad.
- *La participación como legitimadora de políticas:* concepción por parte de Estado de que la participación ciudadana ha de influir en la extensión, calidad y eficiencia de los servicios públicos locales.
- *La participación como proceso de articulaciones institucionales y sociales:* se basa en experiencias de gestión compartida en diferentes niveles de gestión urbana. La participación ciudadana vincula a las esferas públicas de gobierno con las diversas expresiones de la sociedad civil organizada.

---

12 Aunque se mantienen los lineamientos originales que propone la autora, se recortan y agregan caracterizaciones y dimensiones que sirvan a los fines de que sea claro y preciso para la producción de este artículo.

- *La participación como una dimensión de control*: comprende formas de acceso de la ciudadanía a la información y decisión sobre la orientación de los recursos públicos locales. Esto tiene incidencia directa en la formulación de los presupuestos, la asignación de partidas y el establecimiento de prioridades en los gastos públicos. También se relaciona con la eficacia de la gestión pública, sometida al *control social* efectivo y cotidiano por parte de la ciudadanía que, una vez expresadas sus demandas y adquiridos los compromisos, se encuentra en inmejorables condiciones para efectuar el seguimiento del grado de satisfacción de sus necesidades y del nivel de ajuste y cumplimiento de los objetivos comunes.
- *La participación como estrategia de concertación para el desarrollo*: reafirmación del desarrollo local, tendiendo a la creación, consolidación y reafirmación de identidades barriales o zonales, y a la promoción de iniciativas económicas con retorno social local.
- *La participación como distribución equitativa de los bienes públicos*: logro de un desarrollo urbano más equilibrado e igualitario que implique directamente una mejora en la calidad de vida de toda la población.
- *La participación como espacios de deliberación y decisión sobre los asuntos públicos*: posibilidad de voz a sectores acallados o excluidos de la política para la toma de decisiones sobre su territorio más cercano.

## LA DEMOCRACIA EN ACTO: DIEZ AÑOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ROSARIO

Eficacia, cooperación, legitimidad, control/transparencia, desarrollo, equidad, deliberación son, entre otras, las cualida-

des y potencialidades que se espera que los espacios de participación ciudadana institucionalizada posean. Algunos análisis parecen olvidar que dichos alcances no se dan por sí solos ni de forma espontánea. Los procesos de participación son parte de una dinámica no exenta de conflicto, intereses y vicios representativos lo que implica que los espacios de participación también se “conquistan”, habiendo disputas de sentido que se juegan fuertemente tanto desde dentro de la política representativa como desde los ciudadanos que participan.

De este modo, *“el funcionamiento de, y los resultados generados por, las instituciones participativas,<sup>13</sup> parecen estar íntimamente relacionados con la extensión e intensidad del apoyo desplegado por las administraciones municipales. Los alcaldes municipales deben estar dispuestos a delegar autoridad en los ciudadanos, así como, los ciudadanos y las OSCs interesados en la expansión de las instituciones participativas deben trabajar íntimamente con las administraciones municipales para asegurarse de que las reglas sean seguidas, y los proyectos de políticas públicas implementados”* (Wampler, 2006:40).

La voluntad política, la densidad asociativa, la capacidad administrativa y financiera del municipio y una clara reglamentación del proceso participativo (Avritzer, 2007) son elementos necesarios para no generar expectativas y movilizaciones para luego producir resultados limitados, provocando frustración y desconfianza.

Ahora bien, aún contando con esos elementos, como es el caso del PP de la ciudad de Rosario (Signorelli, 2010), ¿es suficiente para garantizar el alcance de las cualidades y potencialidades en él presupuestas?

Por tratarse de un proceso complejo analizaremos sólo dos variables, a nuestro juicio sustantivas: inclusión de sectores

---

13 El subrayado es mío.

marginados y relación participación– representación, del PP en Rosario.

## EL PP ROSARIO EN CIFRAS

El PP se origina en la ciudad de Rosario en el año 2002, a partir de la Ordenanza N°7326/02, que establece entre sus objetivos, los siguientes: lograr que los vecinos se sientan **comprometidos** con los destinos de la ciudad; aportar un instrumento de **control y planificación** de la administración municipal; mejorar la **distribución** para cumplir con las normas tributarias; motivar la **participación ciudadana** en las tareas de gobierno de la ciudad y consolidar **un espacio institucional de participación**.

Para ello, se convoca a la ciudadanía en general, primero a una Ronda de asambleas barriales por cada distrito de la ciudad<sup>14</sup> (Primera Ronda) para saber cuáles son esas problemáticas y elegir delegados para conformar los Consejos Participativos de Distrito (CDP) que funcionarán de Mayo a Octubre en cada CMD, haciendo de esas necesidades proyectos a ser votados en la Segunda Ronda y luego, ejecutados por el Municipio el próximo año.

Los CMD poseen características heterogéneas (ver cuadro que se presenta a continuación) que permiten entender ciertos rasgos del imaginario de participación que los distintos grupos sociales de la ciudad tienen y que se demuestran en el proceso del PP.

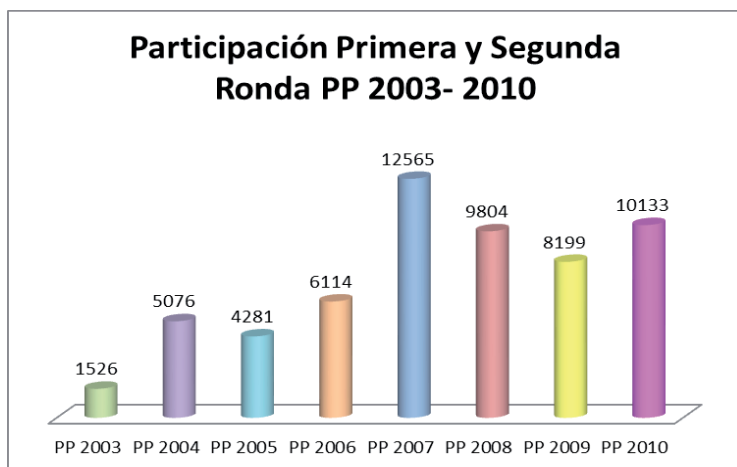
---

14 Producto del impulso de la descentralización la ciudad queda dividida en seis distritos encabezados por seis Centros de Distritos Municipales (CMD), edificios paradigmáticos de cada zona de la ciudad: Norte, Centro, Noroeste, Oeste, Sudoeste, Sur.

*Cuadro Nro. 1: Características CMD - Rosario\**

| Distrito                                 | Centro      | Norte        | Noroeste     | Oeste        | Sudoeste     | Sur          |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Población</b>                         | 261.047     | 131.495      | 144.461      | 106.356      | 103.446      | 160.771      |
| <b>% de población</b>                    | 25.1        | 14.2         | 17.1         | 13.8         | 16.9         | 12.9         |
| <b>Hab. en asentamientos Irregulares</b> | Más de 2000 | Más de 10000 | Más de 30000 | Más de 35000 | Más de 30000 | Más de 20000 |
| <b>NBI</b>                               | 3,43        | 9,06         | 14,29        | 21,06        | 15,81        | 11,66        |
| <b>% de OSC</b>                          | 13,93       | 13,17        | 20,44        | 21,48        | 11,43        | 19,54        |
| <b>% Mortalidad Infantil</b>             | 8.3         | 9.9          | 13.3         | 15.6         | 14.0         | 10.9         |
| <b>% Viviendas precarias</b>             | 1,07        | 9,12         | 13,97        | 22,67        | 17,55        | 11,75        |
| <b>Electorado</b>                        | 171807      | 97105        | 117140       | 94227        | 88047        | 115431       |

En el período 2002 - 2010 (PP 2003- 2010) han participado del PP un total de 57.698 ciudadanos, bajo el esquema que se presenta en el Gráfico Nro. 1.



*Gráfico Nro. 1: Participantes Primera y Segunda Ronda PP 2003- 2011*

\* Datos extraídos de la web de la Municipalidad de Rosario, año 2010

Por su parte, en los CDP, han participado en total 3552 consejeros en los seis distritos de la ciudad (ver Gráfico Nro. 2). Cabe mencionar que dicha cifra en números absolutos no refleja la cantidad de “consejeros reales” dado que un porcentaje importante de ellos es repitente año tras año en dicha tarea.

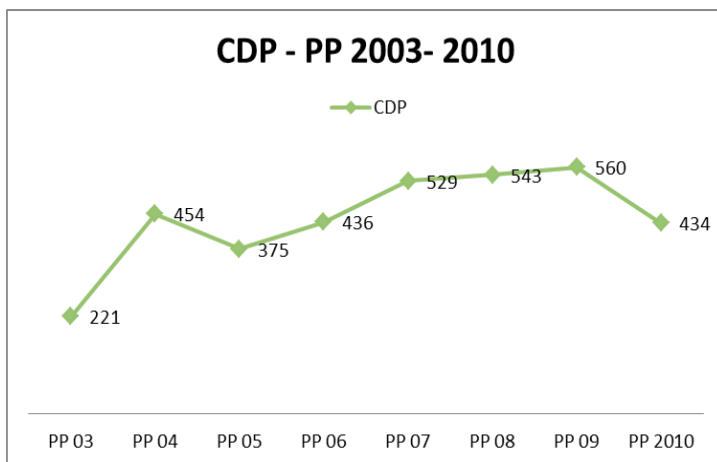


Gráfico Nro. 2: Consejos Participativos de Distrito PP 2003- 2011

## **PARTICIPACIÓN VS. ABSTENCIÓN Y REPRESENTACIÓN VS. EXCLUSIÓN**

### *LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES EXCLUIDOS*

Ahora bien, observando los niveles de participación por CMD y destacando que la motivación superior manifestada por los ciudadanos en participar ha sido el interés por las necesidades de su barrio, se puede apreciar como los imaginarios urbanos y sociales intervienen en las decisiones de participación y el nivel de involucramiento de los diferentes

sectores así como percibir cómo en cada distrito la participación es construida socialmente en relación a lo anterior. Tanto si analizamos los totales de participación por CMD entre el PP 2003 y el 2009, como si lo hacemos por cada una de las instancias del proceso en el mismo período de acumulación, el distrito Oeste es seguido por el Noroeste (NO) y el Sudoeste (SO), en cantidad de vecinos participantes, siendo estos tres distritos los que cuentan con peores resultados en indicadores socio-económicos y por tanto, con mayor cantidad de población vulnerable. Estos tres distritos son seguidos por el Norte, Sur y Centro en orden descendente.

En el Distrito Oeste, donde los niveles de privación y carencia, si tomamos como referencia el indicador NBI, alcanzan al 21% de sus habitantes, el involucramiento de los ciudadanos es notorio, ya que moviliza por ejemplo, en el PP 2007 (punto más alto de participación global) a casi un 25% del total de participantes de la ciudad. Estos niveles de involucramiento y participación en los distritos con amplia marginación urbana quizá nos hablen de la capacidad de los actores socio/territoriales vulnerables para desarrollar estrategias colectivas que les permitan ser reconocidos como sujetos activos, capaces de transformar su entorno. Así como también, de la necesidad de esos colectivos de ser incluidos en el proyecto o imaginario de ciudad.

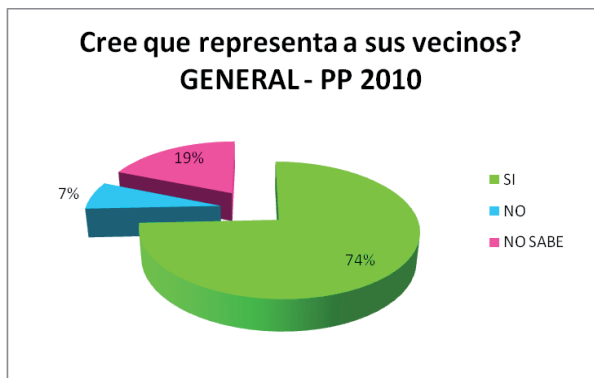
Numerosos proyectos elaborados e implementados en el marco del PP Rosario han evidenciado amplias capacidades para promover el desarrollo comunitario de la población, con especial impacto en aquellos grupos con características de situación vulnerable, mediante el fortalecimiento del capital humano y la movilización de capital social, valorizando espacios colectivos que actúan como una estrategia fundamental para construir ciudadanos críticos y comprometidos con su realidad local, haciéndolos activos partícipes en la mejora de la calidad de vida del conjunto comunitario.

Tabla No. 2: Participación Total por CMD PP 2003 – PP 2009

| <b>CMD</b> | <b>Total participación</b> |
|------------|----------------------------|
| Oeste      | 11234                      |
| Noroeste   | 10794                      |
| Sudoeste   | 7781                       |
| Sur        | 7182                       |
| Centro     | 6946                       |
| Norte      | 6670                       |

### ¿CIUDADADO PARTICIPANTE O REPRESENTANTE?

Muestra del entrecruzamiento de las lógicas de la democracia representativa y de la democracia participativa, podemos encontrar en los CPD del PP en Rosario, tanto *representantes ciudadanos* como *auto-autorizados* (Urbinati-Warren, 2008). Es mayoritaria la afirmación de los consejeros al preguntarles si creen que representan a sus vecinos: “*creo que represento a mis vecinos porque conozco sus intereses y necesidades y presento proyectos para superarlas*” (Consejera del CMD Oeste). Por su parte un porcentaje cercano al 20%, manifiesta no saber si los representa pero “poner” lo mejor de sí para lograrlo. Los porcentajes no varían considerablemente en cada CMD, aunque se presenta como llamativo el bajo porcentaje afirmativo del distrito Oeste (como ya dijéramos, el de indicadores socio-económicos más desfavorables).



*Gráfico No.2: Consejeros que manifiestan representar a sus vecinos*

*Tabla No. 3: ¿Cree que representa a sus vecinos? Desagregación por CMD*

|                | <b>Centro</b> | <b>Norte</b> | <b>NO</b> | <b>Oeste</b> | <b>SO</b> | <b>Sur</b> |
|----------------|---------------|--------------|-----------|--------------|-----------|------------|
| <b>Si</b>      | 77%           | 75%          | 70%       | 56%          | 62%       | 96%        |
| <b>No</b>      | 8%            | 3%           | 10%       | 9%           | 14%       | 0%         |
| <b>No sabe</b> | 15%           | 22%          | 20%       | 32%          | 24%       | 4%         |

Hasta el año 2007, los consejeros fueron electos al finalizar cada asamblea ciudadana de primera ronda entre candidatos allí presentes. De este modo, se respetaba el principio de autorización de la representación. Desde el PP 2009, es consejero todo aquel que se proponga para serlo lo cual ha disminuido no sólo la legitimidad de estos *representantes ciudadanos*, sino que les han quitado empoderamiento. Se trata claramente de una *representación por afinidad* (Avritzer, 2007). Son ellos los que se autodefinen representantes de su barrio u organización. Probablemente, ésta sea una razón por la cual pese a que Rosario es una ciudad con una gran densidad asociativa, que no casualmente, se encuentra mayormente desarrollada en el CMD NO y Oeste, en los últimos tres años ha disminuido considerablemente la participación de los *representantes auto-autorizados* (ciudadanos organizados).

Como señala Almeidas Cunha Filgueiras (2004:15), si bien la coordinación del proceso del PP (la convocatoria, las reuniones y la preparación logística) corresponde al gobierno local, éste debe contar con el interés y la capacidad de convocatoria de las organizaciones sociales. De una encuesta realizada a 180 consejeros del PP<sup>15</sup>, se desprende que actualmente sólo un 18% de los consejeros que componen los CPD en los seis distritos de la ciudad dicen pertenecer a alguna OSC. Empero los porcentajes son muy diferentes si se desagregan por CMD, en donde nuevamente los distritos más pobres aparecen participando de manera asociada y colectiva.

*Tabla No.4: Participación de OSC por CMD*

|                          | <b>Centro</b> | <b>Norte</b> | <b>NO</b> | <b>Oeste</b> | <b>SO</b> | <b>Sur</b> |
|--------------------------|---------------|--------------|-----------|--------------|-----------|------------|
| <b>% de OSC en el PP</b> | 18%           | 14%          | 22%       | 40%          | 10%       | 14%        |

## REFLEXIÓN FINAL

Los espacios de participación ciudadana institucionalizada, como los PP, han resignificado los contenidos de la representación, la ciudadanía y el espacio público. En la última década, en muchas ciudades argentinas, han permitido construir nuevas formas de representación cuya legitimidad se haya en una relación de proximidad, es decir en el vínculo cercano que une, tanto al representante ciudadano con sus representados del barrio, como entre el representante ciudadano y las autoridades locales, en un claro rol de mediador. Este ciudadano que se autoerige representante juega un rol primordial en las democracias locales para acercar al gobierno local a las necesidades de cada barrio y a su vez, representantes ciuda-

---

15 [Año 2009].

danos y gobierno local se legitiman mutuamente si estos procesos son exitosos.

En ese sentido, representantes ciudadanos y gobierno local, de común acuerdo y beneficio, se controlan recíprocamente, generando un tipo de *accountability birideccional*. Al decir de Wampler (2006) las instituciones participativas tienen el potencial para redistribuir autoridad, incorporar ciudadanos directamente a los espacios de toma de decisiones, y permitir que terceros monitoreen la implementación de las políticas públicas. Según el autor, dichas instituciones “*poseen el potencial para actuar como controles de las prerrogativas y acciones de las administraciones municipales (control horizontal), permiten a los ciudadanos votar por representantes y políticas específicas (control vertical), y confían en la movilización ciudadana respecto del proceso político como un medio para legitimar el nuevo proceso de elaboración de políticas (control social)*” (Wampler, 2006:43).

Ahora bien, ¿cuál es, entonces el beneficio de los gobiernos locales que impulsan estas políticas? Estas posibilidades de control reunidas en un solo instrumento posibilitan también que el gobierno local pueda generar control sobre ciertos actores sociales y políticas barriales, generando un capital político y social de vital importancia para su continuidad.

Ningún proceso participativo, enmarcado en un tipo particular de arreglo institucional, permanece ajeno a diferentes lógicas de construcción y acumulación política. La participación implica la movilización, capitalización y problematización de un conjunto de expectativas, representaciones de sentido, tramas de sociabilidad y vinculación, arraigadas en territorios específicos, que son puestas en complejo contacto con los espacios que el Estado habilita e institucionaliza para tal fin. Ahí, precisamente, está la clave de la singularidad de estas experiencias: las tensiones, la reflexividad y el sentido

crítico que esas combinaciones posibilitan, los horizontes que se abren, el desarrollo de acuerdos y “juegos impensados”, las tácticas y torsiones de los lugares asignados, el intercambio de recursos y el profundo sentido pedagógico que se explicita cuando intercambiamos y contraponemos nuestra visión del mundo con el otro, ese diferente pero imprescindible.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUADO HERRERA, I.

—(2010) *Ciudadanía, participación política y subjetividad*. Universidad Nacional Autónoma de México. Revista Electrónica de Psicología Iztacala. Vol. 13 Nro. 2. México. Descargado de: [www.iztacala.unam.mx/carreras/psicologia/psiclin](http://www.iztacala.unam.mx/carreras/psicologia/psiclin)

ALMEIDA CUNHA FILGUEIRAS, C.

—(2004) *Instituciones Públicas Deliberativas y Concertación Local en Experiencias de Participación Ciudadana en la decisión Presupuestaria*. Descargado de: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/filgueiras.pdf>

ARENDE, H.

—(1995) *¿Qué es política?* En *La condición humana*; Barcelona: Ediciones Paidós.

ARISTÓTELES

—(1998) *Política*; Editorial Gredos. Madrid.

AVRITZER, L.

—(2003) *Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. Extraído en agosto de 2010 de <http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer->

—(2007) *Sociedad Civil, Instituciones Participativas e Representación: de la autorización a la legitimidad de la acción*. Revista Dados, Volumen 50, nro. 3, pp. 443- 464. Río de Janeiro

BARBER, B.

—(2004) “*Democracia Fuerte*”, España, Ed. Almuzara

BLONDIAUX, L. Y SINTOMER, Y.

—(2004) “*El imperialismo deliberativo*”, en *Estudios Políticos* No 24, Medellín

BOURDIEU, P.

—(1998) *La esencia del Neoliberalismo*. Traducción de *Le Monde Diplomatique* por Libardo González. Extraído de: [http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce35\\_11contro.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce35_11contro.pdf)

CALVO, E. Y ESCOLAR, M.

—(2005) *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Ed. Prometeo

CASTORIADIS, C.

—(2000) *Ciudadanos sin brújula*. Ediciones Coyoacán. México.

CAVAROZZI, M. Y CASULLO, E.

—(2002) “*Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?*”, en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*; Rosario: Homo Sapiens, 2002

DE BENOIST, A.

—(s/f.) *Democracia Representativa y Democracia Participativa*.  
Extraído de: [http://www.alaindebnoist.com/pdf/democracia\\_representativa\\_democracia\\_participativa.pdf](http://www.alaindebnoist.com/pdf/democracia_representativa_democracia_participativa.pdf)

DE SOUSA SANTOS, .

