

EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE ARGENTINA¹

M. Esther Martínez Villarroel

CONICET – UNSAM - UCES

esthermartinezvillarroel@yahoo.com

En nuestros días, los mecanismos de democracia directa y participativa adquieren centralidad al momento de discutir los aspectos de un gobierno democrático. En este sentido el rol de la participación ciudadana, tanto desde el enfoque de calidad democrática, donde es considerada como una dimensión evaluable de la calidad de un régimen político democrático, como desde las perspectivas que hablan de un modelo democrático participativo o de un proceso de democratización, donde aparece como una oportunidad de democratización de la forma representativa de democracia, ha adquirido relevancia. De estas consideraciones parte este trabajo, que realiza un repaso por las principales nociones de democracia con las que se trabaja en ciencias sociales. Posteriormente, se muestra como viene siendo abordada la cuestión democrática en América Latina en las últimas décadas y así llegamos a la noción de ejercicio del poder, que es la categoría de análisis central en este trabajo. Categoría a observar a través de la implementación y funcionamiento de dispositivos institucionales que amplían el tipo y cantidad de actores que pueden participar en los procesos de elaboración y toma de decisiones. El análisis toma como objeto de estudio algunos mecanismos que se han implementado en los últimos años en los gobiernos locales. El interrogante central gira en torno al tipo de mecanismos participativos existentes y a cómo ellos modifican las formas tradicionales en que se ejerce el poder gubernamental.

DEMOCRACIA – PARTICIPACION - GOBIERNO

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012

EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE ARGENTINA

INTRODUCCIÓN

En las próximas páginas buscamos reflexionar a cerca de la democraticidad de nuestros gobiernos. Es decir, este trabajo parte de un enfoque de calidad democrática desde el cual se pone la atención en los modos en que se ejerce el poder político en una democracia. Esta cuestión está relacionada directamente con los actores que pueden intervenir en los procesos decisionales y en definitiva con la participación ciudadana.

Con ese propósito, en una primer parte, se presentan de modo muy sintético los distintos modelos teóricos desde los que ha sido concebida la democracia a lo largo del siglo XX. A esto le sigue, un recorrido por las principales perspectivas desde las que se ha abordado la cuestión democrática en América Latina, finalizando en los análisis de calidad democrática y de procesos de democratización. Hablar de procesos de democratización, nos lleva a ocuparnos de la aparición de nuevas formas de hacer política y también de nuevos actores entrando ya a la cuestión de la incorporación de la sociedad civil en la actuación gubernamental.

Los mecanismos participativos son pensados desde el enfoque de calidad democrática y desde aquellas perspectivas que hablan de un proyecto democratizante en América Latina. Ambos modelos nos ofrecen un conjunto de dimensiones observables en los regímenes de gobierno a través de las cuales medir los niveles de democraticidad, concediéndole un lugar central a la participación política de la ciudadanía tanto como categoría de análisis y como práctica política. Además, la existencia de este tipo de mecanismos, desde un punto de vista teórico, se entiende en base a la distinción entre la forma de acceso al poder político y la forma de ejercicio del poder. Estos espacios habilitan el involucramiento de la ciudadanía en el ejercicio del poder gubernamental. Entonces, en una segunda parte del trabajo se presentan algunos casos encontrados en

los gobiernos municipales de Argentina que nos sirven para repensar las teorías a partir del estudio empírico de este tipo de instancias. La mención de los casos es sólo a modo ilustrativo ya que el foco está puesto esencialmente en lo teórico. Finalmente, las conclusiones presentan una serie de interrogantes para las sociedades como la argentina que ya dejó atrás las fases de transición y consolidación de la democracia electoral y que comenzó el siglo XXI con una profunda crisis política.

