

**DÉFICIT DE PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO DE
LAS DEMOCRACIAS LOCALES TRADICIONALES:
NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Alejandro Marcelo Liberman

DÉFICIT DE PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS DEMOCRACIAS LOCALES TRADICIONALES: NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Alejandro Marcelo Liberman

RESUMEN

El fenómeno de la participación ciudadana dentro de los contextos territoriales locales urbanos puede ser visto desde dos aristas; por un lado desde la perspectiva prescriptiva o legal, la norma constitucional avanza en procurar el instituto de la participación y control ciudadanos. Por el otro, los canales de participación efectiva institucionales presentan un déficit que deja un espacio vacío y por ende una toma de poder mayor de los gobiernos centrales de las decisiones públicas y de control. Parte de este vacío de poder ciudadano se completa con nuevas formas de participación local que incorporan el poder de veto y control apuntando, por ahora, a la defensa de los intereses sectoriales de diversos grupos, aun de manera informal y en algunos casos controvertida y violenta. Intentamos mostrar el nuevo paradigma de las democracias representativas locales, que ya no se conforman con el sistema de escrutinio periódico y mentalizador de las decisiones públicas, sino que se manifiestan cotidianamente a través de dos mecanismos nuevos de actuación: el veto u obstrucción y el de control para obtener en beneficio del grupo alguna prerrogativa que no obtiene por los carriles prescriptivos o legales vigentes.

SUMÁRIO

I INTRODUCCIÓN.....	3
II EL CENTRO DEL DEBATE: PARTICIPACIÓN PRESCRIPTIVA (PP) Y PARTICIPACIÓN EFECTIVA (PE).....	4
II.II DEMOCRACIA EFECTIVA.....	8
II.II.a Ser parte y tomar parte.....	9
II.I Ejemplos constitucionales de participación prescriptiva.....	15
III CONCLUSIONES.....	18

I INTRODUCCIÓN

“La libertad es un bien común y cuando no participen todos de ella, no serán libres los que se creen tales”. Miguel de Unamuno

El fenómeno de la participación ciudadana dentro de los contextos territoriales locales urbanos puede ser visto desde dos aristas; por un lado desde la perspectiva prescriptiva o legal, la norma constitucional avanza en procurar el instituto de la participación y control ciudadanos. Por el otro, los canales de participación efectiva institucionales presentan un déficit que deja un espacio vacío y por ende una toma de poder mayor de los gobiernos centrales de las decisiones públicas y de control. Parte de este vacío de poder ciudadano se completa con nuevas formas de participación local que incorporan el poder de veto y control apuntando, por ahora, a la defensa de los intereses sectoriales de diversos grupos, aun de manera informal y en algunos casos controvertida y violenta.

Intentamos mostrar el nuevo paradigma de las democracias representativas locales, que ya no se conforman con el sistema de escrutinio periódico y mentalizador de las decisiones públicas, sino que se manifiestan cotidianamente a través de dos mecanismos contemporáneos de actuación: el veto u obstrucción y el de control para obtener en beneficio del grupo sobre algún resultado que no obtiene por los carriles institucionales-legales vigentes y que presagia una incesante innovación problemática.

Motiva este documento tres cuestiones clave que fundamentan las variantes de la democracia: a) el atraso cívico, b) las nuevas fuerzas, y c) el espacio político vacante y el vacío institucional y del control o surveillance.

II EL CENTRO DEL DEBATE: PARTICIPACIÓN PRESCRIPTIVA (PP) Y PARTICIPACIÓN EFECTIVA (PE)

Participar como acción individual y colectiva, implica necesariamente tomar parte en algo. Toda persona como individualidad o a través de su vida, en grupo o en comunidad, goza de una mínima inclusión y participa de alguna u otra forma dentro de algo. Esa facultad de exteriorización a través de la acción o de la limitación, medida y valorizada admite como lo define Rosanvallon, que estemos en pleno auge de la democracia del control¹.

Este devenir, desarrollado dentro de la categoría del homo político y consagrado en el principio democrático presupone tanto la expresión (básicamente ejercida por el derecho-deber del sufragio), la implicación (todos los medios que se obtienen para que los ciudadanos se vinculen entre sí y aquellos mecanismos de consenso para el logro común de sus objetivos), y la intervención (entendida como formas de acción colectiva para conseguir aprehender un resultado deseado).

Dentro de la materia de debate contamos con poquísimas referencias, sobre todo, en lo que llamamos la “participación prescriptiva”. Este no es un hallazgo sino que denominamos así a aquel involucramiento proveniente de la ley o marco normativo articulando ciertos mecanismos participativos formales, básicamente promovidos por el legislador (o representante).