—(2004), “*Democracia de alta intensidad*”, La Paz, Bolivia, Corte Nacional Electoral

ELSTER, J. (COMP)

—(2001) “*La democracia deliberativa*”, Ed. Gedisa, Barcelona, 2001

FORD, A.

—(2004) *¿Qué pasa después de la ruptura del contrato de representación? Comentarios que surgen de la observación de casos en Rosario*. Ponencia presentada en la Jornada Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas. Buenos Aires. FLACSO

FUNG, A. Y WRIGHT, E.

—(2003) “*Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno Participativos con poder de decisión*”, Colombia, UN Colombia, Cap. 1, 6 y 7

GARCÍA DELGADO, D. Y NOSETTO, L.

—(s/f,) *La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos*. Biblioteca virtual TOP.

GODFRANK, B.

—(2006) “*Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio*”, Revista de Ciencia Política, Vol. 26 No 2, Estados Unidos

GUILLEN, A., SÁENZ, BADIÍ Y CASTILLO

—(2009) *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*, versión digital, extraída el 03/05/09 de: [http://www.spen-tamexico.org/revista/volumen4/numero1/14.%20\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spen-tamexico.org/revista/volumen4/numero1/14.%20(1)%20179-193.pdf)

HABERMAS, J.

—(1994) “*Tres modelos de democracia*”

KLISKBERG, B.

—(1999) “*Seis tesis no convencionales sobre participación*”, Centro de documentación en políticas sociales, Documento 18, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

LECHNER, N.T

—(1992) *Reflexión acerca del Estado democrático*. FLACSO, Serie Estudios Públicos, N° 20, Santiago de Chile

MARQUETTI, A.

—(2003) *Democracia, Equidade e eficiência, o caso do orçamento participativo em Porto Alegre* em Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (eds.) *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo* (São Paulo: Cortez).

MIGUEZ, M.

—(2009) *Participación ciudadana y población vulnerable. El caso del PP Rosario 2002 – 2007*. Trabajo de Pasantía Inédito

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO

—(2009) “*Presupuesto Participativo Rosario: una apuesta renovada al experimentalismo democrático*”, Proyecto Urbal B – RED 9, Rosario

NYLEN, W. R.

—(2002) *Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil in Comparative Politics*, 34

O'DONNELL, G.

- (1998) *Accountability Horizontal*. Agora, verano.
- (1997) *¿Democracia Delegativa?* En contrapunto, Paidós
- (2002) *Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones* en Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. *Accountability social: la otra cara del control*

OSORIO GARCÍA, N.

- (2009) *Homo Politicus. Criterios básicos para discernir la política y lo político en tiempos de globalización*. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 4, Núm. 2, pp. 147-166. Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=92712972003>

OSZLAK, O.

- (2000) *El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo

PERUZZOTTI, E.

- (2007) *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina*. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS Santo Domingo, República Dominicana.

PERUZZOTTI, E. Y SMULOVITZ, C.

- (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las democracias latinoamericanas*, Grupo Editorial Media, Bs. As.
- (2008) *La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación*. Debates en Sociología Nº 33 2008 ISSN 0254-9220
- (2010) *El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina*. Journal of Democracy en español, Volumen 2, pp. 47-64.

PITKIN, H.A

—(1972) *The Concept of Representation*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

PLOTKE, D.

—(1997) *Representation is Democracy*. Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory. Volumen 4, número 1.

QUIROGA, H.

—(1998) *El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático*. Descargado de: [http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/bitstream/1/637/1/ES\\_8\\_14\\_1998\\_pag\\_19\\_41.pdf](http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/bitstream/1/637/1/ES_8_14_1998_pag_19_41.pdf)

ROSANVALLON, P.

—(2007) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ed. Manantial

SIGNORELLI, G.

—(2009) *Re-presentando la participación ciudadana. Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006–2009*. Rosario. Versión Digital en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4345&tipo=objetoMultimedia>

—(2010) “*Cuando la representación ocupa otros espacios. Análisis del Presupuesto Participativo Rosario (2005 – 2009)*”, en CD IV Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos, X Seminario Argentino – Chileno, IV Seminario Cono Sur de Ciencias Sociales, Humanidades y Relaciones Internacionales: La travesía de la Libertad hacia el Bicentenario. Facultad de Ciencia Política y Sociales UNCuyo, Mendoza. ISBN 978- 987- 9441-40- 4 Versión Digital: [http://congresobicentenario.webuda.com/files/certamen\\_signorelli.pdf](http://congresobicentenario.webuda.com/files/certamen_signorelli.pdf)

URBINATI, N. Y WARREN, M.

—(2008) *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*. Annual Review of Political Science. Vol. 11: 387-412 (Volume publication date June 2008)

VELÁSQUEZ, F. Y GONZÁLEZ, E.

—(2004) *La Planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas* Fundación corona, Foro nacional Pro Colombia. Enero 2004. Descargado: [http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC\\_31\\_PlaneaciParticipaBogotaAnaliPropuest.pdf](http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC_31_PlaneaciParticipaBogotaAnaliPropuest.pdf)

WARREN, B.

—(2006) *¿Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños.* En diseño institucional y participación política, experiencias en el Brasil contemporáneo. Descarga de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disenowamplifier.pdf>

ZAYAS MANSILLA, S.

—(2004) *La Democracia Participativa frente a la crisis de la Democracia Representativa*, X Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas, Asociación Latinoamericana de estudiantes y graduados en ciencia política (ALEGCIPO), México.

# POLICY NETWORKS: SUS MATICES CONCEPTUALES Y POTENCIAL ANALÍTICO EN TORNO AL ESTUDIO DEL PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO METROPOLITANA

*Martín Carné<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En estos tiempos de tanta liquidez y complejidad, de tanto cambio tecnológico, virtualidad, y acortamiento de distancias y aceleración de tiempos, un “lugar común” propio de algunos discursos sociológicos y politológicos tiene que ver con la emergencia (o pedido de emergencia) de una “nueva manera de gobernar”, una nueva “gobernación”, más apta –se argumenta– para gestionar la vertiginosa e incierta realidad circundante que, con el auxilio de etiquetas varias, nombramos y tratamos –una y otra vez– de comprender. Se reclama a los gobiernos (no importan los niveles ni los perfiles ideológicos) –en tanto agentes estatales– estilos, procedimientos o instrumentos de dirección que sinteticen mayores niveles de bienestar para sus ciudadanos (acciones en infraestructura de servicios públicos, actividades culturales, deportivas, de esparcimiento y recreación en general, de ordenamiento urbano, etc.), a la par de más y/o mejores oportunidades para el desarrollo de la iniciativa privada y la búsqueda de lucro

---

1 Docente e investigador (CONICET) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

económico. Tales instrumentos deben a su vez legitimarse incluyendo la mirada –léase, algún tipo de participación– de aquellos actores con intereses en las distintas áreas o arenas particulares, no sólo porque ello parecería ser más democrático (¿u ocultaría cierto temor a cargar con la responsabilidad de la decisión tomada por quien gobierna?) sino porque además, no son pocas las voces que señalan que los gobiernos, disponiendo sólo de los recursos estatales, son incapaces por sí mismos de atender satisfactoriamente la multiplicidad de intereses dispersos en la sociedad. En adición, lo anterior tomaría mayor relieve en contextos que, como los locales, parecerían haberse resignificado con la globalización y convertido en virtuosos reservorios de transparencia, cooperación, armonía, identidad y un largo etcétera. Daría cuenta de esto Subirats, para quien las comunidades locales y sus gobiernos “han ido aprendiendo que sin otras organizaciones y entidades, sin otros colectivos y personas, no es posible avanzar en la mejora de las condiciones de vida de la colectividad. Ello significa reconocer, conciliar y reconciliar intereses, equilibrar preferencias y construir compromisos colectivos de gobernabilidad” (2002:6).

Desde la última década y media al menos, en algunos ámbitos académicos y político-institucionales, suele ser frecuente asociar a la ciudad de Rosario<sup>2</sup> y a sus gobiernos recientes con ciertas ideas o imágenes –no muy precisas ni definidas– que evocarían algo así como una “ciudad participativa”, con “gobiernos participativos” que se habrían destacado por darle a algunas de sus políticas públicas un sesgo justamente “participativo”, convocando en consecuencia a ciudadanos y grupos de interés a tomar parte del proceso de hechura que ellas suponen. *Presupuesto Participativo (PP), Auditoría Ciudadana*

---

2 Algo similar parecería suceder con ciudades como Porto Alegre y Montevideo en un plano regional y con Morón en el plano nacional.

(AC), *Plan Estratégico Rosario* (desde 2008 *PER Metropolitana*), *Programa R2010*, *Programa de Agricultura Urbana*, *Programa Rosario Hábitat*, serían algunos –entre otros– de los ejemplos sobre los que se apoyan aquellas imágenes.

Los trabajos que se han aproximado al estudio de tales experiencias del “caso Rosario” han visto en ellas: a) una muestra de “democracia de proximidad” (Annunziata -2009- en referencia al PP y a AC); b) dispositivos de aprendizaje para el cambio de actitudes, habilidades y prácticas por parte de sus participantes (Lerner y Schugurensky -2007- en alusión al PP); c) instancias de consulta (Ford -2007- y Bifarello -2006- en referencia al *Plan Estratégico Rosario*), “experimentos democráticos” (Ford, 2008 sobre PP) y así podríamos continuar la enumeración.

El hecho de que parte de esta producción haya tenido lugar aún escuchándose los ecos de “Diciembre de 2001”<sup>3</sup>, puede haber contribuido a que ella transmita, exude (y sea en consecuencia necesario revisar), cierta sensación de “empoderamiento ciudadano”, de “participativismo” (sic), difícil este

---

3 Tal expresión actúa como significante con el cual remitir no sólo a las renunciadas y sucesiones presidenciales que tuvieron lugar por entonces sino además a una coyuntura que condensó, en las principales ciudades de Argentina, el agotamiento de un modelo de acumulación generador de desempleo e incapaz de reactivar la economía en el marco de una recesión de más de tres años por un lado y, por otro, el descontento y malestar social producto de autoridades electas que no sólo se mostraban incapaces de aportar soluciones a la crisis sino también ajenas a los problemas (falta de trabajo, bajos ingresos, etc.) comunes a un número creciente de ciudadanos y sospechadas de servirse de sus funciones públicas para su propio enriquecimiento. De aquí la articulación –transitoria (?)– de discursos contra la representación política y a favor de la adopción de mecanismos y procedimientos institucionales supuestamente más próximos a una democracia de tipo “participativa”.

último tanto de delimitar teóricamente como categoría de análisis así como –por ende– de operacionalizar empíricamente.

Por tal motivo, interesa para el presente trabajo, de neto corte exploratorio, seguir otro camino y tomar la iniciativa de la planificación estratégica (acción que los gobiernos de la ciudad vienen implementando –formalmente– desde 1998, primero bajo el rótulo de *Plan Estratégico Rosario* –hasta 2008– y luego bajo el de *Plan Estratégico Rosario Metropolitana* –2008/2018–) para abordarla desde la perspectiva de *policy networks* o redes de políticas<sup>4</sup>, enfoque afín al pluralismo y a la intermediación de intereses, que propone dar cuenta de las modalidades que adquiere la interrelación entre gobierno y actores sociales bajo el supuesto de que así como éstos persiguen “el prosaico objetivo de influir en la política para obtener una participación creciente o estable en los beneficios que proporciona el orden existente” (Schmitter, 1985:54), el primero, en tanto agente del Estado, persigue legitimarse socialmente vía construcción de consensos en torno a las políticas públicas que expresan su posicionamiento frente a las situaciones problemáticas que se le presentan (y que contribuye –importante no olvidar– a definir).

Considerando en consecuencia la importancia de contar con evidencia empírica a partir de la cual ponderar eventuales desacoples teóricos, este ejercicio busca en primer lugar realizar un breve recorrido descriptivo por algunos de los muchos matices que presenta la bibliografía específica a redes de políticas para continuar luego con la caracterización y evaluación que de la planificación estratégica impulsada en la ciudad realizan actores gubernamentales y no gubernamentales<sup>5</sup>

---

4 *Policy networks* o su traducción “redes de políticas” serán usados de manera intercambiable a lo largo de este trabajo.

5 Para esta versión “de adelanto” del trabajo, nos apoyamos sobre el testimonio de seis entrevistados. De ellos, uno es actual funcionario municipal (Lic. Natalia Carnovale, ex Coordinadora

de cara a conocer en qué medida esta política se corresponde con los supuestos de la perspectiva analítica en cuestión. La hipótesis que guía el trabajo sostiene que la participación de este último tipo de actores<sup>6</sup> se acotaría en gran parte a una suerte de “acompañamiento” formal y/o protocolar de iniciativas gubernamentales, siendo más bien reducida su incidencia en cuanto a la definición de proyectos o la selección de líneas de acción, hecho que pondría en tela de juicio la pretendida ausencia de relaciones jerárquicas que algunos autores señalan como nota característica de las redes de políticas.

---

Técnica del PERM); otra es una ex funcionaria municipal (Lic. Mónica Bifarello, ex Coordinadora Técnica del PER); otro es miembro de un grupo no gremial de empresarios locales; un cuarto entrevistado es representante de una asociación vinculada a actividades productivas agrícolas; el quinto, es decano de una universidad privada de la ciudad y el sexto y último, un miembro de una asociación que reúne a pequeños empresarios de todo el país. Si bien todos aceptaron hacer pública su opinión, preferimos mantener sus nombres reservados. La responsabilidad por los comentarios aquí volcados corre por cuenta del autor del trabajo. Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de abril y mayo de 2011. Con los entrevistados seleccionados se buscó tratar de cubrir el espectro de intereses presentes en la planificación estratégica de los gobiernos de Rosario. Están presentes, como dijimos, los pareceres de representantes de instituciones vinculadas a los servicios educativos, a las actividades productivas industrial y agrícola y por supuesto, funcionarios de gobierno. En este sentido, la muestra no es representativa puesto que han quedado actores vinculados a otros tipos de intereses sin entrevistar así como también están ausentes instituciones no rosarinas del Área Metropolitana. De aquí que queramos enfatizar los alcances parciales de los comentarios aquí reunidos.

- 6 Por lo general, “actores sociales” hace alusión –en el marco de los trabajos de *policy networks*– a grupos u organizaciones formalizados jurídicamente más que a individuos.

El gobierno, por su parte, se serviría de estos actores para legitimar su propio accionar, presentándolo así menos como su efectiva preferencia que como la voluntad de una sociedad armónica, capaz de reconciliarse consigo misma y de evitar cualquier conflicto por medio del diálogo.

## PERSPECTIVAS TEÓRICAS

El pluralismo es una manera de entender la sociedad según la cual ésta no se estructuraría a partir de un único actor o centro de poder sino que lo haría a partir de múltiples grupos que tienden, por esta misma multiplicidad, no sólo a contrapesar una eventual unificación o excesiva concentración de poder en el Estado sino también a resolver sus conflictos mediante transacciones que, por su intensidad, no amenazarían, en principio, la estabilidad y/o el orden social. Vale remarcar el énfasis dado a los “grupos” como sujetos centrales en esta concepción ya que ellos son valorados como agentes de prevención frente a males extremos como la atomización y la fragmentación individual por un lado y un desmedido peso del Estado por otro. Uno de los supuestos de los enfoques pluralistas consiste en la posibilidad, para cualquier grupo de interés, de entrar a la arena política con facilidad, en condiciones de cierta semejanza a las de un mercado de competencia.

En palabras de Schmitter y Lehmbruch, por pluralismo puede entenderse aquel “sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente ordenadas y autodeterminadas, que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas por el Estado en la selección de dirigentes o la articulación de sus intereses, y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías” (1992:s/d).

Pérez Yruela y Giner agregan a esta definición que “el sistema político es el resultado de la interacción de estos grupos en la que el gobierno actúa de árbitro sobre la competencia de esos intereses organizados” (1985:21). Perspectiva dominante en los años sesenta en Estados Unidos –país de una mayor descentralización gubernamental y de mayor competencia entre los grupos de interés–, el pluralismo fue desafiado en los setenta y ochenta por los desarrollos teóricos del neocorporatismo<sup>7</sup>, más afines a los sistemas sociopolíticos europeos. Sin embargo, ambos modelos, orientados a análisis más bien de tipo “macro sociales”, muestran por esto mismo limitaciones en su capacidad heurística y, en consecuencia, la necesidad de ajustes no menores ante las numerosas particularidades que cada caso empírico presentaba a niveles meso y micro.

## REDES DE POLÍTICAS (POLICY NETWORKS)

El intento por superar las dificultades recién mencionadas encontró cierta viabilidad con la noción de “red de políticas”,

---

7 Sin pretender aquí una revisión exhaustiva de esta categoría ni de la de corporativismo, sirva decir que el *neocorporatismo* es una posición desde la cual los intereses sectoriales de la actividad económica (trabajo y capital) se estructuran y son monopolizados por organizaciones que se atribuyen su representación y acuerdan entre ellas y el gobierno, institucionalmente, ciertas decisiones que contribuyen a la gobernabilidad del sistema político. En este sentido, Nogueira (2010) plantea que “el neocorporatismo supone una concepción de tipo pluralista pero en sentido *restringido*, dada la necesidad del sistema político de disminuir el número de interlocutores para ordenar los recursos, que son escasos, permitiendo a los grupos sociales confluír en organizaciones –corporaciones– que posean el monopolio de su representación” (pág. 37, cursivas nuestras).

aceptada como “un marco general en contextos sectoriales donde intervienen agentes públicos y privados, sin presuponer ningún modelo concreto, ni partir de una idea preconcebida sobre cómo deben ser las relaciones Administración-sociedad” (Jordana, 1995:78). Un punto de partida para una muy somera caracterización del mundo de las redes de políticas lo brinda Börzel (1994) al tratar de “organizar la Babilonia” de acepciones que el concepto en cuestión soporta. Los rasgos que tales acepciones comparten permitirían acordar una definición mínima de red, entendiéndola entonces (y ampliando la anterior aproximación) como un “conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependientes que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en relación a una política y que intercambian recursos persiguiéndolos, sabiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar sus metas” (Börzel, *Op. Cit.*:254). Esta autora propone una –difícil<sup>8</sup>– distinción en la literatura que aborda el tema de las redes de políticas entre enfoques alemanes y enfoques anglosajones. Para los primeros (“escuela de la *governance*”<sup>9</sup>), éstas constituirían una particular y nueva forma de gobierno que –de cara a

---

8 La adición del calificativo “difícil” responde a que los numerosos matices presentes en los –también numerosos– trabajos inscriptos en la temática de *policy networks* dificultan la posibilidad de determinar un único criterio consensuado en base al cual demarcar una línea nítida entre “escuelas”, “enfoques”, “corrientes” que exima de la necesidad de debates.

9 El término inglés *governance* significa, en sentido estricto, “*the action or manner of governing*” (Oxford Dictionaries), esto es, la acción o la manera de gobernar. Similar definición (“*acción y efecto de gobernar o gobernarse*”) brinda el Diccionario de la Real Academia Española para la palabra “gobernanza”, por lo que usaremos ésta. Acordamos con Mayntz cuando sostiene que “en la actualidad el término se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar” (2001:s/d).

formar decisiones vinculantes para los miembros de una sociedad— alienta una coordinación cooperativa horizontal de la acción entre distintos actores, alternativa a la propuesta por los mercados o por la jerarquía tradicional. Esta “escuela”<sup>10</sup> parte del supuesto de que los actores<sup>11</sup> estatales y privados se encuentran, en un marco de creciente diferenciación funcional, en situación de interdependencia a partir de la imposibilidad de disponer de la totalidad de recursos (humanos, de información, económicos, etc.) que optimizarían la toma de decisiones; dicha interdependencia resulta necesaria de cara a obtener, desde la perspectiva de los actores gubernamentales, políticas con razonables niveles de efectividad y legitimidad. Asimismo, la atomización de diversos grupos sociales conlleva la balcanización y variabilidad de sus valores, intereses y preferencias con lo que la satisfacción de éstos es menos producto de la racionalidad gubernamental que de la pretensión de tales grupos de intervenir en su definición, para lo cual movilizan recursos que discuten los alcances y resultados de las políticas implementadas. En definitiva, planificación y regulación no asegurarían ser los instrumentos de gobierno más eficaces para la dirección de sociedades no sólo en constante y rápida transformación sino también bajo los influjos de los conocidos entornos inciertos y complejos.

Los orígenes de esta perspectiva se encuentran estrechamente asociados al clima de época característico de la segunda mitad de los años setenta en las democracias anglosajonas

---

10 Un buen ejemplo de los usos a los que se ha prestado el término *governance* es dado por R.A. Rhodes (1996:653), quien brinda seis acepciones del mismo: *governance* como Estado mínimo, como gobierno corporativo, como nueva administración pública, como “buen gobierno”, como sistema socio-cibernético y como redes autoorganizadas.