Este trabajo intenta ser un aporte más en el intento por discutir las posibilidades y limitaciones de organizaciones políticas democráticas donde coexistan formas representativas junto a participativas y directas. Es necesario entender desde la academia las transformaciones que ha tenido el fenómeno democrático, donde el caso argentino es un ejemplo más de una larga cadena de casos nacionales que ofrecen indicios de transformaciones en las formas de participación, de hacer política y de entender la forma de gobierno. Este trabajo se propone construir conocimiento que contribuya con dicha reflexión, analizando aquellos procesos que democratizan la toma de decisiones y el ejercicio del poder político, aspectos que hacen a una de las dimensiones desde las que se analiza la calidad democrática. A través de la revisión bibliográfica, entrevistas a investigadores y datos de estudios de casos realizados con anterioridad y con la convergencia de distintas perspectivas teóricas, pensamos la cuestión democrática en Argentina. Luego que los períodos de transiciones y de consolidaciones ya han concluido, retomando a Laclau y Mouffe, el desafío hoy es “cómo radicalizar la democracia”.

NUESTRAS DEMOCRACIAS

Nuestros principales interrogantes exigen que nos refiramos brevemente a la idea de democracia. En la ciencia política hay bastante consenso con respecto a que ha sido la democracia competitiva el modelo que logró imponerse durante el siglo XX. La democracia schumpeteriana está definida principalmente por sus aspectos elitista, electoral y competitivo y tiene lugar en un espacio público instituido a semejanza de un mercado político, con individuos que establecen preferencias construidas mayormente por políticos profesionales. En estas teorías el principal procedimiento de legitimación

del poder político responde a la lógica mayoritaria registrada en los momentos electorales. Estamos ante una definición mínima de democracia, que hace referencia al método de selección de los políticos, un método por el que se elige mayoritariamente una minoría gobernante, por ello la democracia es definida como el gobierno de los políticos. (J.Schumpeter, 1984). Como crítica a la democracia elitista aparecen otras teorías como las deliberativas y participativas. La primera de ellas rescata la política como formativa de identidades, se trata de la acción orientada al consenso y entendimiento. Es una política donde predomina lo dialógico, las lógicas relacionales, el poder comunicativo y el principio de inclusividad de todos los ciudadanos para participar activamente en la formación de las decisiones que los afectan (Habermas, 1994; Casullo, 2007; Elster, 2001). Para este modelo, es relevante el rol de la sociedad civil y del espacio público político donde tienen lugar las mediaciones deliberativas (Cohen y Arato). El énfasis puesto por la política deliberativa en los procesos de toma de decisiones tiene como meta la existencia de instituciones transparentes y abiertas al debate público (Habermas, 1994). La democracia deliberativa no toma las preferencias como dadas, por ello requiere espacios donde los individuos puedan formar y cambiar sus preferencias (Gargarella, 1995).

Por otro lado, desde un enfoque pluralista, se pone el foco en la política de grupos, reconociendo la presencia de diversos actores entre el individuo elector y el caudillaje electo. El supuesto es que la presencia de un amplio abanico de grupos de interés aumenta la competitividad del sistema y de las políticas resultantes, limitando la concentración del poder en las élites políticas. Hay una cuestión presente en todo el planteo: el tema del poder, su circulación, su visibilidad, los espacios en que se concentra y los recursos sobre los que se funda (R.Dahal, 1991; N. Bobbio, 1986). Con la Poliarquía de R. Dahl se afirma que la existencia de un orden plenamente democrático exige una serie de características que en los hechos son casi imposibles, consecuentemente la realización plena de la democracia es inalcanzable, lo que encontramos son regímenes más o menos democráticos. Se trata de distintos grados de democraticidad ya que los sistemas políticos según sus prácticas se acercan más o menos a esa democracia ideal. Es un orden político se deben tomar y aceptar decisiones colectivas de carácter obligatorio, el proceso político por el cual se llegue a esas decisiones puede ser de carácter jerárquico o democrático. Si se opta por esta última, se parte del supuesto de que “todos los individuos están igualmente calificados para

governarse y por ello deben contar con el derecho de juzgar si una determinada política favorece o no sus intereses, con estos supuestos se niega la legitimidad de la autoridad paternalista entre los adultos”. Entonces, entre los criterios que caracterizan a un proceso democrático, está el de la “participación efectiva”.