Sea que hablemos de PP o de la PE, lo hacemos en función del prerequisite que sostiene ambos sistemas, tal cual es la democracia, desde el tópico que ofrece Dewey, afirmando que la democracia no es sólo una forma de vida social entre otras formas factibles de la vida social; es precondition para la aplicación plena de la inteligencia a la resolución de los problemas sociales². Es esta democracia en donde Castoriadis nos habla de las relaciones sociales de las que se trata son siempre instituidas, no porque lleven un revestimiento jurídico (pueden muy bien llevarlo en ciertos casos), sino porque fueron planteadas como maneras de

¹ ROSANVALLON, Pierre (2006). *“La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance”*. Éditions du Seuil. París. Pág. 31 y ss. Se hace hincapié al hecho que el ejercicio del control se asemeja a la vigilancia del pueblo, que remedia en parte, el mal funcionamiento de las instituciones. Aquí también el control se desdobra en el popular y el institucional formal, como lo es en la Argentina la Auditoría General de la Nación –a nivel nacional- (adoptado por nuestro país a partir de la ley 24.156, impulsado por el Banco Mundial en los países de la región, y luego incorporado en el texto constitucional de 1994), y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Auditoría General –a nivel local-, también adoptado en la Constitución en el año 1996.

² PUTMAN, Hilary. *“Renewing Philosophy”*, cit., p. 180 (*“Cómo renovar la filosofía”*. Cit.. Pág. 247).

hacer universales, simbolizadas y sancionadas³. De manera complementaria Rosanvallon nos aporta como definición restringida de democracia, el régimen que sólo puede establecerse a través de una interrogación permanente sobre sí mismo; régimen que jamás estará definitivamente dado ni enteramente logrado por las instituciones que lo fundan, que permanece siempre marcado por una forma de indeterminación primera⁴.

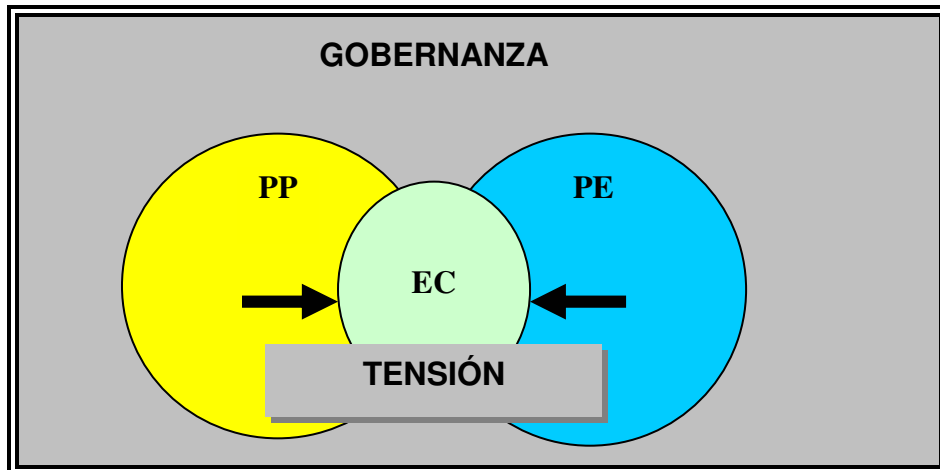


Figura I – El equilibrio y las tensiones entre la PP y la PE
(Fuente propia)

Plantados en el sistema democrático como un modo relacional básico, de convivencia interdependiente, normado, indeterminado y asimétrico, en donde prevalece la tensión como contrapeso de la adecuación al siguiente equilibrio de poder, contribuye a generar una hipótesis de una complementación o más aún de transmutación a otros tipos de democracias de control diseminadas en Occidente.

En este proceso unívoco y expectante, el cambio estructural de las democracias presentan a nuestro modo de ver, y parados en el presente, déficit institucionales y de poder públicos y privados, que abogan directa o indirectamente a la mencionada mudanza sistémica.

Existirá déficit o superávit en función de la cantidad de elementos comunes (EC) existentes dentro del rasgo participativo, en la medida que una sociedad dada posea una circunferencia mayor de los EC, habrá por tanto una mayor adecuación entre la PP y la PE, dentro de la estructura de relaciones entre los diferentes actores, interdependientes y en red, en función de la cual se toman las decisiones sobre la

³ CASTORIADIS, Cornelius (2007). *“La institución imaginaria de la sociedad”*. Ensayo Tusquets Editores. Buenos Aires. Pág. 199.

⁴ Ibidem 1.

cosa pública; esto es, a través de los mecanismos relacionales denominados gobernanza o governance. ¿Podríamos suponer que el ideal sería que se igualen la PP con la PE? ¿La equivalencia entre ambos paradigmas supondría una adecuación racionalizadora de las conductas políticas de los componentes de la sociedad?

En virtud de estos interrogantes haremos un esquema de doble entrada que advierte las distintas consecuencias de y entre: PP-A, PP-B o PE-A, PE-B. Como toda estandarización o teorización, los cortes son tajantes, aunque resultan ilustrativos para demostrar el equilibrio de poderes (incluyendo el mayor o menor control del poder público), la creación, el desarrollo y la acción de los grupos de interés y el grado de institucionalización imperante dentro de una sociedad, con las consabidas “tensiones” generadas entre y dentro de los cuadrantes expuestos.