11 Por lo general, “actores sociales” hace alusión —en el marco de los trabajos de *policy networks*— a grupos u organizaciones formalizados jurídicamente más que a individuos.

y del oeste europeo, cuando los problemas emparentados con la proliferación y sobrecarga de demandas hacia el Estado dieron pie a la difusión de la noción de “governabilidad” y legitimaron cierto repliegue de aquél –agobiado por problemas fiscales– y consecuente cesión de parte sus potestades a otros protagonistas. Por entonces, “la decepción en la creencia del Estado como un efectivo centro de control político de la sociedad, motivó la búsqueda de otras formas alternativas de guiar el desarrollo socioeconómico” (Mayntz, *Op. Cit.*:s/d). Sin embargo, frente al repudiado intervencionismo estatista, los principios del libre mercado impulsados y aplicados en muchos países de Occidente en los años ochenta y noventa tampoco mostraron mayor éxito en la materia. Así las cosas, la cooperación y el consenso se han venido presentando como el santo y seña con el que gestionar –ahora de manera colegiada– la creciente complejidad y conflictividad característica de las sociedades contemporáneas.

Por su parte, los enfoques anglosajones (“escuela de intermediación de intereses”) entenderían a las redes de políticas como un término genérico, una “metáfora” (Börzel, *Op. Cit.*; Jordana, *Op. Cit.*) con la cual referirse a las múltiples manifestaciones (clientelismo, lobby, etc.) que adoptan las relaciones entre Estado y grupos de interés en una determinada área de asuntos, buscando superar viejos contrapuntos (disparadores de oscuros neologismos<sup>12</sup>) entre los modelos pluralista y neocorporatista –cuestión antes mencionada–.

---

12 “Pluralismo de presión”, “corporatismo social”, “corporatismo estatal”, “triángulos de acero”, son algunos de los numerosos ejemplos. La misma Börzel sostiene que “*very often similar labels describe different phenomena, or different labels refer to similar phenomena, which often leads to confusion and misunderstanding in the discussion of state/interest relations*” (op. cit.:256).

En relación a los criterios considerados relevantes por cada autor (nivel de institucionalización, número y homogeneidad/heterogeneidad de los participantes, relaciones de poder entre ellos, estrategias de los actores, reglas de conducta, entre otros ejemplos), numerosas tipologías de redes de políticas se han propuesto, sujetas a contrastación empírica. Llegados a este punto, la continuación de nuestra exposición supone detenernos momentáneamente en la presentación de nuestro referente empírico.

## LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LOS GOBIERNOS DE ROSARIO. BREVE RESEÑA

Los impulsos de la planificación estratégica en la ciudad comenzaron a tomar fuerza hacia 1995 con la incorporación de Rosario al Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU<sup>13</sup>) y la posterior sensibilización y difusión

---

13 Asociación constituida y con sede en Barcelona, España hacia 1993. De acuerdo a su presentación institucional disponible en su sitio de Internet, ella busca “**compartir en red** los beneficios derivados del seguimiento de procesos de planificación estratégica urbana (...): la continuidad en el tiempo de líneas y proyectos estratégicos, una mayor participación de los agentes sociales y económicos, la oportunidad de compartir y gestionar el conocimiento común, y la mejora de la posición competitiva que es propia de los sistemas organizados en red” (<http://www.cideu.org>. Negritas en el original). Las propuestas de esta entidad en materia de planificación descansan sobre un diagnóstico en el cual las condiciones de globalización, sumadas al continuo desarrollo de las tecnologías de comunicación hacen de la movilidad de los factores de producción y el crecimiento de la productividad aspectos sobre los que buscar mejorar la competitividad socioeconómica de una ciudad y con ella, elevar las condiciones de vida de las personas.

hacia la sociedad (en particular las instituciones) de las ventajas de dicha planificación a cargo de una Junta Promotora<sup>14</sup>. En 1997 tomó forma el Concejo General –instancia que contó con la adhesión de aproximadamente ciento treinta instituciones locales de distinta naturaleza–, el cual contribuyó a ampliar la legitimidad y representatividad del Plan Estratégico Rosario (en adelante PER) finalmente presentado en 1998. Transcurridos diez años de funcionamiento, en 2008 fue presentado en sociedad el Plan Estratégico Rosario Metropolitana<sup>15</sup> (en adelante PERM), reconfiguración del primero que evidenciaba el tránsito hacia la visión de una ciudad pensada en el marco de una escala regional<sup>16</sup>.

La planificación estratégica urbana es un instrumento pensado para estimular el desarrollo local que articula iniciativas y acciones de actores públicos y privados. Se orienta bajo el supuesto de que un “interés común” es viable de ser alcanza-

---

14 Este espacio –como en el PERM la Junta Coordinadora– reúne básicamente las instituciones más relevantes de la ciudad (patronales y sindicales de los distintos sectores de actividad económica así como representantes del gobierno provincial, de las universidades públicas y privadas, de los medios de comunicación y de la iglesia católica) en los planos político y económico.

15 Consejo Técnico Consultivo, Oficina de Coordinación, Gabinete Técnico y Mesa de Intendentes constituyen con la Junta Coordinadora y el Concejo General los espacios que estructuran al PERM.

16 Los criterios que demarcan la Región Metropolitana son: continuidad urbana (“Aglomerado Gran Rosario”, conformado por el INDEC para su Encuesta Permanente de Hogares), extensión metropolitana e interdependencia funcional (interacción de las distintas localidades de la Región con Rosario, la ciudad cabecera); ellos contribuyen a delimitar un territorio que comprende aproximadamente un millón cuatrocientas mil personas repartidas en diecisiete municipios y cuarenta y cuatro comunas.

do a partir –y no a pesar– de la multiplicidad de intereses particulares, permitiendo ello superar situaciones de suma cero y generar “un poder colectivo capaz de cabalgar al mecanismo ciego de mercado” (Coraggio, 1999:1). Si bien la planificación reconoce una extensa trayectoria en nuestro país y la región (instituciones como el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES– y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– fueron paradigmáticas en este sentido), hacia los años noventa –calificada entonces como “estratégica”– se posicionó en el baúl de recursos gubernamentales como un auxilio con el cual los gobiernos locales podían enfrentar mejor no sólo los desafíos asociados al –ya ultra comentado– fenómeno de globalización sino también la cesión por parte del Estado nacional de nuevas competencias y responsabilidades. Según el CIDEU, “es una metodología y una herramienta de **gobernabilidad** en la medida en que a través de la participación y del consenso de la ciudadanía contribuye a una mejor eficacia en la gestión del desarrollo deseado por el conjunto de actores implicados” (*Op. Cit.* Negritas nuestras).

Según la publicación *Estrategias 2018* del PERM, “la planificación estratégica es un proceso de **concertación** de actores locales en el cual se establecen objetivos **comunes** a largo plazo (...) Como todo proceso político, social y democrático, funda su calidad en la **participación** y en el compromiso de la ciudadanía y sus organizaciones”. Continúa: “La planificación estratégica urbana permite incorporar los principales temas de la ciudad y su área metropolitana a una agenda común de políticas públicas, fortaleciendo la gestión local mediante la **articulación** entre los actores estatales, sociales y del sector privado para **coordinar** acciones sobre el territorio. De este modo, se impulsa un proyecto de desarrollo equitativo, con alcances económicos, sociales y territoriales en condiciones de transparencia, **previsibilidad** y corresponsabilidad” (2009:33 y 34. Negritas nuestras). Por último, se explicita el

sustento del “instrumento” en el consenso mas no en el control institucional.

El plano de la prescripción metodológica involucra, siguiendo la letra de publicaciones gubernamentales, tres fases operativas (relativamente simultáneas): diagnóstico, formulación y gestión estratégica. A grandes trazos, los actores involucrados, luego de definir/caracterizar el punto de partida para la planificación, proyectan –en el marco de líneas directrices estratégicas<sup>17</sup>– las acciones a realizar para concretar el horizonte regional deseado y acordado por todos ellos. Tales proyecciones son impulsadas, monitoreadas en su implementación y eventualmente corregidas. Todo este proceso está cruzado por la asistencia técnica de los distintos espacios constitutivos del PERM comentados anteriormente<sup>18</sup>. Hacia 2008, ochenta y ocho proyectos llamados “estratégicos” (“iniciativas”) tomaron forma para su concreción a lo largo de los diez años que el Plan contempla como su “ciclo de vida” o temporalidad.

## DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LAS REDES DE POLÍTICAS

En este apartado proponemos –en base a los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas– una primera caracterización de la actual planificación estratégica (PERM) de la Municipalidad de Rosario a partir de una serie de dimensiones propuesta por Jordana (*Op. Cit.*). Nótese en primera ins-

---

17 Las mismas, rotuladas de manera diferente (entre paréntesis) por el PERM, son: “La ciudad del trabajo” (“Trabajo + Economías de Calidad”); “La ciudad del río” (“Río + Calidad de Vida”); “La ciudad de las oportunidades” (“Oportunidades + Ciudadanía”); “La ciudad de la integración” (“Integración + Conectividad”) y “La ciudad de la creación” (“Creación + Innovación”).

18 Ver citas 11 y 12.

tancia que los funcionarios de gobierno consultados acuerdan con entender a aquella como una red de políticas en la que numerosas instituciones locales intervienen en la discusión, formulación e implementación de proyectos estratégicos.

## LA CONVOCATORIA A ACTORES

El número de actores formalmente involucrados en esta política es muy alto (para tener una idea, el Consejo General comprende aproximadamente unas quinientas instituciones que en algún momento aceptaron sumarse). No todos participan con igual frecuencia, ni todos ellos son actores locales sino que corresponden a diferentes puntos territoriales del Área Metropolitana definida como ámbito operativo del Plan. Por otro lado, las instancias de participación no son las mismas, lo que se relaciona con el diseño organizacional del PERM (ver citas 11 y 12).

La inclusión de semejante cantidad y pluralidad de actores tiene la doble consecuencia de incrementar la representatividad de intereses organizados (colegios profesionales, instituciones religiosas, entidades vinculadas a las actividades agropecuarias, industriales, bursátiles, turísticas, comerciales, deportivas, comunicacionales, entidades patronales y sindicales, universitarias y del Estado provincial se cuentan entre los miembros) así como la legitimidad de la convocatoria. Buena cuenta de esto último da el decano de una de las universidades privadas de Rosario, la cual participa de esta política desde sus comienzos: *“a nosotros nos sorprendió en su momento que la Intendencia de Binner convocara a las universidades privadas. En nuestros modelos mentales, el socialismo, como partido... pensábamos que iba a estar muy unido con la universidad pública y no mezclarse con el sector privado. Nos sorprendió gratamente y fuimos”*.

La conformación –por parte del gobierno rosarino– de un ámbito de trabajo/espacio de diálogo cuantitativamente abarcativo procuraría enfrentar lo que Blanco y Gomá consideran las dificultades mayores del gobierno democrático tradicional, las que serían: a) dificultades de conocimiento; b) complejidad de valores, intereses y preferencias por parte de los actores sociales; c) insustentabilidad de las concepciones jerárquicas de los procesos de gobierno; d) interdependencia de problemas y actores políticos, lo que discute la unidireccionalidad y segmentación de las políticas públicas (2002:22). Sin embargo, no sería conveniente dejar de destacar que la Junta Coordinadora del PERM, si bien contempla una cantidad relativamente alta de instituciones, reúne las *“que tienen más peso, no porque sean más importantes que otras [sino porque] tienen una llegada a toda la ciudad y, en algunos casos, regional”* (M. Bifarello). Esta situación podría presentar el riesgo –alertado también por Blanco y Gomá (*Op. Cit.*)– de cierta *cartelización* o concertación entre elites de intereses. Para proyectos territorialmente más acotados el ámbito de participación institucional es el Presupuesto Participativo. *“Hay que pensar que tal vez no todas las instituciones de la ciudad tienen la misma vocación, objetivo e inquietud de trabajar en proyectos estratégicos (...) Lo que sí está bueno y un poco se ha ido buscando es que una vez que los proyectos estratégicos estén trabajados, formulados, discutidos con las instituciones, se puedan juntar con los proyectos más pequeños, más territoriales, más barriales”* (M. Bifarello). En igual sintonía, Natalia Carnovale, actual Coordinadora Técnica del PERM amplía: *“en las definiciones de las grandes estrategias, todos son iguales. Para adentro de los proyectos, el mapeo de actores es distinto”*. No obstante, esto parecería contrastar con un posterior comentario orientado a señalar la democraticidad u horizontalidad vigente en las negociaciones políticas: *“es casi como místico eso de que la gente no se sienta [a una mesa de trabajo] en condiciones de igualdad...”*

*Más de temas trascendentes... Rosario tiene un entramado institucional de organizaciones donde es muy difícil que alguien se sienta en desigualdad”.*

#### **DISTRIBUCIÓN DE PODER: CONSECUENCIAS PERCIBIDAS**

Llegamos aquí a uno de los puntos nodales común a muchas de las interpretaciones que circulan sobre las relaciones –estructuradas en red– entre gobiernos y actores sociales: la inexistencia, en el marco de ellas, de centros jerárquicos (cuya presencia pondría en suspenso la validez del término mismo de red) que impongan de manera unilateral procesos de gobierno. Desde el famoso slogan “governing without government” de Rhodes (*Op. Cit.*) en alusión a la gobernanza, pasando por la afirmación de Mayntz según la cual “allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad” (*Op. Cit.*:2), gran parte de la literatura específica no deja de señalar la relativización de las capacidades de gobierno frente a las crecientes capacidades de otros actores no gubernamentales. “No hay ningún actor que tenga suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los demás actores” (Klijn, 2005:237). De la veracidad o falsedad de esta sentencia dependerán a su vez los patrones que asuman las relaciones entre los miembros de la red.

De las palabras de la ya citada Mónica Bifarello se desprende la inexistencia de cualquier situación simétrica de poder por parte de los actores: “*hay diferencias de recursos y de información. Nosotros siempre partimos de una concepción que tiene que ver con la ideología del gobierno socialista y es que el Estado no es un actor más. Eso está presente y nosotros lo compartimos. El Estado tiene recursos especiales y responsabilidades especiales. Aporta información y recursos técnicos y económicos que no tienen todas las organizacio-*

*nes. Creemos en la red pero no podemos negar que el Estado tiene un rol central. De hecho, en los planes estratégicos hay todo un debate porque nosotros sostenemos que los planes estratégicos más exitosos son aquellos donde el gobierno local lidera*". Más claridad, por si fuese necesaria, aporta Carnovale: *"No se trata de la asamblea permanente. Se tiene un buen mapeo de actores. Si no, no se va a ningún lado"*. Se reconoce que los actores no gubernamentales aportan –según sus capacidades– conocimientos, recursos técnicos o materiales y que algunos de los involucrados tienen más por ganar que por aportar en las mesas de trabajo periódicas. Desde la perspectiva de algunos de los entrevistados miembros de instituciones participantes, esta desigualdad es vista de diferentes maneras. Uno de estos –vinculado a la defensa de los intereses del mediano empresariado nacional– fue pragmático: *"Estos foros, definen la política? Y... en un 100% no, en un 90% tampoco, si no, para qué sos Intendente y te sometés a elecciones. Pero te dan un marco donde vos expresas un proyecto, una idea, desde tu institucionalidad y bueno... en algo incidís, porque vos no podés manejarlo políticamente con una convocatoria permanente a todo y después hacés cualquier cosa"*. Es decir, se le reconoce al gobierno la potestad de imprimir un sentido a su accionar, esto es, se le reconoce el derecho de ejercer aquello para lo que fue elegido por el electorado. Otro empresario local del rubro manufacturero, luego de aclarar su no participación directa en las reuniones de Junta Coordinadora y su testimonio en base a conversaciones con quien sí participó de ellas en representación de la institución que los nuclea, sostuvo: *"Lo que en cierto modo crítico es que lo usan más para convalidar su plan estratégico y para darle una visión de 'el plan estratégico que realmente hacer un ejercicio de interacción público-privada"*. El decano de una de las Universidades privadas más importantes de la ciudad dijo al respecto ver *"que llegan a esas reuniones propuestas ya elaboradas o programas ya elaborados, con lo*

*cual esas reuniones son en gran parte informativas... Entonces cuando llegás a esas reuniones y se dice “Biblioteca del Bicentenario”, lo que hacen es presentarte el proyecto... vos ves el proyecto que ya tiene una simulación de computadora, de cómo va a quedar, de cómo se va a financiar, cuántos metros cuadrados va a tener, no es consultivo... ‘Mirá, esta es la Biblioteca del Bicentenario’. Es como que yo, cuando recibo la información ya está bastante cocinado todo y a mí me resulta más informativa que consultiva la reunión. No me queda la sensación de que si yo dijera “para mí en vez de hacer esto hay que hacer esto otro”, me da la impresión de que no sería viable... como que ya está avanzado”.*

Estas percepciones serían avaladas –y morigeradas a la vez– a la luz del testimonio de los funcionarios: “*Si uno analiza el primer plan estratégico [PER], quizás haya tenido más políticas de las cuales [sic] las ha tenido que asumir el gobierno local y por lo pronto uno podría decir de alguna manera ‘bueno... ha primereado’. En este segundo plan estratégico, la verdad es que no. La mayoría –o un gran número de proyectos estratégicos– no se corresponde... no son propios del gobierno local (...) No salieron del liderazgo del municipio”* (Carnovale). Otras pistas acerca de una posible conformación de la agenda de proyectos “estratégicos” puede inferirse en el discurso de Bifarello en alusión al Programa de Agricultura Urbana: “*allí hubo una iniciativa muy interesante para la ciudad y para todo el sector de la agricultura familiar que yo no registro que haya sido una imposición desde el Estado sino que el Estado pudo comprender que ahí había una necesidad desde abajo”.*

A modo de breve y parcial cierre de este apartado, baste decir que el gobierno dispone de una mayor capacidad para moldear la agenda de proyectos y/o prioridades del Plan. Esto parecería invalidar los alcances de muchas perspectivas teóricas que sustentan una mayor horizontalidad o apertura en el proceso de toma de decisiones. Este hecho muestra respues-

tas que se polarizan entre la aceptación (por considerarlo lo esperable por parte de un gobierno) y la acusación por comunicar socialmente un plan partidario vestido de consenso y participación.

### *GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RED*

Los trece años de continuidad de la planificación estratégica (los últimos tres desde la perspectiva de una ciudad metropolitana) representan un primer indicador de su institucionalización. *“Más allá de cuestiones que podrían discutirse, lo cierto es que si llegase a cambiar el partido político que gobierna la ciudad no sería tan fácil para el que llegase abandonar el plan estratégico y las líneas de trabajo definidas”*. Este comentario del decano universitario entrevistado refleja la ponderación en última instancia positiva de la experiencia y entronca que la perspectiva de Bifarello: *“un plan estratégico se sostiene en el tiempo cuando se consiga que la sociedad civil se lo apropie... y hoy yo creo que Rosario eso lo tiene”*. La superación del paréntesis que representó la crisis de fines de 2001 da cuenta de que para el gobierno se trata de una política cara a sus intereses, optando en aquél momento por continuarla una vez apaciguados los coletazos económicos, políticos y sociales.

La institucionalización supone de parte de todos los actores involucrados un compromiso en mayor o menor medida variable. El gobierno que lo impulsa fija cronogramas de reuniones, dota de personal y demás recursos a la oficina encargada de su monitoreo, la cual a su vez, se encarga –de acuerdo a las particularidades de cada espacio constitutivo del PERM– de convocar a los actores a los encuentros de trabajo. Los representantes institucionales, por su lado, dedican parte de su tiempo asistiendo a aquellas. La continuidad de esta política a lo largo de los años refuerza el hecho de que algu-

nas instituciones, aún creyendo que no sea el “coto de caza” de mayor rendimiento, acepten participar a modo simbólico o bajo el compromiso de lealtades establecidas. En este orden, un entrevistado perteneciente a una organización vinculada al sector agrícola lo expresó en los siguientes términos: “*la participación responde a una cuestión más altruista, de acompañar al gobierno local... Me llevo muy bien con la gente de política de acá de la ciudad... Participamos para que nuestra institución esté presente...*”. Hasta aquí lo relativo a la estabilidad de la política en el tiempo.

Otra dimensión de institucionalización, sería, siguiendo a Peters (2003), la afectación del comportamiento individual. “*Vos acá necesitás instituciones que se involucren, que se comprometan, no las viejas instituciones tradicionales, donde vos tenés un representante que no representa a nadie... bueno, todo ese mecanismo me parece que el Plan lo dinamizó también (...) Si el Plan lo hacés en serio, la participación te exige traer posturas de tu organización... Vos no podés decir ‘voy y nada’. El propio Plan te exige rediscutir con tu organización, tomar posición ante determinados temas de la ciudad...*”. La cita de Bifarello parecería indicar la contribución del Plan Estratégico en inducir actitudes o comportamientos que trascenderían su propio ámbito de actuación e incentivarían posicionamientos políticos y un mayor involucramiento de los actores en los diferentes temas de la ciudad.