	ALTO (A)	BAJO (B)
PP	<p>CUADRANTE I</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estado fuerte y concentrador de poder. Extremo puesto en el populismo y el totalitarismo. -Alta valoración de la sociedad a las normas positivas. -Credibilidad en las instituciones. -Corporativismo público y prebendario. -Monopolios. 	<p>CUADRANTE III</p> <ul style="list-style-type: none"> -Pérdida de la credibilidad institucional “entropía representativa” (o sea, la degradación de las relaciones entre elegidos y electores). -Rasgos de posible violencia. -Corrupción cada vez más sutil. -Violación o no acatamiento de las normas positivas. Débiles controles del Estado a su cumplimiento.
PE	<p>CUADRANTE II</p> <p>PODER DE OBSTRUCCION</p> <ul style="list-style-type: none"> -Aparición de líderes políticos provenientes de las bases, creíbles ante la opinión pública. - Sucesión de rechazos puntuales. -Corporativismos estrechos. 	<p>CUADRANTE IV</p> <ul style="list-style-type: none"> -Poca participación. -Escasez de liderazgos. -Supone baja conflictividad.

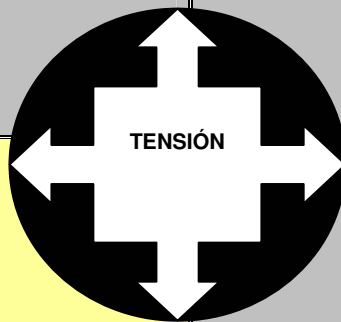


Tabla I: Incidencia de la Participación Efectiva y la Participación Prescriptiva (Fuente propia).

Tanto el corporativismo público como el privado son valorados negativamente partiendo del hecho de que constituye un sistema que favorece los monopolios y la consabida concentración del poder económico-social, con el agravante negatorio de la competencia y la democracia⁵. El sistema corporativo, a nuestro criterio, comparte el Cuadrante I y II.

En los estadios conjuntivos, sobre todo en regímenes democráticos representativos (respetando en este cuadrante que los individuos maximizarán su libertad colectiva para resolver sobre las leyes y principios a los que quieren atenerse⁶), concurren ciertas características, que indican que:

- a) Son más difusos y mantienen estructuras disímiles de los diferentes países, regiones o realidades locales.
- b) Los efectos resultan multicausales, pues porque se estudian desde la perspectiva histórica.
- c) Son de difícil medición pero de amplia percusión mediática.
- d) Están en constante movimiento (ese movimiento implica “tensión”), en procura de alcanzar siempre nuevos equilibrios⁷.

En el acápite siguiente, demostraremos cómo la realidad cotidiana ante las necesidades sociales o de un sector reconocen, ipso facto, nuevas modalidades que escapan a las ya incluidas en las garantías constitucionales de la participación prescriptas dentro de los plexos normativos.

⁵ Sobre el corporativismo y sus consecuencias, se puede consultar un ensayo de reciente aparición. RESICO, Marcelo (2009). *Estructura de una economía humana. Reflexiones en cuanto a la actualidad del pensamiento de W. Röpke*. Editorial UCA. Buenos Aires.

⁶ Sobre los intereses superiores que hay que considerar dentro del proceso democrático, se puede consultar a DAHL, Robert A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press. New Haven, Pág. 219.

⁷ En el Diccionario de la Real Academia Española el término tensión hace referencia, entre las acepciones que nos interesan y sirven al caso, las siguientes: a) Estado de un cuerpo sometido a la acción de fuerzas opuestas que lo atraen, b) Estado de oposición u hostilidad latente entre personas o grupos humanos, como naciones, clases, razas etc., c) Estado anímico de excitación, impaciencia, esfuerzo o exaltación.

Vale decir que la tensión reinante en búsqueda de equilibrios es una acción constante, dinámica, latente o exteriorizada, cuyo nuevo estatus tiende a establecer un nuevo equilibrio con las mismas características intrínsecas que implica todo estado de tensión. Esta circunstancia y permanente es inmanente a todo cuerpo social vivo. La desaparición del estado de tensión aparece en el momento mismo de la muerte.

II.II Democracia efectiva

El valor que se le asignó al desenvolvimiento de la participación efectiva, en las últimas décadas, enmarcado en leyes de raigambre constitucional, invitan a la reflexionar sobre el valor de la representatividad y la voluntad popular de levantar su voz y así modificar aspectos puntuales de su vida en comunidad para sí y para su grupo de pertenencia, tomando como la herramienta tradicional de la democracia el escrutinio, denominada “democracia electiva”, siendo parte integrante del sistema denominado por nosotros, “democracia efectiva”.

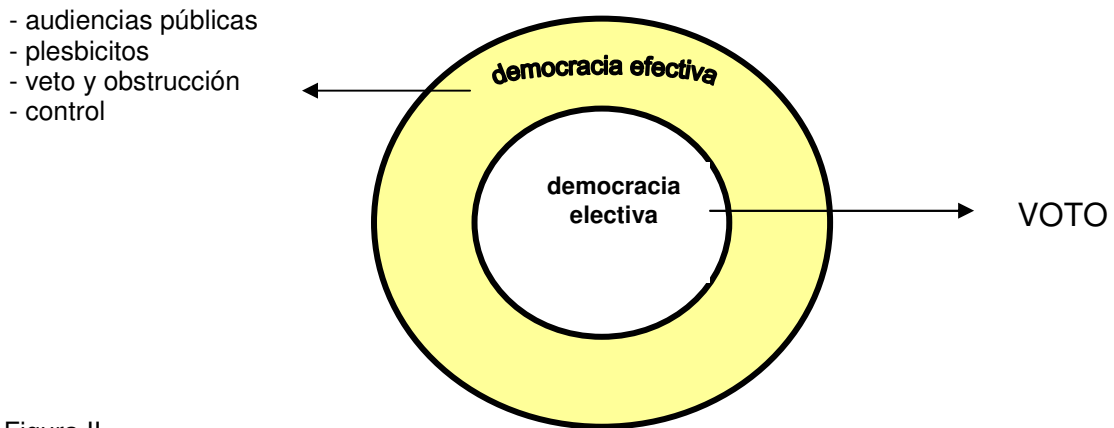


Figura II.
Democracia electiva y democracia efectiva

El constitucionalismo social aparece como necesidad (encorsetados en derechos y garantías de tercera generación) pero también subyacen aquellos grupos de interés nacidos desde las bases populares o corporativas, cuyas exigencias se ejercitan a través de la democracia directa nacida desde el seno de cada organización (formal o informal), a veces en forma espontánea o en otros casos a través de la deliberación y acciones correspondientes y sobre todo atendiendo una problemática estrictamente puntual.

Es un nuevo factor recogido en las constituciones modernas. Sin embargo, el atributo constitucional dado parecería que en ciertas casos y circunstancias resulta insuficiente a la hora de resolver asuntos de índole popular y/o corporativa.

La democracia y la participación directas se incluyen entonces en el nivel superior de la participación pues tienden hacia formas de autogestión y cogestión ciudadanas. Supone la toma de decisiones compartida por los miembros de una

colectividad y su implicación en la acción próxima ante necesidades prioritarias para el grupo de interés implicado.

II.II.a Ser parte y tomar parte

La democracia electiva, como símbolo tradicional garantizado y normativizado, presupone una vocación de “ser parte” de un territorio y de un proyecto compartido preponderantemente por las mayorías votantes. Es una garantía constitucional que incluyente (aunque resulte muy provocador el análisis de Dahl sobre aquellos que por diversas circunstancias no tienen el derecho al voto).

Es entonces una garantía transformada en un derecho-deber cuya expresión pública se exterioriza para elegir periódicamente representantes dentro del universo de opciones preferentes.

Este instrumento incluyente del sujeto de derechos participa en buena medida en un estadio de la democracia primitivo. Instituido el régimen democrático electoral, los mecanismos de renovación de la confianza por el proyecto común de las mayorías votantes no espera al nuevo llamado electivo previsto y previsible.

La dinámica del juego de relaciones sociales cada vez más interdependientes, hace que ser parte de ser representado, no sea un fin social en sí mismo.

Contemporáneamente el surgimiento de la manifestación organizada o espontánea de reclamos (sean sectoriales organizados o de grupos de interés ad-hoc o los *advocacy groups*⁸) ha sobrepasado la contención del voto, como herramienta unívoca de expresión popular.

Las minorías se solapan y discuten ya sea las políticas o los cambios en procura de un beneficio propio o sectorial, en lo que denominamos “el tomar parte de...” (la cosa pública a favor de un grupo minoritario o sectorial). Aquí ya hay un

⁸ COHEN, D., DE LA VEGA R., WATSON G. (2001). *“Advocacy for social justice”*. Bloomfield, CT. Kumarian Press Inc. SALISBURY, Robert H. (1969). *“An Exchange Theory of Interest Groups”*. Midwest Journal of Political Science 13. Pág. 1-32. Véase además en CUNILL GRAU, Nuria (2008). *“La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. 2ª Edición. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina. Pág. 425-461.

involucramiento mayor, un interés público no difuso, que se expresa a través de un reclamo preciso, certero.

El ejercicio de la representatividad se torna transversal, con una pendiente más horizontal y el poder unipolar partidario se desdobra en otros; la aparición del líder nace del propio seno del grupo reclamante que no necesariamente emerge de la actividad partidaria.

El representante elegido a través del proceso tradicional del escrutinio, se torna vulnerable y escaso de representatividad institucional para el caso de no resolver el reclamo puntual amplificado, en la mayoría de los casos, por los medios de comunicación masivos, a lo que llamamos poder de obstrucción mediatizado.

Aquí aparece el nudo del nuevo debate, cuyo foco pone el acento en el aparato reproductor obstruccionista, de veto y control, que se aparta de la actividad política tradicional, esto es identitaria y partidaria, tal cual se la predijo en el “Paradigma de Michigan”, allá por la década del sesenta.

Es allí donde se rompen las reglas tradicionales de la institucionalidad democrática. Los canales participativos tradicionales resultan lentos a la hora de atender un reclamo. Es que el origen mismo de la actividad democrática muta, se transforma desde lo que fue la democracia puramente electiva, con la conformación de los partidos políticos conducidos, en la mayoría de las ocasiones, por líderes carismáticos, cuya organización interna era verticalista, más parecida a una estructura gendarme que a una democrática.