## *RELACIONES ENTRE LOS ACTORES*

Siguiendo la definición de Klijn (*Op. Cit.*:235), “las redes de políticas son patrones de relaciones sociales entre actores interdependientes más o menos estables que toman forma alrededor de problemas políticos y/o programas políticos” (vimos que Börzel agregaba un componente cooperativo a su definición, ausente en la anterior). El desarrollo de tales re-

laciones sociales que ofrece el PERM es bien valorado por parte de los entrevistados: contactos directos con funcionarios, intercambio de información con instituciones pares con las que pueden entablarse vínculos de cooperación o con las que se compite (pensemos en el ejemplo de las universidades), conocimiento de posibles oportunidades de lucro económico, son “bienes” y/o “activos” que seducen a la participación institucional. *“Si vos no ocupás la silla que te dan, la ocupa otro. Si vos no decís lo que tenés que decir, lo dice otro. Todo es una puja de intereses. Dentro de esos intereses encontrados, uno trata de presionar de la mejor manera posible”*. Así de claras son las palabras del mediano empresario “desarrollista” citado anteriormente.

El conflicto –latente o manifiesto– no es negado entre actores con miradas distintas sobre una cuestión. Todos reconocen las diferencias políticas (algunos asociándolas exclusivamente con afinidades partidarias) y la validez de acudir a los medios disponibles para modificar situaciones no favorables a sus conveniencias. Aquellos actores que han pasado o están actualmente en la función pública enfatizan el diálogo como el medio excluyente para construir acuerdos y señalan que en lo concerniente a la definición de horizontes o visiones de largo plazo para la ciudad no aparece el desacuerdo como sí lo hace en el momento de ejecutar los proyectos –*“se tocan intereses particulares en el momento operativo de la implementación de un proyecto”*– o bien en circunstancias electorales: *“Vos podés tener interés en discutir los temas de la ciudad pero a veces urgencias políticas implican que tenés que disputar con esas mismas personas y ahí se enrarece el ambiente”*. Ahora bien, ese mismo diálogo privilegiado para destrabar diferencias y consensuar reconoce límites. Así: *“en política tiene que haber respeto sobre los posicionamientos, sobre las ideas, lo cual no implica coincidir. En todos estos ámbitos de discusión se habla del consenso. Yo no puedo consensuar todo porque llega un momento en el que voy*

*a estar traicionando mi idea. Si mi posición es que el Estado tiene que intervenir en la economía y viene otro que cree que el Estado no tiene que intervenir en la economía... ¿qué vamos a consensuar si son visiones estructurales?*”. Las camarillas o la amenaza de la deserción surgen como recurso de presión para los actores no gubernamentales. Continúa este empresario: *“si fulano va, se sienta y no hace nada ahí [por el Plan Estratégico] o no se toma el trabajo de juntarse con tres o cuatro para decir `che, coincidamos en esto así presionamos´...”*.

Por otro lado, el “criterio técnico” parecería ser el *fiat* que legitima las decisiones de gobierno: *“aquí aparece la potestad de quien decide, que por lo general es el gobierno (...) aparece el Estado [ya no el gobierno] garante del bien común. El Estado para eso está”* (Carnovale). La introducción de este término parecería apuntar a señalar que la responsabilidad de la decisión también involucra al Concejo Deliberante, *“donde están representadas todas las fuerzas políticas”*.

## COMENTARIOS FINALES

Llegados a este punto, adelantamos que lo que sigue no pretende retomar de manera exhaustiva las múltiples dimensiones de análisis que fueron surgiendo en las líneas anteriores, de lo que se desprende –para nosotros al menos– cierta sensación de “cabo suelto” hasta que alcancemos la versión definitiva de este trabajo, lo que supone, entre otras cosas, ampliar el espectro de actores relevados.

Comencemos por algunas reflexiones en torno al atributo excluyente de las redes de políticas, a saber, la interdependencia entre los actores dada la no disposición, por cada uno de ellos considerado por separado, de la totalidad de recursos para concretar sus intereses. Parecería encontrarse cierto desacople entre el testimonio de los funcionarios municipales y

los restantes. Por un lado, los primeros reconocen la posición ventajosa del gobierno en lo que refiere a recursos disponibles y el mayor margen de maniobra asociado a ello; no obstante, señalan que los ejecutores de los proyectos son “*miles*” (una posibilidad es que aludan a actores no aquí no entrevistados como el Polo Tecnológico Rosario o la Universidad Nacional) y que “*es una virtud de la red del Plan Estratégico poder detectar cuáles son las organizaciones, las instituciones, los grupos y decir `este trabajo me sirve para lo que estamos haciendo´ [la referencia es aquí a la Universidad Nacional de Rosario y el conocimiento por ella producido]*”. En la otra mano, los extractos *supra* transcriptos indicarían una participación de actores no gubernamentales orientada más bien a informarse de los proyectos implementados (a no ser que entendamos la participación como el hecho de realizar una pregunta en el marco de una reunión de trabajo –con temario definido de antemano– de cara a aclarar algún aspecto no comprendido de la exposición de algún funcionario de la política en cuestión). Su percepción es que no han participado *sustancialmente* de la elaboración de ningún proyecto. Es pertinente en este orden la propuesta de la ya citada Mayntz (*Op. Cit.*) cuando sostiene como pre requisitos de una articulación público-privada exitosa el que existan actores no gubernamentales capacitados para solucionar problemas así como el que esta resolución no pueda ser encarada por un sólo actor (público o privado) con independencia de los demás. Pre requisitos que parecerían no darse en la práctica pero que paradójicamente habrían coadyuvado en la institucionalización de un espacio de encuentro aprovechado por sus participantes privados, según sus habilidades, para explorar y eventualmente explotar cursos de acción convenientes a sus intereses institucionales y, por el gobierno, para estrechar el conocimiento de inquietudes, valores, proyectos futuros y capacidades de aquéllos de modo de nutrirse de información valiosa y liderar “la gestión global de su ciudad, más allá de sus competen-

cia y recursos” (PNUD:2006). La mentada cooperación que tantos académicos atribuyen a las relaciones promovidas por las redes de políticas, hemos visto, no sería particularmente característica. El diálogo es limitado como vía de consenso. Incluso aquí podría pensarse que un actor tendría incentivos en desarrollar cierta oposición o bloqueo en un determinado tema para asegurarse un diálogo restringido con las autoridades de gobierno: *“nosotros usábamos estrategias para evitar que las personas se tuviesen que retirar. ¿Qué hacíamos? Nos sentábamos uno a uno... Cuando veíamos que con un actor había un conflicto particular que no se podía saldar, la coordinación del Plan, la Oficina Técnica, nos juntábamos con ese actor para ir suavizando todo lo que se pudiera la diferencia”*. Si esto así fuese, se opacarían las condiciones de iguales posibilidades de expresión para los actores.

En términos de *arena de poder* (Lowi, 1993), parecería que la planificación estratégica representa un caso de arena regulatoria. En éstas, la decisión gubernamental incide en quién obtendrá beneficios y quién no. Alentar la inversión inmobiliaria en un área de la ciudad y no en otra, fomentar un perfil productivo basado en los servicios o en la actividad industrial son ejemplos de cómo las decisiones implican mayores oportunidades para unos que para otros.

Un aspecto no contemplado aquí pero que desarrollaremos en breve se vincula al hecho de que las redes de políticas plantean una problemática frecuentemente soslayada u opacada ante los buenos pronósticos que el involucramiento de diferentes actores sociales –tomado como indicador de creciente democraticidad– en la hechura de una política suelen provocar. La misma tiene que ver con el tipo de legitimidad que correspondería a decisiones en las que –formalmente al menos– habrían participado actores no legitimados por procedimientos electorales y que no obstante afectarían a todos los ciudadanos.

Para finalizar, valga decir de modo sintético que la planificación estratégica en la ciudad presenta claroscuros. La propuesta es bien recibida por los actores no gubernamentales más allá de reconocer sus límites. La institución convocada se siente reconocida y siente también que de alguna manera participa de una “mesa chica” en la que el gobierno somete a “visto bueno” sus líneas de trabajo como una manera de anticiparse a eventuales –y más costosas– oposiciones. Quizás más que a un mercado de competencia perfecta (como suponían los viejos pluralistas) en el que ninguno de los actores podría por sí mismo establecer el precio del bien, el Plan Estratégico deba pensarse como un mercado oligopólico, en el que la dinámica de los principales oferentes deja intersticios o espacios –reducidos pero no menos importantes – para otros actores.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L.

—(2006) *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANNUNZIATA, R.

—(2009) *La proximidad como vínculo político. Dispositivos participativos y legitimidad democrática en los municipios argentinos de Morón y Rosario*. Trabajo preparado para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro.

BIFARELLO, M.

—(2006) “Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado municipal transparente y cercano a la gente”, en PNUD – Gobierno de la Municipalidad de Rosario, *Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad*. Rosario: Borsallino Impresos.

BLANCO, I. Y GOMÁ, R.

—(2002) “Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias”, en Ismael Blanco y Ricard Gomá (coords.), *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

BÖRZEL, T.

—(1998) “Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks”, en *Public Administration*, Vol. 76. Malden: Blackwell Publishers. Coraggio, José Luis (1999). “Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización”. Trabajo presentado para el curso *Ciudad Futura: Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades*, Municipalidad de Rosario.

CORAGGIO, J. L.

—(1999) “Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización”. Trabajo presentado para el congreso *Ciudad Futura. Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades*. Rosario, mayo. Disponible en: <http://www.>

FORD, A.

—(2007) “*Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas*”. Trabajo preparado para el IV Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires.

—(2008) *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario (2002-2005)*. Tesis Doctoral. Buenos Aires: FLACSO.

JORDANA, J.

—(1995) “El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

KLIJN, E.H.

—(2005) “Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto nacional de Administración Pública.

LERNER, J. Y SCHUGURENSKY, D.

—(2007) “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo”, en Revista *Temas y Debates*, N° 13. Rosario: UNR Editora.

LOWI, T.

—(1993) “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.

MAYNTZ, R.

—(2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 21. Caracas.

NOGUEIRA, MA. ELENA

—(2010) *Agendas de gobierno y concertación en el sector lácteo argentino. Dilemas para la construcción de política pública (1983-2008)*. Tesis Doctoral. Rosario.

PÉREZ YRUELA, M. Y GINER, S.

—(1985) “Corporatismo: el estado de la cuestión”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 31. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

PETERS, G.

—(2003) *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

—(2006) *Herramienta de acción para el fortalecimiento de la gobernabilidad local*. (S/D).

RHODES, R.A.W.

—(1996) “The new governance: governing without government”, en *Political Studies*, Nº 44. Oxford: Blackwell Publishers.

SCHMITTER, P.

—(1985) “Neocorporatismo y Estado”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 31. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

SCHMITTER, P. Y LEHMBRUCH, G. (COORDS.)

—(1992) *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y del mercado*. México: Alianza Editores.

SOLÁ, A.

—(s/d.) *La traducción de governance*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>

SUBIRATS, J.

—(2002) “Prólogo”, en Ismael Blanco y Ricard Gomá (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

## FUENTES CONSULTADAS EN INTERNET

- Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Disponible en <http://www.cideu.org>
- Estrategias 2018* (2009). Oficina de Coordinación Técnica del PERM. Disponible en <http://www.perm.org.ar/Perm-libro.pdf>
- Diccionario de la Real Academia Española: <http://buscon.rae.es/draeI>
- Oxford Dictionaries: <http://oxforddictionaries.com>
- Plan Estratégico Rosario* (1998). Oficina de Coordinación Técnica del PER. Disponible en [http://www.perm.org.ar/per98/per\\_98.pdf](http://www.perm.org.ar/per98/per_98.pdf)

# PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN Y DEMOCRACIA EN EL IMAGINARIO DE CUATRO CIUDADES SANTAFESINAS. AUDITORÍAS CIUDADANAS EN ROSARIO, FIRMAT, EL TRÉBOL Y LAS ROSAS

*Silvia Robin<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Durante la presidencia de Néstor Kirchner se creó la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, la cual comenzó a implementar el Programa Auditoría Ciudadana “Calidad de las prácticas democráticas en Municipios” (PAC). El mismo se inspiraba en la experiencia llevada a cabo en Costa Rica donde, entre 1998 y 2001, se aplicó por primera vez esta metodología presentada como una herramienta innovadora que lograba articular la investigación participativa con la acción cívica, permitiendo identificar problemas y desafíos al evaluar las relaciones desarrolladas en un contexto democrático tanto entre los ciudadanos entre sí como de los mismos con las instituciones.

En nuestro país, a diferencia del antecedente costarricense, que había sido aplicado a escala nacional y promovido fundamentalmente por instituciones de la sociedad civil, fue imple-

---

1 Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

mentado desde el Gobierno Nacional para ser desarrollado a nivel municipal.

El concepto de auditoría remite al de una evaluación comprensiva y constructiva, que permita la conformación de un sistema de seguimiento y evaluación de las fortalezas y debilidades de la vida democrática con participación ciudadana en los municipios. La idea de calidad democrática es el componente central que guía todo el proceso de la auditoría.

En primera instancia este tipo de estudio necesita parámetros de estimación que permitan arribar a juicios fundamentados sobre el cumplimiento de ciertos requisitos; son los denominados estándares de evaluación que, tanto en el caso costarricense como en su adaptación argentina, fueron llamados “aspiraciones democráticas” agrupadas bajo los siguientes enunciados: (1) cultura cívica democrática; (2) trato al ciudadano; (3) participación ciudadana en las políticas públicas; (4) rendición de cuentas (*accountability*).

Su característica distintiva es el elemento participativo, por lo tanto no se trata de una mera evaluación técnica hecha por especialistas, sino que es la propia sociedad la que a través de un proceso normado por un protocolo de investigación de estricta rigurosidad académica se somete a sí misma y a las instituciones a una valoración de las prácticas y los vínculos sociales y políticos existentes.

En el caso argentino el objetivo general del PAC era lograr un conocimiento acabado sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales, que contribuyera a formular una agenda de los asuntos públicos locales, con el fin de fortalecer la democracia y su gobernabilidad. En este sentido resultó un enfoque innovador, ya que los municipios eran apreciados como territorios privilegiados en el fortalecimiento de vínculos ciudadanos y no como simple enclaves de administración

y gestión. Sus habitantes fueron revalorizados en su rol de ciudadanos y no sólo considerados como vecinos o usuarios.<sup>2</sup>

El Programa Auditoría Ciudadana “Calidad de las prácticas democráticas en Municipios” (PAC) constaba de una Unidad Ejecutora formada por el equipo técnico de la Subsecretaría, en tanto el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) lo auspiciaba y administraba técnica y financieramente. Asimismo se formó un Consejo Asesor compuesto por académicos y ONGs especializadas en el tema de ciudadanía que oficiaba como órgano consultivo.

La ejecución del PAC empezaba cuando los gobiernos municipales manifestaban su interés de intervenir en el programa y luego, a través de la firma de un convenio, se daba por comenzado el proceso.

Al inicio era necesario organizar en el municipio un “foro cívico”; concebido como un espacio público pluralista, para lo cual se invitaba a formar parte del mismo a ciudadanos, ciudadanas, ongs e instituciones públicas y privadas representativas del quehacer cotidiano de la sociedad local. La primera actividad de éste; era la implementación de un taller donde debatir los estándares e indicadores propuestos. La metodología utilizada presentaba una propuesta de nueve aspiraciones para los cuatro temas a evaluar y treinta y ocho indicadores para constatar el grado de cumplimiento de cada una de aquellas. Si bien los foros cívicos locales podían realizar modificaciones y ajustes, generalmente se aceptaba la propuesta original y el taller se convertía en un momento de sensi-

---

2 Luego de una fase exploratoria que se desarrolló en los municipios de Pergamino (Provincia de Buenos Aires) y Rafaela (Provincia de Santa Fe), el proyecto comenzó a implementarse en el 2004 con el objetivo de realizar el ejercicio en al menos una localidad por cada una de las 23 provincias argentinas durante 2004/2005, para luego extender la cobertura a otros tres municipios por provincia en 2006/2007.

bilización e información sobre el futuro trabajo de campo<sup>3</sup>. Éste consistía en la realización de grupos focales (4 grupos segmentados por edad y sector económico), y una encuesta domiciliaria (400 casos)<sup>4</sup>. Asimismo se realizaban entrevistas a referentes de la comunidad, recopilación y análisis de registros administrativos y documentación del Municipio. Una vez recabada toda la información, se analizaba y elaboraba un informe preliminar que sería sometido a discusión dentro del foro cívico y luego presentado en una audiencia pública. Finalmente se presentaba el informe final tanto a las autoridades municipales como a la sociedad civil. Sin embargo, el vínculo entre los municipios y la Subsecretaría no se agotaba con la finalización del proceso de auditoría, sino que este se mantenía a través de diferentes iniciativas y contactos que **aquella** ponía a disposición de las autoridades locales. El PAC dejó de aplicarse en diciembre de 2009 al producirse una reestructuración de la Subsecretaría, habiéndose concretado, hasta ese momento más de 50 auditorías en municipios de diferentes provincias.

---

3 Para la ejecución de los trabajos de campo la Unidad Ejecutora llamaba a un concurso público de propuestas presupuestarias al cual podían presentarse consultoras y universidades públicas o privadas.

4 El diseño original del proyecto preveía que la aplicación de la auditoría debía hacerse en municipios que no superaran los 300.000 habitantes, por lo tanto el número de grupos focales y la cantidad de encuestas estaban planteadas teniendo en cuenta dicho universo. Quizás una de las debilidades de la aplicación de la metodología fue mantener el mismo diseño tanto para la aplicación sobre centros urbanos grandes y complejos como la ciudad de Rosario, así como en localidades de menos de 10.000 habitantes.

Entre 2006 y 2008 se realizaron Auditorías Ciudadanas en cuatro municipios santafesinos<sup>5</sup>: Rosario, Firmat; Las Rosas y El Trébol, lo que permitió obtener información sobre la forma en que los ciudadanos de dichas localidades concebían una sociedad democrática, se pensaban a sí mismos viviendo en ella, opinaban sobre los dirigentes, reclamaban sobre las carencias y discurrían sobre alternativas para mejorar la vida pública. Los datos así obtenidos plantean, en términos de Lechner (1990), una especie de desafío para conocer el mundo simbólico que sustenta la política. A través de ellos se intentarán comprender los acuerdos intersubjetivos que actuaron para la construcción de un estilo de convivencia colectivo en dichas comunidades, mediante la presentación en forma comparada de las apreciaciones de los ciudadanos de estos conglomerados referidas a la democracia, los derechos, obligaciones y la participación.

## PERFIL DE LOS MUNICIPIOS AUDITADOS

El territorio santafesino se encuentra dividido administrativamente en 19 departamentos. La extensión territorial de la provincia propició una histórica separación funcional en dos grandes jurisdicciones –norte y sur– que tomaban como cabeceras a los centros urbanos más importantes: Santa Fe y Rosario<sup>6</sup>. La gestión provincial socialista iniciada en 2007

---

5 Si bien en 2004 el PAC había sido aplicado en la ciudad de Rafaela como caso testigo, se consideró conveniente no incluirla en este trabajo ya que el cuestionario presentaba algunas variantes.

6 Las dos regiones presentan marcadas diferencias sociodemográficas y económicas, destacándose el sur, donde reside más del 60 % de la población santafesina, y las evidentes ventajas productivas derivadas de la feracidad de su tierra y el desarrollo de la industria.

emprendió un proceso de planificación participativa que dio como resultado el Plan Estratégico Provincial en el cual se desarrolla un nuevo concepto de regionalización.<sup>7</sup> La provincia quedó dividida en cinco regiones-redes, cada una de ellas con un nodo ubicado en la ciudad **más** importante: Región 1: (Nodo Reconquista); Región 2 (Nodo Rafaela); Región 3: (Nodo Santa Fe); Región 4: (Nodo Rosario); Región 5: (Nodo Venado Tuerto). Este nuevo abordaje intenta una integración territorial más flexible y dinámica, agrupando las localidades en espacios donde la articulación e intercambio de flujos diversos con el nodo cabecera dan cuenta de un contexto más actual que la vieja división departamental. Por ejemplo, los cuatro municipios que integran este estudio se sitúan cada uno en un departamento diferente, no obstante lo cual, tres de los mismos han quedado localizados en la región 4 (El Trébol; Las Rosas, Rosario), en tanto el restante, Firmat, pertenece al nodo Venado Tuerto.

Las citadas localidades presentan manifiestas diferencias en cuanto a su tamaño, estructura productiva y perfil político. La más elocuente es la que separa a Rosario, un gran centro urbano con casi un millón de habitantes, de las otras localidades que poseen entre 10.000 y 17.000 habitantes. Entre éstas, la ciudad de Firmat (Dto. General López) se destaca por el intenso desarrollo de la agroindustria, en cambio El Trébol (Dto. San Martín), la más pequeña de todas, es una típica localidad situada en el centro de la “pampa gringa”, cuya actividad económica predominante es la agropecuaria. Por su parte, Las Rosas (Dto. Belgrano) es cabecera departamental y su

---

7 El proyecto pareciera contener una mirada de largo plazo cuyo objetivo final sería terminar con la actual división territorial políticas-administrativa de departamentos y reemplazarla por la de regiones, para lo cual se necesitará un amplio acuerdo político ya que esto implica una transformación profunda en el tema de representación legislativa.

impronta rural ha sido acompañada, en los últimos años, por un interesante desarrollo en la agroindustria.

Con respecto al color partidario de cada uno de los gobiernos municipales al momento de realizarse la auditoría, se observa que tanto en la ciudad de Rosario como en Firmat gobernaba el Frente Progresista Cívico y Social<sup>8</sup>; pero mientras en la primera transcurría la cuarta gestión socialista, en la segunda el intendente pertenecía al radicalismo. Por su parte, en El Trébol, desde 2005 la intendencia estaba en manos del Frente para la Victoria después de 20 años de gobierno radical, mientras que en Las Rosas la administración comunal era desempeñada desde hacía varios años por un movimiento vecinalista.

Los trabajos de campo en estas cuatro ciudades fueron realizados entre junio 2006 y abril del 2008<sup>9</sup>. En todos los casos se aplicó una encuesta domiciliaria de 400 casos, y se realizaron cuatro grupos focales integrados por hombres y mujeres en la misma proporción, divididos por edad (jóvenes de 18 a 34 años y adultos de 35 a 65 años) y condición social (nivel económico y social alto y medio alto / nivel económico y social bajo y medio bajo). Los datos utilizados para este trabajo fueron extraídos directamente de los informes finales cualitativos y cuantitativos de los cuatro municipios suministrados por la coordinación del PAC.

---

8 El Frente Progresista Cívico y Social es una alianza política formada en 2006 e integrada por el Partido Socialista, el GEN, la Unión Cívica Radical, el ARI y el Partido Demócrata Progresista. Esta coalición electoral tiene sus orígenes en la Alianza Santafesina de 1995 entre el P.S., la U.C.R. y el P.D.P.

9 Por lo tanto los estudios fueron realizados con anterioridad al *lock-out* de las entidades agropecuarias contra el proyecto de “Retenciones móviles” que tuvo una gran repercusión en todo el sur santafesino.

## DEMOCRACIA, PERCEPCIÓN Y COMPROMISO CIUDADANO

El concepto de democracia alude tanto a un conjunto de ideales como a un régimen político; en este sentido existe una tensión constitutiva permanente entre el horizonte normativo que la caracteriza y la experiencia histórica concreta de sistema de gobierno plasmada en un contexto determinado. Mientras la pregunta sobre la calidad de la democracia emerge de esa tirantez entre el ideal y la realización, las respuestas, por su parte, siempre plantean un horizonte de incertidumbre vinculado a la capacidad de los actores involucrados para extender y garantizar derechos a toda la sociedad. ¿Qué contenido valorativo le dan los ciudadanos a la vida democrática?. ¿La democracia es para ellos sólo un régimen político o adquiere otra dimensión? Estos interrogantes constituyeron el primer tema de interés para el PAC: indagar sobre el significado y el alcance que los ciudadanos de los cuatro municipios daban al concepto de democracia, al mismo tiempo que se trataba de averiguar sobre el nivel de adhesión que provocaba.

### Las palabras que definen DEMOCRACIA

|                        | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|------------------------|-----------|--------|-----------|---------|
| Libertad en general    | 24%       | 23%    | 19%       | 25%     |
| Libertad de expresion  | 13%       | 12%    | 11%       | 7%      |
| Igualdad               | 6%        | 7%     | 5%        | 9%      |
| Votar                  | 6%        | 3%     | 5%        | 9%      |
| Valoraciones negativas | 6%        | 11%    | 11%       | 6%      |

Cuadro 1

Al ser interrogados sobre el significado del concepto de democracia, en el imaginario ciudadano surgió la idea de libertad –en general o con alguna especificación–, como el fundamento esencial de la misma.

*“Sí, para mí la democracia es algo donde uno pueda vivir libremente, obviamente con ciertos límites porque, hay leyes.... Pero es algo donde uno puede expresarse libremente.”* (El Trébol. Mujer, NES bajo y medio bajo - Mayor de 36 años).

*“...la democracia tiene mucho que ver con lo que se plantea en los ideales de la revolución francesa: igualdad, libertad y fraternidad”* .(Rosario. Mujer. NES medio alto y medio típico - Menor de 35 años).

*“(...democracia es...) cuando podés participar, votar, cuando podés disentir.”* (Las Rosas. Varón. NES medio alto y medio típico. Menor de 35 años).

*“Yo la entiendo como la libre expresión de...pensar, de dialogar, de discutir, de decir las cosas que uno siente. Yo lo veo por ese lado”*. (Firmat. Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años).

Sin embargo, también se presentó una mirada escéptica o desvalorizadora cuando el concepto se conectaba con corrupción, inseguridad, clientelismo, amiguismo, demagogia, falta de representatividad. Se manifestó un mayor desencanto en las sociedades de Firmat y Las Rosas que en las de El Trébol y Rosario.

*“A veces nos quejamos de la democracia. Hay cosas que pasan y no tendrían que pasar. Muchas cosas raras.”* (Firmat. Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años).

*Por ahí, lo que creo que es la sensación de muchos, es que la democracia no se cumple o no se concreta...que se eligen personas que no nos representan. Pero no sé si tampoco tene-*

*mos opciones, de cambiar.”* (Las Rosas. Mujer. NES medio alto y medio típico. Menor de 35 años)

| <b>DEMOCRACIA como régimen de gobierno o como forma de vida</b> |                  |               |                  |                |
|---|------------------|---------------|------------------|----------------|
|   | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
| Como forma de vida de participación activa                      | 73%              | 77%           | 65%              | 72%            |
| Como régimen de gobierno  | 25%              | 21%           | 27%              | 27%            |

Cuadro 2

En tres de los municipios estudiados, siete de cada diez ciudadanos apreciaban que la definición de democracia puede trascender la mera noción de régimen político, y la consideraron como un espacio de relaciones humanas que facilita la posibilidad de autorrealización, de expansión de los derechos y de disfrute de la vida en su conjunto. En este sentido se observa una percepción superadora de lo que podría denominarse un “concepto minimalista” y se percibe una ambiciosa búsqueda por ampliar el mismo, enlazándolo con un “umbral” básico de condiciones socio-económicas que posibilite una relativa universalidad de derechos. De esta forma, la idea de participación no se agota en el usufructo de la libertad individual y la emisión del voto –elementos fundamentales e imprescindibles–, sino que aparece vinculada a la voluntad de intervenir en la toma de decisiones para mejorar las condiciones de vida.

| <b>DEMOCRACIA y satisfacción de las necesidades básicas de la población.</b> |                  |               |                  |                |
|--|------------------|---------------|------------------|----------------|
|  | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
| Bienestar ec. y soc. precondition de la Democrat                             | 76%              | 76%           | 67%              | 71%            |
| Voto y respeto a las libertades son suficientes                              | 19%              | 21%           | 21%              | 27%            |

Cuadro 3

*“..la democracia no es un fin en sí mismo sino que tiene que ser un medio para lograr realmente mejorar la vida de todos...”*(Rosario. Varón. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años).

*“... creo que el estado democrático es por lo menos, en la historia de la humanidad, el nivel más alto que se ha llegado de participación. Aún en democracia, tenemos derechos y obligaciones. En la democracia vos tenés tu derecho a participar... No es un problema de la democracia en sí, sino que es un problema de participación, de los que participamos en democracia”*. (Firmat. Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años).

*“...participación. Es la primera palabra que se me ocurre; digamos. (...). Yo creo que otro rasgo es el trabajo para el bien común. Porque si no se piensa en el pueblo y en el bienestar del pueblo, no lo veo como democracia.* (El Trébol. Mujer. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años).

*“...tenemos la democracia y podemos hablar, tenemos libertad de expresión, pero cuando uno ve todo esto es como que uno a veces piensa, la “pucha”, podemos pensar, podemos opinar, tenemos muchas ideas, queremos hacer cosas...”*(Rosario. Varón. NES bajo y medio bajo. Menor de 35 años).

En el Cuadro 1 se observó que una parte minoritaria de la población vinculaba espontáneamente al término democracia con atributos despectivos, lo cual resultó indicativo de cierto desánimo y desconfianza general frente al régimen en sí mismo, o ante los gobernantes en particular. Asimismo se endosaba a la democracia la existencia de ciertos abusos, promesas no cumplidas y problemas estructurales tales como inseguridad, corrupción, clientelismo, demagogia, crisis económica, etc.

A partir de ese evidente recelo manifestado por algunos, subsiguientemente se intentó inquirir sobre el compromiso

efectivo que los ciudadanos sentían en la defensa y mantenimiento de la democracia. Como se advierte en los siguientes cuadros, se mantiene una línea de coherencia, ya que Rosario y El Trébol se presentan como las comunidades que muestran un mayor vigor en las enunciaciones favorables, pues más de dos tercios de la población manifestó en forma contundente su preferencia y fidelidad con el régimen.

| <b>DEMOCRACIA siempre preferible</b>                             |                  |               |                  |                |
|--|------------------|---------------|------------------|----------------|
|  | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
| La democ. siempre preferible a cualquier otro régimen            | 66%              | 61%           | 57%              | 71%            |
| En algunas circunst. un gob. autoritario podría ser preferible   | 13%              | 19%           | 14%              | 15%            |
| No tengo preferencia entre un gob. democrático y uno autoritario | 20%              | 18%           | 23%              | 12%            |

Cuadro 4

| <b>¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase "Personalmente, no me importaría que llegara al poder un gobierno autoritario que afectara los derechos ciudadanos, si pudiera resolver los problemas del país en lo que hace a seguridad, economía, etc."?</b> |                  |               |                  |                |
|--|------------------|---------------|------------------|----------------|
|  | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
| Acuerdo  | 32%              | 37%           | 36%              | 29%            |
| Desacuerdo   | 65%              | 61%           | 57%              | 69%            |
| No sabe  | 2%               | 2%            | 6%               | 2%             |

Cuadro 5

*“...(en la dictadura)... no sabíamos bien lo que pasaba, tampoco en la parte laboral, los gremialistas por ahí sabían, pero nosotros los obreros comunes no sabíamos, pero yo digo, sigo sosteniendo que a pesar de todos los errores que tiene esta democracia, yo la prefiero....”* (Rosario. Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años).

*“La política en sí no es mala, es buena y es el único instrumento que tenemos para ejercer la democracia; que de todos los otros sistemas es el mejor.”* (El Trébol. Varón. NES medio alto y medio típico. Menor de 35 años).

*“...lo que creo –que es la sensación de muchos–, es que la democracia no se cumple o no se concreta cuando el funcionario tiene que cumplir con sus obligaciones, y no lo hace. Es una crisis que todo el mundo siente; que se eligen personas que no nos representan. Pero no sé si tampoco tenemos opciones, de cambiar.”* (Las Rosas. Mujer. NES medio alto y medio típico. Menor de 35 años).

*“Democracia en sí... acá todavía no tenemos. Si vamos al asunto del gobierno, no tenemos democracia en sí.....”.* (Firmat. Varón. NES medio alto y medio típico. Menor de 35 años).

Acerca de los aspectos más institucionales del funcionamiento de la democracia como régimen político, dos terceras partes de la población expresó que tanto la existencia de partidos políticos como el funcionamiento del parlamento hacen a su propia esencia. Esta percepción contrasta con la imagen, a veces muy difundida, del descrédito de los partidos y del propio poder legislativo.

En cuanto a la centralización de funciones en el Poder Ejecutivo, un rasgo bastante usual en el presidencialismo argentino, se observa una dispar reacción ciudadana en los cuatro aglomerados: en Rosario y Firmat solamente una cuarta parte de los consultados se mostró dispuesta a soportar un fortalecimiento de las atribuciones presidenciales, pero en el municipio de las Rosas cuatro de cada diez ciudadanos aceptarían una medida de ese tipo.

| <b>DEMOCRACIA y Parlamento</b>   | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
|--|------------------|---------------|------------------|----------------|
| Sin Congreso Nacional no puede haber democracia.                               | 77%              | 72%           | 65%              | 71%            |
| <b>DEMOCRACIA y Partidos Políticos</b>   | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
| Sin partidos políticos no puede haber democracia                               | 69%              | 69%           | 65%              | 67%            |
| <b>DEMOCRACIA y funcionamiento de Poder Ejecutivo</b>                          | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
| Tolerancia a un Poder Ejecutivo muy fuerte ante una grave crisis ec. y social. | 32%              | 25%           | 40%              | 24%            |

Cuadro 6

Finalmente, se observa que dos tercios de la población expresó su convencimiento respecto a que la vida en democracia es mucho más fecunda y placentera que la que se pudo desarrollar en ausencia de la misma. Sin embargo, a través del análisis de los cuadros 4, 5 y 7, es posible advertir que una porción de los habitantes de estas cuatro localidades tenían una posición recelosa frente a las mejoras que este sistema podía ofrecer a su vida cotidiana

| <b>Cree usted que la democracia ayuda mucho, bastante, poco o nada a mejorar la calidad de vida de la gente?</b> | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
|--|------------------|---------------|------------------|----------------|
| Ayuda mucho  | 29%              | 31%           | 25%              | 36%            |
| Ayuda bastante   | 39%              | 40%           | 35%              | 32%            |
| Ayuda poco   | 25%              | 22%           | 27%              | 26%            |
| No ayuda nada  | 6%               | 5%            | 8%               | 6%             |

Cuadro 7

## CONOCIMIENTO DE DERECHOS Y DEBERES PARA UNA MEJOR CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La teoría democrática supone tanto la existencia de un individuo autónomo, razonable y responsable, sujeto de derechos y obligaciones, como la de un régimen legal que los garantice. Existe, por lo tanto, una estrecha conexión entre el goce efectivo de los derechos de las personas y la calidad del funcionamiento institucional del régimen. Un derecho suele ser pensado como una aspiración con posibilidad de ser exigida para su materialización efectiva y, por lo tanto, su concreción sigue siendo una trabajosa construcción social que depende fundamentalmente de la capacidad de presión de los actores involucrados. Como lo expuso T. H. Marshall<sup>10</sup>, en las democracias occidentales más antiguas y desarrolladas, la adquisición de los derechos pareciera haber tenido un despliegue secuencial: civiles, políticos y sociales, pero siempre como resultado de disputas seculares contra los poderes constituidos que cercenaban su expansión. Es por eso que es posible pensar la democracia como un largo proceso de lucha de los hombres por la conquista de nuevos derechos que construyan sociedades cada vez más equitativas e inclusivas. Esta forma de abordar la construcción de un régimen democrático permite captar mejor las diferencias y las asincronías de derechos englobados en un concepto de ciudadanía pretendidamente universal.

En la Argentina se integró tempranamente a los textos constitucionales decimonónicos<sup>11</sup> el ideario liberal consagra-

---

10 MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T. Ciudadanía y clase social. Madrid, Alianza, 1998.

11 La Constitución de 1826 establecía una serie de derechos civiles que luego serían incorporados a la de 1853. Sin embargo establecía una limitación a los derechos políticos, negando el derecho a voto a los analfabetos, peones y jornaleros.

do en la “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789, el cual implicaba fundamentalmente limitaciones a la acción del Estado, destinadas a proteger la esfera de autonomía individual. Sin embargo, su inclusión en el propio régimen constitucional no significó una efectiva realización universal en todo el territorio del país, ni sobre todos los sectores sociales. En cuanto a los derechos políticos, si bien el derecho al sufragio estaba implícito en el art. 33 de la Constitución de 1853, recién serán consagrados en forma explícita después de la reforma constitucional de 1994. Por otra parte, a mediados del siglo XX, como producto de la Constitución de 1949 –ejemplo de la corriente del constitucionalismo social–, impulsada por el gobierno del Gral. Perón, se incorporaron los llamados derechos de segunda generación<sup>12</sup> como la declaración de los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura y, en un sentido totalmente vinculado a ellos, referencias a la función social de la propiedad, la intervención del Estado en la economía, la propiedad estatal sobre las fuentes de energía y los servicios públicos, etc. Esta profunda reforma fue eliminada a consecuencia del golpe de estado de 1955 y los derechos sociales se condensaron en el art. 14 bis de la Constitución Nacional de 1853 reformada en 1957. En consecuencia, el régimen legal argentino incluyó desde los orígenes mismos del Estado Nacional, una larga lista de derechos, lo cual no fue obstáculo para impedir su reiterada violación durante gran parte de nuestra historia a consecuencia de las variadas interrupciones del régimen democrático; por otra parte, también es interesante mencionar que las reformas estructurales realizadas durante la década del 90 desconocieron y avasallaron una bue-

---

12 Los derechos económicos, sociales y culturales pretenden establecer condiciones materiales mínimas en las cuales cada persona puede desarrollar su potencial humano.

na parte de la legislación laboral que garantizaba los derechos vinculados al mundo del trabajo.

En ese sentido, entonces, la simple enunciación de derechos en el orden legal, si bien es de suprema importancia y hace a la calidad institucional del régimen, no basta para que los mismos sean efectivos. Es necesaria una sociedad civil informada, consciente de la existencia de los mismos, sabedora de aquellos que han sido reconocidos por declaraciones, pactos y tratados de Derecho Internacional y que, por lo tanto, obligan y comprometen a los Estados en su aplicación. En consecuencia, es imprescindible una sociedad civil que esté comprometida y activada para la defensa y concreción de aquéllos. Siendo la expansión de derechos un elemento clave de la vida democrática, resultaba ineludible para el PAC indagar tanto acerca del conocimiento como de la importancia que los ciudadanos le otorgaban.

**Señale los tres derechos ciudadanos más importantes que recuerda.**

|                        | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
|------------------------|------------------|---------------|------------------|----------------|
| Libertad de expresión  | 11%              | 12%           | 10%              | 14%            |
| Derecho al trabajo     | 11%              | 12%           | 12%              | 10%            |
| Libertad (en general)  | 10%              | 6%            | 5%               | 8%             |
| Derecho a la Salud     | 8%               | 10%           | 9%               | 9%             |
| Derecho a la Educación | 9%               | 9%            | 7%               | 10%            |
| Libertad para votar    | 9%               | 9%            | 7%               | 10%            |

Cuadro 8

Cuando a los ciudadanos se les preguntó respecto a los derechos que consideraban de mayor importancia se observó una gran dispersión en las respuestas; sin embargo fue posible advertir que se reconocen dos grandes grupos: aquellos vinculados a la esfera de la libertad y los tributarios a la idea

de igualdad. También era posible advertir una prevalencia de los primeros en Rosario y El Trébol y de los vinculados a la esfera de lo económico y social en los otros dos municipios. En los grupos focales, en cambio, en todos los municipios se presentó de forma recurrente una asociación más enérgica con una serie de reclamos vinculados a las carencias y las necesidades materiales no satisfechas.

*“Yo tengo derecho, cierto, a una vida digna. Y llamar una vida digna significa tener un trabajo digno, tenga que trabajar lo que tenga que trabajar con responsabilidad, para una vivienda digna, tener salud, tenga educación digna, tenga justicia y pueda llevar una vida digamos desde que nace hasta que muere, vivir dignamente. Y vivir dignamente no significa tirar manteca al techo sino tener las necesidades básicas cubiertas”* (Firmat. Varón. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años).

*“...Yo siempre digo que un laborante tendría que tener su casa digna, póngale un auto, tener a su familia bien, los chicos con zapatillas, todo eso, y muchos de nosotros que somos laborantes no tenemos nada de eso...”*. (Rosario, Varón. NES bajo y medio bajo. Menor de 35 años).

*“...una vivienda digna, o la educación que no se cumple digamos. Que los chicos tendrían que ir todos los días y no trabajar desde chiquitos porque no tienen para comer, entonces no pueden estudiar y tienen que ir a trabajar. .”* (Las Rosas. Varón. NES medio alto y medio típico. Menor de 35 años)

En cuanto al conocimiento de los derechos, la mayoría de los ciudadanos eligieron las opciones “poco y nada”, con lo cual estimaron que existe una gran desinformación y, en consecuencia, un bajísimo nivel de discernimiento sobre los mismos. Esta percepción negativa alcanza a siete de cada diez ciudadanos de Rosario, mientras que es un poco menor en las otras tres localidades. Por lo tanto, si bien en Rosario hay

una indiscutible adhesión espontánea al régimen democrático, el convencimiento de que la mayoría de la sociedad civil no tendría plena conciencia sobre el alcance de sus derechos y, por consiguiente, no estaría capacitada para exigir su cumplimiento, pone en tensión la idea de una ciudadanía activada para edificar una democracia de calidad.