El delay disonante producido por el andar de uno –la actividad partidaria- (que lo fue desde el surgimiento de las democracias modernas) y las nuevas formas de la democracia (tal como los son la implicación y la intervención), hacen de las viejas y vetustas investiduras partidarias se precipiten hacia la soledad del menesteroso.

Los grupos autodirigidos toman parte del asunto que los aflige a través del reclamo, con acciones obstruccionistas o de veto (más adelante nos explicaremos con mayor precisión al respecto) por no considerar, a los grupos de poder elegidos a través del escrutinio, como fieles intérpretes del designio común, donde el espacio físico público ocupa un lugar preponderante en donde se manifiestan a viva voz las opiniones y los problemas del grupo oprimido, menoscabado, olvidado.

Es allí en donde las tensiones vislumbran los desequilibrios entre el poder prescriptivo y el poder efectivo, en donde los elementos comunes no se yuxtaponen necesariamente con la democracia prescriptiva.

El poder de obstrucción o de veto ya es una realidad dentro de las democracias representativas tradicionales. Los grupos de interés reclamantes de sus propias necesidades sectoriales o comunitarias (organizados estatutariamente o no), confrontan con el poder establecido de manera directa, pública, evidente, mediatizada.

Tomemos un par de ejemplos obtenidos de la prensa para significar estos precedentes como casos testigo del reclamo y la participación ciudadana.

El primero se relaciona con un caso de malversación de fondos cuya sospechas recaen en un funcionario público de México; el extracto de la noticia reza:

Representantes de seis organizaciones pesqueras de la comunidad de Cabeza de Toro, así como pobladores y ejidatarios, anunciaron la toma de la Agencia Municipal al mismo tiempo que el cierre de la carretera Tonalá-Puerto Arista, incluso la toma de la Presidencia Municipal, esto si las autoridades municipales no solucionan a la brevedad posible del problema de desvío de recursos. (...) Los inconformes dijeron que se hizo la invitación a la representación de la Contraloría Social del Estado al tener conocimiento que es un organismo creado por el Ejecutivo del Estado para vigilar el buen desempeño de los servidores públicos y porque tienen la confianza de que su intervención contribuya a resolver este problema de malversación de dineros que deberían destinarse para obras de la colonia. (Fuente: Cuartopoder.com.mx, archivo del 13-10-08)

En Buenos Aires también fue noticia una manifestación convocada por un grupo interreligioso referente de la ciudadanía local. De ella, la prensa escribió:

Miles de personas exigieron hoy medidas contra la inseguridad ante la oleada de delitos en una marcha hacia la Plaza de Mayo de Buenos Aires que encabezaron representantes de las religiones católica, judía y musulmana.

Manifestaciones similares se llevaron a cabo en la periferia de la capital argentina y las ciudades más pobladas del interior del país a partir de una convocatoria difundida principalmente a través de Internet bajo la consigna "Digamos basta". (...) "Nuestros representantes discuten hoy algo que no necesitamos", exclamó Bergman en momentos en que la Cámara de Diputados debatía un proyecto gubernamental rechazado por la oposición para adelantar al 28 de junio las elecciones legislativas previstas para octubre.

Por su parte, el sacerdote Guillermo Marcó indicó que "es verdad que los delincuentes instauraron la pena de muerte, pero también es verdad que el odio no soluciona nada" y dijo que "el amor es más fácil que la muerte (...)". (Fuente: Agencia EFE, fechada el 19-03-09)

Con unas pocas herramientas puestas en el tapete a la sociedad su reclamo y lo hacen público y publicado a través de los medios de comunicación que

actúan como catalizadores de la manifestación espontánea, eminentemente nacida en el seno de las ciudades.

Se intenta que el reclamo sectorial lo sea general; que las mass media se acople al reclamo activa o pasivamente, a través de una figura denominada “piquete”⁹, cuya aplicación del término se ha popularizado dentro de la realidad argentina y exportado a otros.

Aquí es donde a nuestro juicio, toma pleno sentido la participación ciudadana. Desde allí, la participación supone también un ejercicio político ya que los individuos “toman parte”, en tanto que ciudadanos y actores políticos, en cuestiones públicas como portadores de intereses sociales o colectivos de una comunidad de la que “son parte”. Por tanto ser parte y tomar parte, en la medida en que ambas dimensiones se desarrollen podremos hablar de una ciudadanía activa e inclusiva que, a nuestro entender, es a la vez requisito y fin de la participación.

Desde nuestro punto de vista este planteamiento recoge el reconocimiento de la condición de actores activos en la esfera pública que nos da la capacidad de influencia sobre la formulación y la decisión de las políticas públicas y no sólo la posibilidad de intervenir colaborando en funciones de asistencia, o como consumidores de actividades o como receptores de servicios.