**Percepción sobre el conocimiento de los derechos que tienen los ciudadanos**

|          | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|----------|-----------|--------|-----------|---------|
| Mucho    | 5%        | 4%     | 3%        | 4%      |
| Bastante | 36%       | 43%    | 34%       | 22%     |
| Poco     | 50%       | 46%    | 46%       | 63%     |
| Nada     | 6%        | 5%     | 11%       | 10%     |

Cuadro 9

**Principal causa del desconocimiento de los derechos**

|   | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|---|-----------|--------|-----------|---------|
| La falta de educación de la gente.                  | 38%       | 41%    | 35%       | 49%     |
| El desinterés de la gente por conocerlos.           | 34%       | 27%    | 29%       | 18%     |
| Dirigentes que no quieren que la gente los conozca. | 19%       | 13%    | 24%       | 18%     |
| La pobreza de la gente                              | 4%        | 3%     | 6%        | 7%      |

Cuadro 10

Tanto en el estudio cuantitativo como en los grupos focales, cuando se inquirió sobre los principales factores que actuaban como un obstáculo e impedían que la sociedad civil tuviera la suficiente capacidad para reconocer y hacer valer los derechos que les correspondían, surgieron cuatro temas prioritarios: la escasez en la formación educativa general de los ciudadanos –tanto en lo meramente escolar como en un aspecto más integral vinculado a los valores–, la indiferencia

de la sociedad ante la problemática, los dirigentes que ocultan información y, por último, un contexto de vulnerabilidad socioeconómica.

La deficiencia educativa, además de haber sido mencionada como el principal motivo que les impedía a las personas obtener una amplia noción de sus derechos y que, por lo tanto, dificultaba el goce de una vida ciudadana plena, también fue de aparición recurrente en las discusiones de los grupos focales. La importancia de la educación para promover valores de convivencia democrática fue resaltada en varias oportunidades, no obstante, más de una vez, los planteos tuvieron un referente nostálgico que reflejaba cierta desazón respecto a las formas actuales de enseñanza y, sobre todo, al rol de los maestros.

*“Acá el asunto es: la educación. Porque si vos no fuiste a la escuela, no sabes. ¿Cómo vas a hacer respetar tus derechos? Vos los conoces, nosotros más o menos los conocemos. Pero si no fuiste a la escuela... partamos de esa base...la educación es lo primordial”.* (Firmat. Varón. NES medio alto y medio típico. Menor de 35 años).

*“...La educación es obligatoria, pero hasta que punto es obligatoria?. ... Si uno no tienen ni para el colectivo, ni para la fotocopia, como hace?.”* (Rosario. Mujer. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años ).

*“... no nos han educado en eso. Ni siquiera sabía cuáles eran mis derechos de ciudadano.* (El Trébol. Mujer. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años).

*“Lo que antes era formación ética y ciudadana, democrática, los chicos salen sin saber por ejemplo; qué es el voto, cuáles son los partidos políticos, no se sabe cómo participar. No se les ha enseñado, ha habido unas cuantas generaciones que les ha pasado eso, no va a ser fácil revertir.”* (Las Rosas. Mujer. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años)

Con relación al desconocimiento de los derechos, en segundo lugar se manifestó un juicio peyorativo respecto a la responsabilidad individual de comprender, en profundidad, el significado y alcance de los mismos. Se insinúan, de esta forma, algunos de los principales obstáculos para el mejoramiento de la calidad democrática: el descuido y la apatía. Que los propios ciudadanos no sientan deseos de aprender sobre los atributos que les competen a su condición, resulta ser un indicador preocupante respecto a la posibilidad de hacerse cargo de los desafíos y el trabajo cotidiano que conlleva construir una sociedad más equitativa y respetuosa de los derechos de todos.

*“Preguntar nosotros cuáles son los derechos que nos corresponden. Porque nosotros no los conocemos, tampoco vamos y preguntamos bueno: <a ver qué derechos nos asisten, qué derechos tengo que cumplir en la sociedad en la que vivo>. No sabemos porque no nos interesamos, solamente nos quejamos y participamos cuando nos tocan el bolsillo, o cuando cometen una injusticia contra nosotros o cuando es alguien cercano. Yo realmente, no sé que derechos tengo.”* (El Trébol. Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años)

Como tercer elemento surgió una mirada recelosa sobre los dirigentes que de alguna manera empaña la relación entre gobernantes y gobernados. Aquellos fueron señalados como posibles responsables de ocultar información sobre los derechos que les corresponden a la población. Si bien no es grande la proporción de los entrevistados que realiza este cuestionamiento, de alguna manera la sospecha manifiesta una sensación de desconfianza arraigada en algunos ciudadanos sobre la calidad de la representación.

*“...pasa que vos votas a una persona y no sabes lo que te espera porque te prometen una cosa y...”*. (Rosario. Varón. NES bajo y medio bajo. Menor de 35 años).

*“...Porque si nosotros seguimos desde la parte municipal, provincial hasta nacional lo que se vota, lo que se decide, y yo no me veo representada. Y yo creo que ninguno, y sin embargo lo votan. Yo creo que pierden un poco línea de que... Él me está representando, qué quiero yo, cada uno hace la suya. Porque ya dejó de ser democrático, pierde representatividad si vos empezás a trabajar para vos y no para la gente por la cual, o por la idea por la cual se te votó.”* (Las Rosas. Mujer - NES medio alto y medio típico - Mayor de 36 años)

Sorprendentemente sólo una escasa proporción de participantes señaló la insuficiencia de recursos materiales y las necesidades básicas insatisfechas como las causas que imposibilitarían a quienes las padecen tener verdadera noción de sus derechos.

*“Una exclusión social ¿qué significa? Exclusión de trabajo, exclusión de estudio, exclusión a un montón de cosas... ¿No sé si se entiende? Como en ese Estado neoliberal en el cual se marcaron bien las diferencias entre quienes quedaron incluidos en ese sistema y quienes quedaron excluidos, se marcan las diferencias”*. (Firmat. Varón. NES, bajo y medio bajo. Mayor de 36 años).

Cuando se preguntaba sobre el desconocimiento de los derechos, pero esta vez con el objetivo de hacer hincapié en las responsabilidades inmediatas y no en los obstáculos generales de dicho menoscabo, se observaron algunas discrepancias con las respuestas anteriores. Salvo en el municipio de Las Rosas, en el resto la “falta de educación” no sólo fue desplazada del primer lugar sino que obtuvo un mínimo de menciones. Este deslizamiento, muy notorio en Rosario, colocó la

mirada crítica sobre los gobernantes en general, lo cual parecería estar revelando una fuerte desconfianza hacia el ejercicio de la actividad política y, concretamente, sobre la calidad de la representación. De este modo, relacionando las dos secuencias de respuestas, se podría deducir que los ciudadanos estarían atribuyendo a las autoridades estatales las falencias apuntadas sobre el sistema educativo, por lo cual, a la hora de explicitar una incumbencia directa sobre la ignorancia de los derechos, se produce ese corrimiento en las opciones de respuesta.

**Responsables del desconocimiento o escaso conocimiento de sus derechos.**

|   | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|---|-----------|--------|-----------|---------|
| Las autoridades / representantes /dirigentes      | 34%       | 34%    | 24%       | 56%     |
| La propia gente/los mismos ciudadanos/ desinterés | 26%       | 23%    | 29%       | 16%     |
| Falta de educación                                | 5%        | 6%     | 35%       | 1%      |
| La gente y los políticos por igual                | 17%       | 18%    |           | 25%     |

Cuadro 11

En el cuadro siguiente se ratifica la mirada recelosa sobre la dirigencia política: con excepción de los habitantes de Firmat, en el resto de los municipios una proporción equivalente a la mitad o más de los consultados consideró que las autoridades no respetaban sus derechos.

**En qué medida diría usted que los derechos de los habitantes de esta localidad son respetados por las autoridades?**

|          | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|----------|-----------|--------|-----------|---------|
| Mucho    | 7%        | 8%     | 5%        | 3%      |
| Bastante | 43%       | 54%    | 37%       | 36%     |
| Poco     | 40%       | 33%    | 48%       | 52%     |
| Nada     | 9%        | 4%     | 8%        | 8%      |

Cuadro 12

En lo personal, ¿ha sentido usted, alguna vez, que alguno de sus derechos no fue respetado debido a...?

|                      | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|----------------------|-----------|--------|-----------|---------|
| Situación económica. | 22%       | 26%    | 26%       | 30%     |
| Barrio donde vive.   | 14%       | 13%    | 19%       | 16%     |
| Edad                 | 9%        | 7%     | 15%       | 19%     |
| Nivel educativo      | 8%        | 13%    | 10%       | 15%     |
| Sexo                 | 8%        | 8%     | 11%       | 11%     |

Cuadro 13

La percepción negativa sobre la falta de respeto de las autoridades y/o del personal administrativo del municipio hacia los derechos de los ciudadanos fue ratificada por experiencias directas de discriminación apuntadas por los participantes, la mayoría de las cuales estaban vinculadas a las condiciones socio-económicas personales o del contexto habitacional en el que vivían.

*“...en la parte de autos sí, te humillan siempre, no se por qué...”*  
(Rosario. Mujer. NES bajo y medio bajo. Menor de 35 años).

*“Por la orientación sexual medio que sí.... porque hay gente que son así y piden trabajo en la municipalidad y no le dan, no le dan. O se les ríen o no le dan para trabajar. Los compañeros se les ríen y todo. Les trata mal donde sea y los mismos compañeros los cargan y...tienen que abandonar el trabajo.”* (Las Rosas. Mujer. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años)

*“Por afinidad, por amigos, por conocidos, por clase social. Hace años atrás chicos de 14 ,13 conducían vehículos y no les hacían la multa. A gente más humilde sí se las hacían. ....”*  
(Firmat. Mujer. NES medio alto y medio típico. Menor de 35 años).

La constitución del ciudadano en una sociedad democrática supone su integración en la esfera de lo público, es decir la de un sujeto que construye y comparte con otros un espacio común. La convivencia social debe basarse en colaboración, respeto y cargas mutuas. El ejercicio de la ciudadanía implica, entonces, no solo disfrute de derechos sino también ejercicio de deberes y el cumplimiento de obligaciones.

**Señale los deberes ciudadanos que considere más importantes.**

|                       | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|-----------------------|-----------|--------|-----------|---------|
| Respetar las leyes    | 21%       | 16%    | 16%       | 13%     |
| Pagar los impuestos   | 19%       | 15%    | 15%       | 12%     |
| Respeto en general    | 10%       | 8%     | 6%        | 16%     |
| Elegir representantes | 9%        | 6%     | 6%        | 8%      |
| Ser solidario         | 7%        | 7%     | 9%        | 11%     |

Cuadro 14

Con respecto a los deberes reconocidos como tales, los ciudadanos de las tres localidades de menor población mencionaron el sometimiento a las normas y el cumplimiento de las cargas impositivas. En Rosario, en cambio, se priorizó un enunciado más abstracto, abarcativo e inasible que aludía al “respeto en general”, como si no pudieran precisarse taxativamente. Llama la atención que, coincidentemente, fue en esta ciudad donde se obtuvieron las percepciones más negativas sobre el conocimiento y cumplimiento de los deberes por parte de los ciudadanos. Con respecto a este último ítem, es extraño que sólo una de cada diez personas haya manifestado positivamente su confianza con referencia al cumplimiento de los deberes ciudadanos por parte de los rosarinos. (Cuadro 15)

**Percepción sobre el conocimiento de los deberes que tienen los ciudadanos**

|          | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
|----------|------------------|---------------|------------------|----------------|
| Mucho    | 8%               | 7%            | 5%               | 5%             |
| Bastante | 39%              | 41%           | 37%              | 26%            |
| Poco     | 46%              | 47%           | 47%              | 60%            |
| Nada     | 4%               | 4%            | 6%               | 8%             |

Cuadro 15

**Percepción sobre el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos**

|          | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
|----------|------------------|---------------|------------------|----------------|
| Mucho    | 3%               | 1%            | 2%               | 1%             |
| Bastante | 24%              | 29%           | 22%              | 11%            |
| Poco     | 59%              | 58%           | 56%              | 73%            |
| Nada     | 11%              | 10%           | 14%              | 14%            |

Cuadro 16

La relación entre derechos y obligaciones expresa el tipo de vínculo que se establece entre individuo y sociedad. Un ciudadano instruido en los derechos que le competen e involucrado en su cumplimiento, no sólo para su goce individual sino para que los mismos se extiendan hacia los sectores más vulnerables de su comunidad y, al mismo tiempo, consciente de que el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas propias de un Estado de derecho no son un límite caprichoso a su libertad sino un elemento ineludible para la construcción de un orden cívico de naturaleza igualitaria, es imprescindible para el establecimiento de una democracia que se reclama a si misma ser algo más que un arreglo instrumental para elegir gobernantes. Por el contrario, la ignorancia sobre derechos y deberes y, en consecuencia, la falta de cumplimiento de las obligaciones, son manifestaciones del ejercicio de una ciuda-

danía incompleta que se expresa únicamente al momento de votar sin tener en cuenta el resto de las dimensiones que implica vivir en democracia.

En los cuatro municipios involucrados pareciera expresarse una imagen degradada del “nosotros” ciudadano, llena de desconfianza hacia las autoridades y los dirigentes, pero también hacia el “otro”, mi vecino, que no se interesa por respetar las normas, pagar los impuestos o cuidar el espacio público. Es un imaginario de una ciudadanía impotente donde la queja, y a veces la protesta, reemplazan al ejercicio de una efectiva rendición de cuentas.

**Percepción ciudadana acerca del respeto por las normas y la valoración y cuidado de lo público.**

**Respeto a las normas**

|          | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
|----------|------------------|---------------|------------------|----------------|
| Mucho    | 1%               | 3%            | 1%               | 1%             |
| Bastante | 30%              | 41%           | 22%              | 20%            |
| Poco     | 47%              | 48%           | 61%              | 69%            |
| Nada     | 11%              | 7%            | 11%              | 10%            |

**Cuidado de los bienes públicos**

|          | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
|----------|------------------|---------------|------------------|----------------|
| Mucho    | 3%               | 2%            | 2%               | 1%             |
| Bastante | 27%              | 27%           | 22%              | 10%            |
| Poco     | 53%              | 51%           | 49%              | 56%            |
| Nada     | 17%              | 20%           | 25%              | 33%            |

Cuadro 17

La ausencia de responsabilidad ciudadana frente al cuidado del espacio público fue un tema recurrente en los grupos focales. En los cuatro municipios se impuso una postura crítica y descalificadora con respecto a la conducta de la población, aunque siempre la mirada estuvo puesta sobre “el otro” sin mencionar las falencias y descuidos propios.

“.....mirá las calles como están sucias, yo puedo caminar tres cuadras con un papel en la mano y lo tiro en un recipiente; y veo que otro tira el papel, lo corro y le digo, mirá, se te cayó algo, ah, no me sirve, a mi tampoco, recógelo y tiralo en el basurero.....”. (Rosario. Mujer. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años).

“La gente, por lo general la gente que no cumple es el que tiene su auto, su camioneta y se va a tirar la basura a un camino perdido, la tira ahí nomás, sale en la camioneta y se va. La gente que no tiene auto, no tiene camioneta; la pone afuera de su casa.” (El Trébol. Varón. NES bajo y medio bajo. Menor de 35 años).

“No porque hay gente que... por ejemplo acá atrás hay un parquecito... y las hamacas están rotas... porque los padres no les enseñan a cuidar y.... así con todo....” (Las Rosas. Mujer. NES bajo y medio bajo. Menor de 35 años).

## VOTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al principio de este trabajo se planteaba la tensión existente en el concepto de democracia, ya sea entendida como una sumatoria de arreglos institucionales que permitan la conformación de gobiernos surgidos legítimamente de la soberanía popular, o bien, que adquiera otras valoraciones que extiendan los estrechos límites de una ingeniería electoral. Los partidarios de la ampliación conceptual de la democracia hablan de una nueva gramática social inclusiva que transforme la relación entre sociedad civil y Estado con la incorporación de nuevos actores colectivos, como los movimientos sociales, y la discusión participativa o asamblearia de una nueva agenda temática. En el caso de las posiciones más radicales se declara en contra del vínculo representativo y la posibilidad de recrear el autogobierno. Más allá de este debate, hoy por hoy,

la democracia implica representación y delegación del poder, pero también la necesaria incorporación de diversos canales y herramientas de participación popular que permitan la discusión de agendas cercanas a la cotidianidad de los ciudadanos, que reaviven la confianza entre gobernantes y gobernados incluyendo a estos en procesos de discusión y negociación que permitan articular el mandato representativo con formas efectivas de deliberación, sobre todo en el plano local, es decir que se posibilite construir una democracia de proximidad.

Por lo tanto, mientras en el paradigma clásico de la democracia liberal representativa, lo único que cuenta es la expresión ciudadana a través del sufragio, en forma periódica y sin ningún tipo de condicionamientos, en los nuevos desarrollos de teoría democrática se hace hincapié en la participación de los ciudadanos como elemento esencial y complementario de la simple expresión electoral.

Durante el relevamiento del PAC el voto fue mencionado por los participantes como un derecho y un deber propio de las sociedades democráticas y la gran mayoría manifestó hacer uso del mismo en forma habitual. De todas formas es posible advertir una diferencia entre el comportamiento de los rosarinos y el de los habitantes de las otras localidades, ya que es mucho más generalizada la práctica de la abstención en una gran ciudad que en los municipios pequeños.

**Nivel de participación de la ciudadanía del Municipio en las elecciones.**

|                              | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|------------------------------|-----------|--------|-----------|---------|
| Voto en todas las elecciones | 80%       | 80%    | 75%       | 70%     |
| Voto en la mayoría.          | 14%       | 13%    | 15%       | 13%     |
| Voto sólo en algunas.        | 4%        | 3%     | 3%        | 6%      |
| No voté en ninguna.          | 2%        | 4%     | 2%        | 9%      |

**Cual de las siguientes afirmaciones se acercan a su forma de pensar**

|   | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|---|-----------|--------|-----------|---------|
| Voto porque es importante y puede mejorar las cosas | 62%       | 63%    | 61%       | 59%     |
| Voto porque es obligatorio, pero cambia poco o nada | 33%       | 35%    | 33%       | 36%     |
| En general no voto en las elecciones.               | 4%        | 2%     | 5%        | 5%      |

Cuadro 19

Si bien la mayor parte de los consultados considera que el sufragio es una herramienta trascendente que puede promover cambios positivos, una fracción de los habitantes de las cuatro ciudades muestra una posición pesimista, ya que más de un tercio de los consultados reveló que sufragaba sin tener ninguna expectativa, cumplía con el ritual como si este fuera una carga o imposición pero sin pensar que del mismo podría devenir un cambio favorable a su forma de vida. Esta mirada escéptica y desencantada estaría manifestando un difuso sentimiento de impotencia y resignación que ha convertido al ciudadano en un individuo desesperanzado y abúlico, a quien la política se le revela ajena a su cotidianeidad.

En los grupos focales se manifestó dicha sensación aunque también surgió claramente la idea del voto como la posibilidad de ejercer un control directo sobre los gobernantes.

*“Yo creo que cada vez va a haber menos gente que vota, a mis compañeros no le importa quien va a ser presidente.”.* (Rosario. Mujer. NES medio alto y medio típico. Menor de 35 años).

*“No voto más.”* (El Trébol. Varones, NES bajo y medio bajo. Menor de 35 años).

*“Como que sale de la casa porque es obligatorio ir, sino me quedo en mi casa y que se arreglen los demás, y después sí, después cuando pasan las cosas sí, me quejo, de por qué*

*hacen esto, por qué hacen lo otro...*” (Firmat. Varón. NES bajo y medio bajo. Menor de 35 años)

*“Sí, votando... con el mismo voto. Podés cambiar, si no nos gusta, dentro de 4 años podés cambiar.”* (El Trébol. Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años)

*“...tenemos que ejercer el derecho al voto por lo menos para hacerle saber a esas personas que no estamos conformes con un montón de cosas.....”* (Rosario. Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años).

*Si vos tenés un intendente que no sirve para nada, lo importante es poder cambiar, vos tenés que poder cambiar esa situación. ¿Cómo lo podés hacer? No podés decirle al intendente ‘andate a las casas’. Vos vas y votás.”* (Las Rosas. Varón. NES bajo y medio bajo. Menor de 35 años)

Participación es un término cargado de valoraciones positivas, casi nadie que se dedique a estudiar la democracia se opondrá abiertamente a su práctica. Aún quienes consideran que una sobrecarga de demandas puede resultar peligroso para la estabilidad del régimen (Huntington 1968) o quienes resaltan las ventajas de la apatía política (Downs 1956) se mostraran distantes a enfatizar sobre las ventajas de aquélla, pero no la negaran totalmente; en todo caso sus argumentos se refieren a la falta de voluntad e interés por parte de los ciudadanos y la imposibilidad de su aplicación generalizada en sociedades complejas.

Participar significa involucrarse y compartir con otros, formar parte de un conjunto; de este modo es siempre una acción imposible de realizarse individual y aisladamente y, por lo tanto, su esencia la convierte en una actividad social. Es necesario que exista un impulso, un interés o una necesidad que motive a las personas a invertir tiempo y esfuerzo en conformar un colectivo para intervenir activamente en el debate público. Por lo tanto depende de la voluntad del individuo, pero también del ambiente social que la estimule en forma

positiva o, contrariamente, que la incite por la vía reactiva del rechazo a determinadas circunstancias políticas del momento histórico.