PP	PE
De “arriba hacia abajo”	De “abajo hacia arriba”
Concesión normativa/garantía	Ejercicio de derechos propios de las bases. Creencia de derechos del grupo.
Política-Partidaria	Política-Apartidaria
Institucionalizado.	Incorpóreo, ocasionalmente, aparecen en forma

⁹ Resultó más que atractivo encontrar un buscador popular como Wikipedia que entre la infinidad de temas que contiene haya divulgado en la red el término “piquete”, ofreciendo el concepto de *“grupo de personas que, en el contexto de una huelga, intenta que esta sea secundada. Dado que en ocasiones los piquetes emplean métodos expeditivos, es necesario a menudo puntualizar que se trata de piquetes informativos para designar a aquellos que intentan defender el derecho de huelga de todos los trabajadores utilizando medios legítimos como la información o el convencimiento.*

Las características de este fenómeno se refieren a los movimientos de protesta, realizados por grupos de personas, organizados o no, los que pueden pertenecer a uniones sindicales o gremiales.

Inicialmente, los piquetes se constituían espontáneamente, en lugares históricos, o frente a edificios de importancia (entidades bancarias, Casa de Gobierno, Legislatura, Palacio de Tribunales, entre otros).

La finalidad de un piquete es la de generar cambios ante una situación de desacuerdo, ya sea de orden político, económico, ambiental, social etc. En algunas ocasiones, la realización de un piquete abandona su categoría de convocatoria pacífica, y se convierte en una manifestación con actos de violencia o vandalismo”. Nos hacemos propio este concepto que amplía al propuesto por la Real Academia Española que refiere a piquete en el sentido de nuestro análisis a un *“pequeño grupo de personas que exhibe pancartas con lemas, consignas políticas, peticiones etc.”*. Y como otra acepción, a la de un *“grupo de personas que pacífica o violentamente, intenta imponer o mantener una consigna de huelga”*.

	de red.
Participación desde un punto de vista racionalizador de conductas sociales normatizadas.	Participar para lograr un objetivo/s concretos, visibles, puntuales y mediatizados.
Plantea la solución a través del derecho positivo y atiende a plantear soluciones de carácter general.	Plantea la solución a través de rechazos puntuales.
Rigidez en sus procedimientos.	Espontánea – Ad Hoc.
Se hace visible a través de la propaganda política y el escrutinio.	Se manifiesta generalmente en los espacios públicos ante la opinión pública
Regularidad y periodicidad.	Atemporal. Sucede en cualquier momento ante un reclamo. Carente de regularidad y periodicidad.
La norma prevé sanciones en caso de verificado un incumplimiento. Interviene la sanción/represión/violencia monopólica del Estado.	Puede manifestarse o desembocar en formas distintas de violencia privada (lock-out, cortes de caminos, rutas, calles, piquetes, entre otros).

Tabla II.
Diferencias entre la Participación Prescritiva y la Participación Efectiva

En un estudio de relevamiento que realizamos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, surgió que los canales institucionales de participación no siempre son justipreciados ni por el gobernante ni por el gobernado.

La existencia de estos salvoconductos deriva en la posibilidad de resolver dentro de unidades físicas más pequeñas, asuntos cotidianos dentro del territorio de incumbencia, más precisamente del barrio.

Por lo antedicho presentaremos algunas cifras que grafican en forma elocuente el déficit de la participación ciudadana, por un lado; desde otra perspectiva, aparece una brecha importante, llamémosla spread en la participación comparativa dentro de estas unidades territoriales institucionalizadas a través de los denominados Centro de Gestión y Participación (CGP), o como en la actualidad son nombrados los Centros de Gestión y Participación Comunales (CPGC).

La Población Participante (PP), incorporada en los presupuestos, que quedó establecida en el programa PC, refleja ciertas inequidades de inclusión ciudadana al repasar cada unidad de gestión (CGP). Vemos como los CGP N°1, 2 y 10 presentan un alto grado de participación sobre el total de la población habitante de aquél. A su vez, unidades de gestión con poblaciones más sensibles y postergadas de la Ciudad, presentan porcentuales bastante más reducidos en relación al total de habitantes; léase el CGP N°4 y el 8 (año 2004), no alcanzando en ninguno de los dos casos a la mitad de la población.

La participación se subsume en la inclusión y, por ende, en la democracia, como sistema de legitimación participativa permanente. No se avizora en este

análisis y en el período analizado, un sistema de gobernabilidad local con preponderancia en procesos inclusivos y receptivos. Si tomamos el promedio relativo entre PR/PT, encontramos que el incremento total anual comparativo llegó a 0,99 puntos. Para el caso de la relación entre PR/PP, observamos una caída abrupta para el año 2004, con respecto al año anterior que ascendió al 127%, y del 27% para el año en curso. En el año 2004 estaba previsto que no se llegue a consumir, en promedio, un pedido por habitante participante.