El PAC utilizaba el concepto de *participación ciudadana en las políticas públicas* referido al grado en que las normas y políticas públicas creaban oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones, así como el grado en que los ciudadanos efectivamente utilizan dichas oportunidades.

| ¿Conoce mecanismos o espacios de participación que el Municipio ponga a disposición de los ciudadanos? |           |        |           |         |
|--|-----------|--------|-----------|---------|
|  | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
| SI   | 22%       | 24%    | 23%       | 29%     |
| NO   | 76%       | 73%    | 75%       | 68%     |

Cuadro 20

En los cuatro municipios una gran parte de la población manifestó desconocer la presencia de políticas participativas; si bien en las localidades más pequeñas éstas no se habían desarrollado con anterioridad al establecimiento de los foros cívicos implementados por el propio PAC, en el caso de la ciudad de Rosario, al momento de realizarse el estudio en 2006, hacía ya varios años que se venían implementando una serie de herramientas de políticas participativas en diversas áreas de la gestión municipal, e incluso había sido distinguida internacionalmente por el desarrollo de las mismas. La más difundida era el Presupuesto Participativo que se aplicaba desde 2002<sup>13</sup>, sin embargo sólo una tercera parte de los consultados exteriorizó estar al tanto de su existencia. En cambio, la ma-

13 Ver Signorelli, Gisela: “La democracia participativa realmente existente o de los alcances de la participación ciudadana

yoría de los participantes de los grupos focales de las cuatro localidades demostraron tener alguna información respecto a las iniciativas participativas gestionadas desde las autoridades municipales.

*“...el gobierno municipal buscó y encontró como una manera de poner en caja lo que eran las Asambleas Populares que tenían un cierto desmadre porque cada una se manejaba a su manera, entonces, con la creación del Presupuesto Participativo logró que mucha de esa gente entrara dentro de un sistema más organizado, con un reglamento de funcionamiento y demás....”* (Rosario. Varón. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años).

*“...Yo participe, los primeros dos años –2002 a 2003–, que éramos, no éramos delegados, cómo es que se llama, los representativos que son elegidos en la asamblea eh... consejeros!. Nos auto elegimos el primer año, el segundo año ya hubo elección en los distintos barrios que se dividían por zona, y bueno, esa es una herramienta válida para participar....”* (Rosario. Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años).

*“Sí, sí, ellos (las autoridades municipales) van ahí, están sentados y les podés preguntar. Y esto ya lo hicieron dos años y es muy novedoso y muy bueno. Pero escuché que en Rosario también lo hacen. Pero te digo otra cosa, la gente va poco.”* (El Trébol. Varón. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años)

*“Yo creo que la municipalidad o el gobierno municipal, creo que es un gobierno de puertas abiertas por lo que tengo entendido. Si tengo que ir a hablar con el intendente, si él esta desocupado esperas el día y la hora, lo atiende. El Concejo Deliberante tiene las puertas abiertas. El tema somos noso-*

---

institucionalizada. Diez años de Presupuesto Participativo en Rosario.”

tros” (Firmat. Varón. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años).

“Claro, acá hay un foro que siempre se hace con los vecinos...” (Las Rosas. Mujer. NES bajo y medio bajo. Menor de 35 años)

La idea de participar conmueve y suma adhesiones, aunque éstas muchas veces sean simplemente discursivas; es por eso que a pesar del desconocimiento sobre las políticas concretas llevadas adelante por los gobiernos municipales, mayoritariamente la población se mostró optimista sobre su aplicación y las consideró innovaciones de alto impacto para la construcción de una gestión más democrática.

**Cree usted que las opiniones y proyectos presentados a través de los espacios y mecanismos de participación ciudadana inciden efectivamente en la gestión del gobierno municipal?**

|    | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|----|-----------|--------|-----------|---------|
| SI | 53%       | 58%    | 52%       | 55%     |
| NO | 33%       | 30%    | 38%       | 32%     |

Cuadro 21

“...Nosotros estamos con el presupuesto participativo, pero no es vinculante. Si nosotros decimos queremos una vereda y no la hacen es por la evaluación técnica. Y nosotros no tenemos acceso a la cantidad de dinero que se gasta, que no se gasta...”.(Rosario. Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años).

“...hicieron veredas en los lugares públicos que no tenían. En los centros de salud, en la escuela, en muchos lugares públicos en el distrito sudoeste que es un distrito muy relegado..” (Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años)

“Y la última vez vinieron todos, la policía, el juzgado, la municipalidad, fueron todos los concejales, incluso en otra

*reunión del foro antes vinieron todos los candidatos a senador... conseguimos reunir a mucha gente.” (El Trébol. Varón. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años)*

*“¿Y quién logró juntar a esas tres personas? El foro cívico, porque juntos no iban a estar nunca.” (El Trébol. Mujer. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años)*

*“Acá la municipalidad invitó a la vecinal para tratar el tema presupuestario. Se necesitaba una alcantarilla, una ruta, una calle”. (Firmat. Varón. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años)*

*“ Estábamos convencidos que nosotros teníamos ganas de resolver...de que bien o mal, teníamos que hacer algo con respecto al tránsito; y seguimos, insistimos, insistimos, .... Y al final dijimos: ‘bueno, vamos a poner coordinador, vamos a empezar con los controles’, que era una de las cosas que perdíamos.” (Las Rosas. Mujer. NES alto y medio alto. Mayor de 36 años)*

Una abrumadora mayoría de los habitantes de las cuatro localidades expresó que no formaba parte de ningún tipo de organización. En este caso pareciera que el tamaño del aglomerado no tiene ninguna incidencia en el interés de las personas para intervenir junto a otras en alguna actividad colectiva. De los que manifestaron ser integrantes de una asociación, una tercera parte lo hace en agrupaciones de índole religioso, y otra proporción similar en entidades sociales.

| Actualmente ¿participa en alguna organización de cualquier tipo: cooperadora escolar, grupo religioso o ecologista, club, partidos políticos, sindicatos, etc.? | El Trebol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|---|-----------|--------|-----------|---------|
| SI  | 28%       | 21%    | 20%       | 18%     |
| NO  | 72%       | 79%    | 80%       | 82%     |

Cuadro 22

**Razones de la NO participación.**

|  | El Trébol | Firmat | Las Rosas | Rosario |
|--|-----------|--------|-----------|---------|
| Prefiero dedicar el tiempo a mi familia y amigos       | 46%       | 31%    | 34%       | 48%     |
| Aunque me interesa, no tengo tiempo libre              | 26%       | 33%    | 33%       | 20%     |
| No tengo la seguridad de que mi esfuerzo valga la pena | 5%        | 8%     | 5%        | 18%     |
| No encuentro la organización o grupo que me interesa   | 10%       | 10%    | 10%       | 6%      |
| No me interesa   |           | 7%     | 6%        | 3%      |
| No sé que beneficio obtendría por participar           | 2%        | 5%     | 1%        | 3%      |

Cuadro 23

Al bucear sobre las causas de la falta de participación, las respuestas podrían dividirse entre las que reflejan una negativa cerrada y centrada en una conveniencia de corte individualista (prefiero dedicar mi tiempo a la familia, no me interesa, no sé qué beneficio obtendría) y otras que parecieran reconocer el valor implícito de participar y entonces hilvanan algún tipo de excusa sobre su comportamiento (me interesa pero no dispongo de tiempo, no sé si mi esfuerzo vale la pena, no encuentro una organización que responda a mis necesidades). En Rosario y El Trébol son mayoría las primeras y en los otros dos municipios las segundas.

*“...hay un sistema que obliga a que uno vaya a su trabajo, esté en su auto, o en su colectivo, después esté en el trabajo y después quiere ir a ver a la familia, y no habla más con nadie, no sabe quién es el vecino, no sabe qué opina el de al lado.”.* (Rosario. Varón. NES medio alto y medio típico. Mayor de 36 años).

*“...a la gente de barrio habría que enseñarle a participar, le cuesta participar...no se participa...porque están descreídos...”.* (Rosario. Mujer. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años)

*“...la gente no participa en lo social (en los clubes), en lo político, en los partidos, en las internas, en los clubes porque hay enfrentamientos. Vos colaborás, hacés bien las cosas pero siempre vas a tener la contra que no te deja. Entonces, por ahí*

*te decís: 'para qué me voy a hacer mala sangre, si siempre es así...'. Bueno, te terminás yendo...."* (El Trébol. Varón. NES bajo y medio bajo. Mayor de 36 años)

*"Hay dos factores que hoy en día yo creo que la gente no va. La gente vive corriendo todo el día, de un trabajo a otros, entonces es un pensamiento horrible pero existe: mirá, donde yo no tengo un rédito económico no voy".* (Firmat. Mujer. NES, medio alto y medio típico. Menor de 35 años)

Los dos últimos cuadros reflejan, por un lado, la voluntad y el aliciente de la población para involucrarse activamente con otros miembros de la comunidad con el propósito de debatir sobre los problemas de la misma y encontrar soluciones a las dificultades y, por el otro, una idea que sintetiza el posible resultado de dicha actividad.

Más de la mitad de los consultados explicitaron estar poco y nada atraídos por compartir e implicarse con otros en un debate público sobre los problemas que los comprendían; sin embargo, una proporción mayoritaria consideró que una actividad de ese tipo podría ser útil y provechosa. Evidentemente existe algún tipo de desajuste entre ambas respuestas, ya que si bien se cree que los logros finales de la intervención pueden ser beneficiosos, la mayoría no está dispuesta a realizar el esfuerzo que ello implica. En este sentido no se impugna la participación en si misma sino que, de alguna manera, se espera que el tiempo y la energía que la misma implica la aporten otros.

**Cuánto interés tiene en reunirse con otras personas que no sean de su familia o amigos más cercanos para buscar soluciones a los problemas de la comunidad? ¿Diría que está...**

|                     | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
|---------------------|------------------|---------------|------------------|----------------|
| Muy interesado      | 14%              | 10%           | 17%              | 10%            |
| Bastante interesado | 27%              | 26%           | 28%              | 32%            |
| Poco interesado     | 33%              | 37%           | 35%              | 41%            |
| Nada interesado     | 26%              | 27%           | 19%              | 17%            |

Cuadro 24

**En términos generales, ¿con cuál de estas frases está usted más de acuerdo?**

|   | <b>El Trebol</b> | <b>Firmat</b> | <b>Las Rosas</b> | <b>Rosario</b> |
|---|------------------|---------------|------------------|----------------|
| La participación de personas como usted pueden servir para cambiar las cosas  | 55%              | 58%           | 58%              | 52%            |
| La participación de personas como usted es una pérdida de tiempo porque las cosas se deciden habitualmente en otro lado | 44%              | 41%           | 40%              | 46%            |

Cuadro 25

## CONCLUSIONES

A pesar de las diferencias tanto en los tamaños, perfiles políticos, pertenencias departamentales y actividades productivas predominantes de los cuatro municipios estudiados, no se han advertido diferencias sustanciales en cuanto a la forma en que la ciudadanía recrea simbólicamente las ideas de democracia, derechos, deberes y participación.

La democracia fue apreciada en general como el ámbito propicio para la realización y expansión de la libertad en sus múltiples formas. Dos tercios de la población la consideraron

como el único medio posible para elegir en forma legítima las autoridades y, asimismo, debatir y resolver los problemas que los aquejaban como miembros de una comunidad. También se observa que, mayoritariamente, aquélla no fue limitada al umbral básico y necesario de régimen de gobierno sino que la misma fue considerada como un espacio de interacción activa que permita construir una sociedad más equitativa, ya que el bienestar económico y social fueron señalados como precondiciones de una buena calidad democrática. Sin embargo, resulta un tanto inquietante constatar que una tercera parte de la población no sólo no compartía esa mirada de beneplácito, sino que tampoco estaba dispuesta a defender a la democracia como simple régimen cuando taxativamente opinó que *“no le importaría que llegara al poder un gobierno autoritario si lograba resolver los problemas del país”*, y una parte que se podría calificar como el núcleo duro –mayor en las ciudades pequeñas que en Rosario– expresó claramente no tener preferencias entre un gobierno democrático y uno autoritario. La misma proporción de ciudadanos, más adelante, manifestó que *“votaban porque era obligatorio pero no esperaban un cambio”*.

Es necesario señalar que para lograr que aquella idea de “democracia como forma de vida de participación activa” pueda, efectivamente, concretarse necesita de sujetos conscientes, informados, laboriosos, comprometidos y preocupados por la vida en su comunidad. Ésta no es la imagen resultante del estudio comparativo. Cuando se observan los tópicos referidos a derechos y deberes aparece un individuo bastante ignorante sobre el significados de aquellos, aprensivo sobre sus vecinos y receloso de las autoridades. Asimismo los ciudadanos enarbolaban un discurso “políticamente correcto” en referencia a la importancia de la participación en diversos espacios ofrecidos por los municipios pero se mostraron poco dispuestos a esforzarse en utilizarlos.

En síntesis, al momento de realizarse el PAC, en el imaginario de la población de los cuatro municipios existía, mayoritariamente, una identificación con el orden democrático lo cual, en principio, constituye una especie de umbral modesto pero sólido. Sin embargo en cuanto a los componentes esenciales de ejercicio de la ciudadanía estos se distinguían, para decirlo en términos de O'Donnell, por ser de “baja intensidad”.

## BIBLIOGRAFÍA

DE SOUSA SANTOS, B.

- (2006) *Democracias de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia en Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. (Encuentros en Buenos Aires). CLACSO, Buenos Aires.

DOWNS, A.

- (1973) *Teoría económica de la democracia*, México, Aguilar,

HUNTINGTON, S.

- (1973) *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Bs As.

LECHNER, N.

- (1990) *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

O' DONNELL, G.

- (2004) “*Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre de 2004, (pp. 11-31).

- (1993) *Estado, democratización y ciudadanía*, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, (pp 62-87).

O'DONNELL, G., IAZZETTA O. Y VARGAS CULLELL, J.(COMPS.)

- (2003) “*Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*”, Ed. Homo Sapiens, Rosario.

PITKIN, H.

- (1985) *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

PULIDO, N.

- (2009) *Programa Auditoría Ciudadana*, en *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre el Estado y la sociedad civil*, Ed PNUD, SRIFD, CIPPEC, Buenos Aires.

QUIROGA, H.

- (1998) *El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático*, en *Estudios Sociales*, N° 14, año VIII, Primer semestre. UNL

**RAVENTÓS, C. (COMP)**

—(2008) *Innovación democrática en el Sur : participación y representación en Asia, África y América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

# LA LLEGADA AL PODER DEL FRENTE PROGRESISTA CÍVICO Y SOCIAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE: VIEJAS DISPUTAS, NUEVOS DESAFÍOS. ANÁLISIS DEL PERÍODO 2007-2011

*Silvia Gómez, Mario Recio<sup>1</sup>*

*“Muchas veces el conocer cómo trabaja un partido está determinado tanto por la correlación de fuerzas internas como por la situación externa en la cual actúan. Esta distinción es útil para resaltar la doble naturaleza de las organizaciones partidistas, ya que cumplen una función instrumental, en la medida en que se construyen para la consecución de fines externos y por otra, son escenario de la interacción de actores, reglas y estructuras vinculadas entre sí” (Alcántara Saéz, M., 2003: 16)*

El presente artículo se presenta como una línea de investigación anterior asentada en las diferentes etapas por las cuales atravesó el Partido Socialista (PS) y que significaron profundos cambios en su propio seno. Se tomó como punto de partida, el triunfo electoral en la ciudad de Rosario en el año 1989, abarcando la conquista de la gobernación de Santa Fe en 2007, como parte del ya conformado Frente Progresista Cívico y Social.

Nuestro trabajo se desarrolló en el marco de la estructura organizativa del partido y de las transformaciones internas que desembocaron en la construcción del Frente Progresis-

---

1 Docentes de Teoría Política y Pensamiento Sociopolítico II. Facultad de Ciencia Política y RR.II. UNR.

ta Cívico y Social que se constituyó como un nuevo espacio de poder, generador de nuevas expectativas frente a la crisis de legitimidad de los partidos políticos tradicionales. Esta estrategia le permitió ganar las elecciones provinciales promediando el año 2007.

En el análisis de ese proceso de transformación interna indagamos sobre el crecimiento de su base de acción y la posibilidad concreta de comenzar a captar votos de amplios sectores de la población. También profundizamos en lo concerniente a los actores políticos y sociales que participaron de la conformación de ese nuevo espacio, intentando advertir las disidencias que se fueron gestando en torno a su construcción.

Nuestro estudio se basó además en la expansión del PS en el sentido de que ya había dejado de ser una fuerza de representación local para convertirse en una fuerza política estable a nivel provincial y con una clara pero lenta proyección a nivel nacional.

A partir del triunfo en las elecciones provinciales de 2007 se comenzó a escribir un nuevo capítulo dentro del partido relacionado con las transformaciones internas, en virtud de los diferentes roles que fueron asumiendo sus principales referentes.

Analizaremos ese entramado de nuevas relaciones de los integrantes que acordaron la conformación del Frente Progresista Cívico y Social, como así también las diferentes situaciones generadas en la relación con el gobierno nacional y el hecho de formar parte de una coalición que se presentará como un proyecto alternativo en las elecciones presidenciales de octubre de 2011.

En el presente trabajo tomaremos los aportes teóricos de Angelo Panebianco sobre *modelo originario* y *criterios de construcción de partidos*. El modelo originario que utiliza el autor para analizar el proceso de formación de los partidos políticos alude al momento fundacional de las organizaciones

en tanto dentro de los criterios de construcción utilizamos el de penetración territorial.

También resultó fundamental para nuestro análisis la producción de María Ollier, quien trabaja sobre la problemática de las coaliciones políticas y sus efectos sobre el sistema democrático. La autora afirma que:

*“La unión de diferentes partidos para actuar en los escenarios electorales merece un esfuerzo analítico necesario, sobre todo si suponen la amalgama de dos o más fuerzas con perfiles diferentes e identidades claramente demarcadas. La mera unión de siglas activadas por oportunismos de miras cortas –la historia política latinoamericana está plagada de ejemplos– no merece ni análisis ni reflexión alguna en estas páginas. Es necesario en cambio, sopesar los casos donde los líderes rompen viejas barreras y superan fronteras políticas para construir campos electorales con vocación de poder, generalmente bajo circunstancias excepcionales”* (Ollier, 2001: 15)

Para determinar la naturaleza de la coalición, explica la autora, hay que tomar en cuenta tres instancias:

1. conocer aquello a lo que se oponen, esto significa conocer al adversario;
2. superar las diferencias ideológicas entre las diversas partes que integran la coalición;
3. por último el estilo de las coaliciones está dado por los liderazgos de los políticos que integran la misma.

Consideramos necesario que para profundizar en este proceso de cambio dentro de la estructura partidaria, debemos retrotraernos a la construcción del Frente que se gestó con una política de alianzas con un sector de la Unión Cívica Radical, el Partido Intransigente, el Frente Grande y otros movimientos sociales de cara a las elecciones del año 2005 para

concejales y diputados nacionales, esta última encabezada por el Dr. Hermes Binner, que derrotó por casi diez puntos al peronismo gobernante en la provincia Santa Fe desde 1983, triunfando en uno de los distritos electorales más importantes del país.

La figura del Dr. Binner fue trascendental en la configuración del Frente ya que fue quien más apostó a la transformación del partido generando nuevos consensos y avanzando en una política de alianzas con otros actores políticos y sociales, convirtiéndose en el líder indiscutido de la coalición. El intendente en ese momento de la ciudad de Rosario, el Ing. Miguel Lifschitz, lo siguió en esa línea de pensamiento y convocó en áreas clave de su gobierno municipal a militantes extrapartidarios, mientras que Rubén Giustiniani, presidente del partido, fue el más reticente a implementar cambios. A partir de la victoria de 2005, el objetivo trascendental del socialismo fue fortalecer el Frente con las demás fuerzas políticas que conformaban la coalición con la finalidad de que Hermes Binner fuera triunfador en los comicios a gobernador en el año 2007.

## ELECCIONES DE 2007: UN ESCENARIO AGITADO

Los aires de cambio se palpitaban a pasos acelerados. La precandidatura de la ex fiscal Griselda Tessio, una radical no afiliada al partido, como vicegobernadora provocó escisiones que derivaron en profundos desacuerdos con la dirigencia del aparato oficial del partido radical, que se separó del Frente y se presentó con otra lista en las elecciones de setiembre. Sin embargo, otro sector del radicalismo conformado por diputados, senadores e intendentes radicales se unió al Frente.

Producida dicha ruptura con un sector de la U.C.R., el Frente quedó integrado por el Partido Socialista, el ARI, el Partido Demócrata Progresista, Encuentro Popular, el Partido Intransigente como así también con otros sectores del propio

radicalismo. El predominio del Partido Socialista dentro de la presunta coalición quedó plasmado con el liderazgo de Hermes Binner como la figura más prominente del Frente.