Ranking	CGP	PP/PT	Ranking	CGP	PR/PP
1	7	97,97	1	2S	114,74
2	5	83,22	2	4	100,73
3	1	77,99	3	13	50,10
4	10	71,63	4	11	28,86
5	2N	63,29	5	14O	27,50
6	14E	57,25	6	7	23,35
7	3	50,92	7	8	13,33
8	12	49,57	8	10	13,29
9	6	47,75	9	14E	11,44
10	9	40,02	10	6	9,61
11	8	31,33	11	5	8,25
12	11	24,31	12	3	8,06
13	2S	16,66	13	12	7,50
14	13	14,41	14	9	7,42
15	14O	8,02	15	1	6,03
16	4	2,95	16	2N	4,27
Promedio					27,20

Tabla IV: Ránking de Pedidos Recepcionados respecto la Población Total y Pedidos Recepcionados por Población Participante por CGP (En %) Período 2004

El Programa "Atención al Vecino" correspondiente al período 2004 lo analizamos a través de la medición de satisfacción por reclamo pedido. La satisfacción la podemos definir como la mayor cantidad posible de población con acceso "libre y pleno" que, al realizar un trámite o reclamo en su CGP, es resuelto en un plazo menor a un período fiscal (resulta una obviedad manifestar que hay expectativas de solución que requieren un lapso más breve).

El análisis se centró en medir en forma relativa la cantidad de pedidos recepcionados y la respuestas atendidas por cada año calendario. La satisfacción total (ST) estaría dada, en el supuesto en que todos los PR sean atendidos en un período fiscal, lo que es lo mismo decir, para nuestro caso: $ST=0\%$. A medida que nos alejamos del punto óptimo, va decreciendo el nivel de satisfacción. Observamos que, el promedio de satisfacción para el año en curso, se encuentra en una cifra cercana al

63%, superior al año anterior que trepó a casi el 44%; aunque por cierto, ambas magnitudes se encuentran bastante alejadas del óptimo descrito (Ver Tabla V)¹⁰.

Ranking	CGP	AV(\$)	PR(*)	R(*)	%NI (**)
1	12	428017	7520	6462	14
2	2S	487053	28800	21500	25
3	5	376804	20000	12000	40
4	14O	457321	4125	1855	55
5	6	521161	8918	3843	57
6	3	435743	5000	1924	62
7	9	473910	7200	2600	64
8	11	415997	10276	3363	67
9	8	486446	8800	2641	70
10	4	712028	8251	2476	70
11	1	482512	8400	2520	70
12	7	781024	23000	5705	75
13	14E	444771	11500	2530	78
14	2N	303037	3050	610	80
15	13	546833	14500	2310	84
16	10	476321	24100	1937	92
Totales		7828978	193440	74276	
Promedio		489311,13	12090,00	4642,25	63

Tabla V: Grado de Satisfacción por Pedido Recepcionado por CGP (Período 2004)

(*) PR y R están medidos en términos absolutos

(**) %NI (porcentaje de necesidades insatisfechas y sin decimales)

II.I. Ejemplos constitucionales de participación prescriptiva

Tomamos algunos territorios locales que reflejan en forma explícita y expresa las modalidades de participación en sus textos legales¹¹.

¹⁰ Descatamos que dada la restricción operativa de los Centros de Gestión y Participación, las respuestas atendidas deberían corresponder a las áreas centrales del gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

¹¹ En la Antigua Roma, hacia el Siglo III-IV el Emperador Domiciano firma la "*Lex Municipii Flavii Irnitani*". En realidad el texto de la ley era único para todas las ciudades que tenían el rango de municipio; sólo se variaba el nombre del mismo cuando se inscribía en tablas de bronce para su exposición pública. Recoge las normas por las que debía regirse la vida municipal. Entre ellas, las que se refieren a las responsabilidades de las autoridades, el orden de intervención en las asambleas, la celebración de comicios, el nombramiento de jueces, las retribuciones de los trabajadores municipales, los gastos que podían hacerse con cargo al erario público, la ciudadanía romana, el nombramiento de tutores o el mantenimiento de la prohibición de los matrimonios mixtos entre romanos e indígenas, si bien establece una dispensa para los celebrados con anterioridad a la promulgación de la ley. GONZÁLEZ, J. (1986). "*The Lex Irnitana: A New Copy of the Flavian Municipal Law*". JRS 76. Pág. 147-243.

1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina

En el Título Segundo referido a los Derechos Políticos y Participación Ciudadana de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, encontramos figuras diversas sobre la participación prescriptiva, a saber:

- a) Libre asociación en partidos políticos (art. 61).
- b) Sufragio libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo (art. 62).
- c) Audiencias Públicas (art. 63).
- d) Iniciativa popular (art. 64 y ss.).

ARTÍCULO 61. La ciudadanía tiene derecho a asociarse en partidos políticos, que son canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno. Se garantiza su libre creación y su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas.

La Ciudad contribuye a su sostenimiento mediante un fondo partidario permanente. Los partidos políticos destinan parte de los fondos públicos que reciben a actividades de capacitación e investigación. Deben dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y su patrimonio.

La ley establece los límites de gasto y duración de las campañas electorales. Durante el desarrollo de estas el gobierno se abstiene de realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto.

ARTÍCULO 62. La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio.

El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley.

ARTÍCULO 63. La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

ARTÍCULO 64. El electorado de la Ciudad tiene derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución (...).

2 Municipio de Curitiba. Brasil.

Veamos ahora otro ejemplo, como lo es, la ley orgánica del Municipio de Curitiba en Brasil, que en su Artículo 7º prescribe que:

La soberanía popular será ejercida:

- a) Por sufragio universal y por el voto directo y secreto.
- b) Iniciativa Popular.
- c) Referendo.
- d) Plesbicito.