El 2 de septiembre de 2007 la fórmula del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), encabezada por Hermes Binner-Griselda Tessio, triunfó sobre el Frente para la Victoria (FPLV), liderado por Rafael Bielsa, obteniendo una gran ventaja electoral en bastiones históricos del justicialismo como lo eran las ciudades de Santa Fe, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez con el apoyo del 48 % de los santafesinos. Esto reflejó un salto cualitativo y cuantitativo, en tanto que, como afirmamos anteriormente, dejó de ser sólo una fuerza de nivel local (Intendencia de Rosario) para convertirse en una nueva propuesta de cambio que gobierna desde entonces la provincia de Santa Fe. Entonces, el objetivo parecía cumplido y se acercaban nuevos desafíos.

El FPCS superó por 10 puntos al FPLV, siendo el Departamento de Rosario en donde se dio la diferencia a favor más abultada.

En relación a la composición de las cámaras, el FPCS obtuvo 28 bancas en Diputados, de los cuales 10 pertenecían al PS, 9 a la UCR, 3 al PDP y 6 a otros partidos que constituían en ese momento el Frente; por su parte la oposición logró 22 bancas.

En el Senado provincial en donde se elige un representante por departamento y se favorece de esa forma a los partidos de mayor desarrollo territorial, el Frente sólo pudo imponer 6 senadores (1 del PS y 5 de la UCR) quedándose el justicialismo con 13 representantes en sus distintas vertientes (reutemistas, obeidistas y kirchneristas) La mayoría justicialista en el Senado sería decisiva para trabar los futuros proyectos de leyes emanadas del ejecutivo provincial.

## EL CANDIDATO QUE VENCIO AL PERONISMO

Binner insistió a lo largo de toda su campaña en promover los principios del diálogo y del consenso. Esto dejaba de ser una simple promesa ya que había que ponerlo en práctica. Debía encontrar un delicado equilibrio para apuntalar la unidad de conducción con los otros integrantes del Frente Progresista Cívico y Social, y mantener, al mismo tiempo, buenas relaciones con el kirchnerismo.

La mayor tensión llegaría de la mano de la Resolución 125. Ante este conflicto el Partido Socialista solicitó la suspensión del aumento de las retenciones lo que generó un distanciamiento con la Casa Rosada. Sin embargo, el 25 de mayo de 2008, Binner fiel a su estilo dialoguista manifestó sus diferencias con algunos dirigentes de su propio partido que fueron al acto en Rosario organizado por las asociaciones agrarias, en este caso lo hizo con Rubén Giustiniani quien había asistido con una representación legislativa de diputados nacionales y provinciales, y concejales de las provincias agropecuarias.

Ante el agravamiento del conflicto y su posterior tratamiento en el Congreso, el partido Socialista junto con otros partidos votó en contra de la propuesta oficial sobre las retenciones, primero en Diputados y después en Senadores. Esto generó mayor distanciamiento con el gobierno nacional. En los meses posteriores, se le sumó la crisis económica internacional que tendría consecuencias sobre la provincia. En ese escenario, la política del gobernador siguió girando en torno a la disputa de espacios de poder con los referentes del justicialismo provincial y de los reclamos al gobierno nacional, al cual acusaba por la falta de interés para solucionar en forma integral la situación originada con los representantes de los sectores agropecuarios y por la ausencia de envío de fondos coparticipables que se le debía a la provincia.

El lanzamiento del Plan Estratégico en diciembre de 2008, elaborado por el gobierno junto a diferentes actores de la so-

ciudad civil en las cinco regiones que conforman la provincia, fue uno de los hechos en donde se depositaron las mayores expectativas por los objetivos propuestos, teniendo en cuenta que el mismo fue concebido como un instrumento flexible que intenta orientar la tarea gubernamental (actual y futura) pensando en la provincia a largo plazo.

En aquel momento Binner expresaba: *“El Plan Estratégico no es un plan de gobierno sino un plan de Estado, porque lo fundamental está planteado por el ideario y el sentido del plan. Es decir, que pueden cambiar los gobiernos pero lo central no cambia, es lo que distingue a los países que tienen un plan pensando en una política de Estado. Esta es la mejor lección que nos dejan los países que han tenido continuidad”* NOTIFE, Diario Digital (12-12-2008)

## **LAS ELECCIONES DE 2009: IDAS Y VUELTAS**

A través de una consulta efectuada a todos los partidos políticos, el gobernador decidió desdoblar los comicios para el año 2009, por un lado serían las internas abiertas y obligatorias, luego se votarían los cargos provinciales y por último se elegirían diputados y senadores nacionales. El sector del P.J que lideraba Agustín Rossi estaba de acuerdo con los comicios separados y el reutemismo objetaba esa posición.

Debido a la decisión del Poder Ejecutivo de adelantar las elecciones, el cronograma previsto se tuvo que modificar. La ley electoral establecía que los comicios para la elección de diputados y senadores nacionales se debían efectuar el cuarto domingo de octubre. Finalmente las elecciones quedaron diagramadas de esta manera: 28 de junio elección de diputados y senadores nacionales; 5 de julio, internas abiertas obligatorias simultáneas y 6 de setiembre votación para concejales e intendentes comunales.

Para las elecciones del 28 de junio y ante la polarización de la campaña electoral, el FPCyS definió como su principal opositor a Carlos Reutemann y sus seguidores. Las principales críticas a su gestión como gobernador, se basaron en su responsabilidad por las víctimas de diciembre de 2001 y por la terrible inundación que dejó a la ciudad de Santa Fe al borde del colapso, en abril de 2003.

Con motivo de dichas elecciones, el perfil político y la imagen pública de Giustiniani, candidato a senador, aparecía como insuficiente para competir con la figura de Reutemann. En este contexto, Binner se involucró activamente en la campaña avalando al candidato de su sector. Ante un escenario totalmente polarizado, el principal destinatario de las críticas en el discurso de Binner seguía siendo el senador Reutemann, a quien lo catalogó como un representante del pasado que acompañó todas las políticas menemistas, que después fue kirchnerista y por último antikirchnerista. También le reprochó al ex piloto su escaso trabajo en la Cámara Alta que se evidenciaba por los pocos proyectos que presentó.

En aquel momento Binner aún negaba su intención de presentarse como candidato presidencial para 2011. Por entonces la lectura que podía desprenderse era que un triunfo de su Frente en Santa Fe, lo ubicaría efectivamente como uno de los presidenciables, significando una derrota para las distintas versiones del justicialismo en un distrito clave como es dicha provincia, fundamentalmente para Reutemann que era considerado en ese momento como el principal referente del peronismo disidente para asumir el destino del país en la era poskirchnerista.

Las elecciones de junio para diputados y senadores fueron muy reñidas. A pesar de que el justicialismo se había presentado dividido, el llamado Frente Santa Fe Federal (FSFF), liderado por Reutemann y conformado por justicialistas antikirchneristas junto a otros partidos menores, triunfaron sobre el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) en la elección a

senadores, pero no lograron lo mismo en diputados. Esto significó que Carlos Reutemann y Roxana Latorre continuaran como representantes en el Senado y que Rubén Giustiniani sería el representante por el Frente.

El escenario quedó conformado de la siguiente manera: con respecto a los diputados nacionales al FPCS le correspondieron 4 bancas, Santa Fe Federal se adjudicó también cuatro y el FPV obtuvo sólo una, con ello renovó el mandato el jefe de bloque de la bancada oficialista, Agustín Rossi.

Si realizamos una comparación con las elecciones de 2007, donde el que competía era Hermes Binner, se puede observar una disminución en el caudal de votos del FPCyS; en las elecciones de mayo de 2009 las principales figuras que se enfrentaban eran Carlos Reuteman y Rubén Giustiniani.

El 6 de setiembre el Frente, con la hegemonía del socialismo volvió a convertir a Rosario en un distrito inalcanzable para el justicialismo. La elección de concejales en toda la provincia, nacionalizada por el enfrentamiento entre Hermes Binner y Carlos Reutemann, dejó mejor posicionado al gobernador ya que el Frente Progresista también se impuso en la capital santafesina.

En Rosario la lista encabezada por la socialista Clara García si bien se impuso por casi 5 puntos sobre los justicialistas no representó una gran elección, si se la compara con los resultados obtenidos el 28 de Junio, donde el Frente encabezado por los socialistas había triunfado por una diferencia de 17 puntos.

En la ciudad de Santa Fe la derrota del justicialismo fue mayor, ya que los candidatos del Frente Cívico triunfaron por una diferencia de 12 puntos sobre los candidatos de un sector del justicialismo que se presentaron divididos.

## PARA NO REPETIR ERRORES DEL PASADO

El fracaso de la Alianza a nivel nacional, de la cual el partido Socialista participó conjuntamente con la UCR y el FRE-PASO sesgó las expectativas e incertidumbres sobre la posible construcción de una coalición opositora a presentarse en la elecciones de 2011.

Cuando María Ollier afirma que para caracterizar las coaliciones políticas hay que tomar en cuenta tres variables, menciona las siguientes:

1. Ponerse de acuerdo en aquello a lo que se oponen;
2. identificar las diferencias ideológicas de las fuerzas que integran la coalición;
3. las coincidencias de los liderazgos

Con respecto a la *primera* variable, en los inicios del año 2010, nos preguntamos cuáles eran las coincidencias entre el partido socialista con la U.C.R., la Coalición Cívica de Carrió y GEN (Generación para un Encuentro Nacional) de Margarita Stolbizer en todas aquellas cuestiones a lo que se oponían al gobierno nacional. Cabe señalar que se dio una diversidad de criterios por parte de estas fuerzas ante el tratamiento de casos como la transferencia de Fondos de las AFJP a la Anses, la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y las políticas sobre las retenciones.

El apoyo del partido socialista al traspaso de los fondos de las AFJP a la Anses, fundamentado en que siempre habían respaldado el sistema de reparto, fue criticado por la Coalición Cívica y por sectores de la U.C.R. El voto de los diputados del P.S y del propio Giustiniani, al avalar la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en general y plantear disidencias parciales, también fue criticado por sectores del radicalismo y por la Coalición Cívica, quienes acusaron al so-

cialismo del ser funcionales al kirchnerismo no contribuyeron de esa manera al fortalecimiento de la oposición.

El otro tema sobre el que se presentaron diferencias es en relación al tratamiento de las retenciones, diferencias que se agudizaron con las declaraciones de Binner, quien manifestó “*que las alícuotas de los derechos de exportación deben ser fijadas por el Ejecutivo dentro de un plan económico nacional, en un marco general dispuesto por el Congreso que contemple un esquema de segmentación que proteja al pequeño y mediano productor*”. La Capital (10-08-10)

Esas declaraciones fueron muy criticadas por Elisa Carrió que lo acusó de traicionar al campo y de alinearse con el gobierno nacional; también hizo lo propio el peronismo opositor y Eduardo Buzzi de la Federación Agraria Argentina.

Tomando en cuenta la *segunda* variable, presentada por Ollier, que plantea identificar las diferencias ideológicas de las fuerzas que integran la oposición, parecía que el partido socialista tenía mayores coincidencias con sectores de la U.C.R. ligados a Ricardo Alfonsín, con GEN (Generación para un Encuentro Nacional) de Margarita Stolbizer y con Proyecto Sur de Pino Solanas. Se había generado un mayor alejamiento con los sectores liderados por Lilita Carrió y Julio Cobos respectivamente. Los hechos posteriores demostraron que estas coincidencias no eran tales por el coqueteo y luego consumado acuerdo de Ricardo Alfonsín con De Narváez que alejó definitivamente la posibilidad de ligar intereses comunes. A partir de allí fue un hecho la candidatura del socialista. En junio de 2011 el congreso del partido proclamó la fórmula presidencial Binner-Morandini para las presidenciales de octubre, que contó con el apoyo de Luis Juez, Margarita Stolbizer, Víctor de Gennaro y la diputada Victoria Donda de Libres del Sur.

En relación a la *última* variable, relacionada con las coincidencias de los liderazgos, la autora señala que “el estilo de las coaliciones está dado por los liderazgos de los políticos invo-

lucrados, aquellos que en la mesa de negociación decidieron unir lo que hasta hacia poco estaba separado. Las coincidencias de los liderazgos no son un hecho común en la historia latinoamericana, donde más bien imperó el espíritu faccioso y la fragmentación. Espíritu que encontró campo propicio en el sesgo hiperpresidencialista de muchos regímenes que dejó amplio margen para la lógica del toma todo y expurgó cualquier vocación de compartir responsabilidades políticas y asumir los riesgos en forma conjunta” (Ollier, 2001, pág. 16)

Con respecto a los liderazgos, creemos pertinente señalar a Hermes Binner y a Rubén Giustiniani, presidente del partido, como los principales referentes del P.S; ambos mostraron siempre un perfil bajo y están lejos de ser calificados como políticos mediáticos. Binner se ha caracterizado por un discurso que lo muestra como un político austero, tolerante, enemigo de los excesos y propiciador de un diálogo permanente en la construcción de lo político. Sin embargo en los hechos y en relación a la interna de su partido, la profundización de las disidencias con el sector de Giustiniani se dio cuando pretendió imponer como su sucesor a la gobernación al Ministro de Gobierno Antonio Bonfatti.

La posible alianza con los otros sectores ya mencionados, generó también una disputa de liderazgos que ocasionó rupturas definitivas como en los casos de Carrió y posteriormente con Alfonsín.

## **POLÍTICA DE COALICIONES: MODELO PARA ARMAR**

El Partido Socialista tiene una larga historia de coincidencias y disidencias con la U.C.R. En nuestra provincia la construcción del Frente Progresista Cívico y Social conformado en parte por sectores de ese partido, le posibilitó al candidato del P.S. la asunción como gobernador en 2007.

Las primarias abiertas profundizaron las viejas disputas dentro del Frente. El gobierno de Santa Fe estableció el cronograma para las elecciones provinciales de 2011. El 22 de mayo se llevaron a cabo las elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias y posteriormente el 24 de julio se desarrollarán las elecciones generales. De esta manera la provincia despegó su elección de la que se realizará a nivel nacional cuyas primarias serán el 14 de agosto.

Establecido el cronograma electoral, Hermes Binner sugirió a las distintas fuerzas que componen el Frente que trabajen por una fórmula de unidad, sosteniendo que el mejor escenario para la coalición sería que haya un solo candidato y de esa manera se evitarían las internas. Sin embargo y como anticipando una propuesta, en declaraciones anteriores había dejado entrever que el mejor candidato sería Antonio Bonfatti.

La propuesta no tuvo éxito. El radicalismo ratificó en su convención partidaria a Mario Barletta como candidato a gobernador acompañado de Carlos Comi de la Coalición Cívica como su vice. Por su parte Rubén Giustiniani tampoco estuvo de acuerdo y decidió participar en las internas, afirmando con vehemencia que siempre las candidaturas del P.S. fueron producto de decisiones colectivas y no individuales, en clara alusión a la decisión unilateral de Binner.

La tensión generada por las elecciones internas en el Frente profundizó las diferencias entre los partidos que lo componen, y también las disidencias en el seno del socialismo. Las elecciones primarias confirmaron lo que muchos de sus integrantes afirmaban y es que el Frente Progresista Cívico y Social no es una coalición de gobierno. La división del partido socialista fue contundente, en tanto que dentro del Frente no se pudo lograr la unificación de las fórmulas para gobernador ni intendente en las ciudades de Rosario y Santa Fe, los principales bastiones electorales. Prueba de ello fueron la constitución de las cuatro fórmulas que se presentaron para dirimir las internas encabezadas respectivamente por Antonio Bon-

fatti, Rubén Giustiniani, Mario Barletta y Luis Changui Cáceres. La falta de consistencia del Frente y su debilidad quedaron claramente demostradas, en esta instancia el candidato más votado fue Antonio Bonfatti, seguido por Mario Barletta y Rubén Giustiniani.

Si bien el resto de los candidatos manifestó a su apoyo a Antonio Bonfatti, no podemos dejar de soslayar las heridas abiertas que dejaron en el Frente las disputas entre los distintos partidos y sectores que lo componen.

## UN CAMINO COLMADO DE INCERTIDUMBRES

Dentro de los autores que investigaron sobre los modelos de partidos reiteramos que nos parece valioso el aporte de A. Panebianco, quien analiza el conjunto de variables institucionales y discursivas que definen a un determinado tipo partidario afirmando que *“los factores que inciden mayormente sobre la estructura organizativa de los partidos, los que explican su fisonomía y funcionamiento, son su historia organizativa y las relaciones que en cada momento establece con su entorno”* (Panebianco, A., 1990:107)

En esa tipología queremos diferenciar al partido socialista, de las nuevas organizaciones partidarias que privilegian el pragmatismo y las políticas extremadamente mediáticas. Aún conserva los rasgos de los partidos tradicionales con lineamientos programáticos fuertes y una organización centralizada.

En el plano provincial, al asumir Binner como gobernador, el FPCyS, se planteó como objetivo lograr el mayor bienestar para Santa Fe. Si bien la gestión del Frente tuvo grandes aciertos, como la implementación del Plan Estratégico, también tuvo serias dificultades ya que varios de sus proyectos fueron rechazados por la mayoría justicialista en el Senado.

Se aprecia que la gestión de Binner como gobernador ha sido de negociación y de entendimiento con los diferentes actores y sectores sociales, en una provincia con claras diferencias entre el norte y el sur. Sus políticas apuntaron a generar el mayor consenso posible intentando mostrar una gestión de transparencia.

En el camino a las elecciones internas uno de los posibles errores del gobernador fue la elección de Bonfatti como el candidato a sucederlo a la gobernación, a pesar de la resistencia dentro de su mismo partido y del radicalismo que hasta ese momento parecía acompañar el proyecto. Quizá la designación de Miguel Lifschitz, intendente de Rosario, con una alta imagen positiva hubiese evitado la profundización de esas diferencias.

Celebradas las elecciones generales, en la noche del 24 de julio en Santa Fe y mientras se mostraban los primeros guarismos, se vivían las horas de mayor tensión dentro del Frente cuando el candidato del PRO, Miguel Del Sel aventajaba a Antonio Bonfatti, desestimando así las encuestas realizadas que vaticinaban un claro triunfo de este último. Los primeros cómputos parecían fatales para los dirigentes del Frente, situación que se revirtió al cargarse todos los datos, sobre todo los de la ciudad de Rosario, que consagraron finalmente y por un margen estrecho al candidato socialista. A diferencia de esto, la candidata de la ciudad, la Dra. Mónica Fein, obtuvo un contundente triunfo sobre el histórico Héctor Cavallero con más del 50% de los votos definitivos.

La situación que se planteó a partir de estos resultados muestran una necesaria autocrítica dentro del partido y del Frente, ya que si bien se ganó la provincia, Bonfatti tendrá un esquema institucional complejo por el dominio que tendrá el justicialismo en las dos Cámaras legislativas, lo que obligará a una política de negociación permanente.

En el contexto de la conformación del Frente tendrá que prevalecer la coherencia interna y la participación real de to-

dos sus miembros para intentar limar las ásperas diferencias que se fueron profundizando en torno a lo que se consideró como una decisión unilateral e inconsulta por parte de Hermes Binner al elegir a su sucesor y que desembocó en un resultado poco promisorio para la próxima gestión.

El futuro escenario dependerá del consenso efectivo de todos los integrantes del Frente lo que posibilitará la garantía de la gobernabilidad en la provincia en los próximos cuatro años.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA SÁEZ, M. Y FREIDENBERG, F.

—(2003) “Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina” en ALCÁNTARA, M. y FREIDENBERG, F. (coord.), “*Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*”, ed. F.C.E, México.

ABAL MEDINA (H), J.

—(2004) “Los partidos políticos: un mal necesario”, Capital Intelectual, Bs. As.

DI TELLA, T.

—(2001) “Crisis de la política: Intelectuales”, Publicación del PNUD, Bs.As, nov.

GÓMEZ, S. Y RECIO, M.

—(2010) “*La gestión del Frente Progresista Cívico y Social en la provincia de Santa Fe. Un delicado equilibrio de fuerzas. Análisis del período 2007-2010*”, trabajo presentado en la 3ª Jornada Académica de Discusión de Avances de Investigación en Historia Argentina: fuentes, problemas y métodos. Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, 12 de noviembre de 2010”

LACLAU E. Y MOUFFE, CH.

—(1987) “Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia”, ed. Siglo XXI, Madrid.

MOUFFE, CH.

—1999 *El retorno de lo político*, ed. Paidós, Barcelona.

OLLIER, MA. M.

—(2001) “*Las coaliciones políticas en la Argentina*”, ed. Fondo de Cultura Económica, Bs.As.

PANEBIANCO, A.

—(1990) “*Modelos de partido*”, Alianza Ed., Madrid.

POUSADELA, I. M.

—(2006) “*Que se vayan todos. Enigmas de la representación política*”, Capital Intelectual, Bs. As.

VERÓN, E.

—(1987) “La palabra adversativa”, en VERÓN, E. (comp.) *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, ed. Hachette, Buenos Aires.



ESTE LIBRO SE TERMINO DE IMPRIMIR EN  
EL MES DE **JULIO DE 2013**  
PARA SU COMPOSICIÓN SE UTILIZO LA  
FAMILIA DE TIPOGRAFÍAS **TIMES**