ARTICULO 7º: Todo Poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente.

Parágrafo Único – A soberania popular será exercida:

I – Indiretamente, pelo Prefeito e pelos Vereadores eleitos para a Câmara Municipal, por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto.

II – Diretamente, nos termos da lei, em especial, mediante:

- a) Iniciativa popular;
- b) Referendo;
- c) Plebiscito.

3 Municipio de Aguascalientes. México

Artículo 123 de la Ley Municipal: Para la gestión, promoción y ejecución de los planes, y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal.

Artículo 125, pertinente a las atribuciones del Consejo: "I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales; IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; e V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

Artículo 128. Los ayuntamientos promoverán entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, a efecto de que participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus comunidades.

Todos estos ejemplos, hacen suponer una cierta replicación más o menos adaptadas a las democracias contemporáneas y con un modelo exegético más o menos amplio, anexando al modelo tradicional del escrutinio, variantes que implican acortar las brechas de la periodicidad electoral.

III CONCLUSIONES

Sobrevolando las cuestiones planteadas, acaso nos invitan a reflexionar sobre un futuro cambiante en lo que atañe a las diferentes formas que toman las democracias. La mutación hacia otro orden menos disciplinado, con la existencia de una representación popular unificada desde las bases sociales apartidarias, sometidas al control estricto de su entorno próximo, las acciones que se suceden desde la implicación y la intervención ciudadanas y el control del régimen democrático, someten a un corrimiento del poder en algunos otros más descentralizados y cercanos a los asuntos que persiguen los grupos y los ciudadanos.

Es un proceso de cambio, en donde lo tradicional continúa valiéndose de la norma y tiene peso específico por su doble consecuencia de ser un derecho-obligación general que parte del consenso básico y genético de todo proceso democrático.

¿Qué maneras tomará el poder dentro de una década?, ¿cómo se adecuarán las viejas estructuras partidarias tradicionales?, y ¿quedará plasmado este nuevo paradigma en un plexo normativo de raigambre constitucional?

Dejamos planteado el debate sin olvidarnos que en otras oportunidades, como la ofrecida por este Congreso del CONSAD, deberemos retomar la cuestión de si estas nuevas democracias alcanzarán a implosionar en el poder representativo¹².

Queda por resaltar que aún, y tal como lo anuncia Kovadloff¹³, falta fuerza política. "...The institutional shortcomings of the LPP, an elite-driven reform adopted in a country with a legacy of weak institutions and civil society, posed fundamental limits for social participation at the municipal level to lead to the social construction of an inclusive citizenship regime"¹⁴.

Falta consumir ese pasaje de la protesta colectiva (...) al pronunciamiento opositor formalmente constituido en torno a un liderazgo político

¹² Un interrogante que no debemos dejar de lado y que permanece en continua tensión, y que ingresa en el contexto de las nuevas democracias de control, será el cómo y de qué manera será tratado el Poder Judicial en este proceso transicional.

¹³ KOVADLOFF, Santiago (2009). *"Un año por renovar"*. Diario La Nación. 2 de enero. Columna I. Pág. 17.

¹⁴ MONTAMBEAULT, Françoise (2008). *Journal of Civil Society*, Volume 4, Issue 2 Septiembre. Pág. 113-129. La traducción textual propuesta es: "...las deficiencias institucionales de la LPP, impulsada por una élite a través de la reforma aprobada en un país con un legado de debilidad institucional y de la sociedad civil, plantea límites fundamentales para la participación social a nivel municipal para dirigir la construcción social de una ciudadanía inclusiva régimen ". Todo ello, en relación a la Ley de Participación Popular ocurrida en Bolivia.

convinciente . Acaso no esté lejos el día en que esas dirigencias indispensables se constituyan, acompañados por una sociedad comprometida y crítica que construya y emprenda una convivencia de los esfuerzos compartidos, conjuntivos y cuyos resultados desemboquen en productos sociales plenos en su goce y en su continuidad.

Seguramente al lector y a quien escribe estas líneas le surjan muchos otros interrogantes válidos y posibles en la búsqueda de respuestas posibles. También es dable suponer que desde esta perspectiva se nos abra un espacio abierto para generar sociedades más inclusivas y menos desiguales, porque la democracia como tal necesita de latidos para respirar el aire que nos ofrece la libertad.

AUTORIA

Alejandro Marcelo Liberman – Consultor y Conferencista Internacional. Miembro de la IBA, IPSA, ALACIP, ASAP, CLAD, Foro Republicano. Graduado y posgraduado en la Universidad de Buenos Aires. Profesor Universitario. Desempeño laboral en la Unidad Ejecutora Central (Ministerio del Interior), – Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Dirección General de Rentas – Facultad de Ciencias Económicas (UBA) etc. Universidad de Buenos Aires (UBA), Universitat Pompeu Fabra – Barcelona.

Endereço eletrônico: aliberman@eticgroup.net

Site: <http://www.eticgroup.net>