Por otro lado y lejos de definiciones ideales, N. Bobbio nos ofrece una noción mínima de democracia, entendida como un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. Este autor subraya como aspecto inherente a la idea de democracia la visibilidad o transparencia del poder, el gobierno de la democracia es el “gobierno del poder público en público”. Siendo la democracia el gobierno controlado por el pueblo, si su accionar está escondido es imposible ese escrutinio popular y nos encontramos con un estado absoluto. A esta idea del poder invisible se le agrega la del poder jerárquico, cuyo movimiento es de arriba abajo, al cual se le enfrenta el poder democrático que es el que va desde abajo hacia arriba y su extensión se entiende como proceso de democratización. Esto conecta directamente con el abordaje pluralista del poder concentrado vs el distribuido. De esta manera, en las democracias modernas la lucha contra el abuso del poder se despliega por dos frentes.

Más recientemente encontramos una vasta literatura que hace referencia a la democracia participativa y directa. Trayendo al centro de la discusión principios y propuestas que fueron los objetivos de los movimientos estudiantiles y de trabajadores en los años sesenta y setenta, que cuestionaban las formas tradicionales de ejercicio del poder político. Desde esta crítica se confronta a la democracia representativa con la participativa y directa, llevando, por ejemplo a la emergencia de experiencias exitosas de gestión participativas como las desarrolladas en Brasil bajo el nombre de Orçamento Participativo (Pont, Raúl). Las diversas iniciativas buscan conformar espacios políticos que ofrezcan una nueva modalidad de participación y democratización de la administración pública, espacios de deliberación que reconstituyen ciudadanía y otorgan poder popular, redefiniendo las teorías democráticas (Y.Welp, 2011; L.Avrizter, 2004, H.Wainwright, 2005). Algunos análisis, sin hacer mención a la noción de democracia participativa, hablan de un proceso de democratización que introduce nuevas prácticas y formas institucionales que procuran aumentar la injerencia de la ciudadanía en la gestión gubernamental y en la política en sentido amplio, hablando de democracia de advocacy (S.Scarrow, 2003). Se trata de mecanismos que aparecen ante la insuficiencia

de las elecciones como medio de control de los gobernantes y de agregación de demandas (Pzeworsky, 1998; Manin, 1998). También, en esta línea de investigación podríamos mencionar los trabajos que analizan referéndums y demás mecanismos de democracia directa (MDD), que señalan el aumento en los últimos años de este tipo de mecanismos, sin dejar de observar las relación entre algunos MDD, con proyectos personalistas, populistas y hegemónicos (A, Lissidini, 2011; D, Altman, 2005).

¿QUÉ SIGUE A LAS TRANSICIONES Y CONSOLIDACIONES DEMOCRÁTICAS EN LATINOAMÉRICA?

En este apartado, continuamos con el desarrollo de las distintas perspectivas teóricas pero ya no pensando en los distintos modelos posibles de democracia, sino en las comprensiones que se han hecho sobre las distintas etapas del fenómeno democrático en América Latina.

En el último tercio del siglo XX se empieza a hablar de la tercer ola democratizadora (Huntington, 1994), con lo cual reaparece en el centro del debate teórico y político el fenómeno democrático. Luego de los regímenes autoritarios en Latinoamérica el eje en torno al cual se debatieron los teóricos de la democracia fue el de las transiciones democráticas y posteriormente las consolidaciones. Es abundante la literatura sobre estos procesos políticos en la región, caracterizando las distintas vías que llevaron desde los autoritarismos a la reinstalación de los Estado de derecho (O'Donnell y Schmitter, 1994; Cavarozzi, 1991). Posteriormente, llegaron las preocupaciones acerca del funcionamiento de las nuevas democracias en contextos crecientemente neoliberales. En este periodo O'Donnell acuñó el concepto de “democracia delegativa”, con el cual hacía referencia a un modo particular de relacionamiento de la ciudadanía con la política, por el cual las elecciones servían para que los electores delegaran en los representantes todo el poder. En algún sentido esta noción no significa algo muy distinto a lo que se expresa con la idea schumpeteriana de democracia de élites.

Las críticas al funcionamiento de las nuevas democracias traen al debate la idea del control social de la política, principalmente, la intervención de organizaciones de la sociedad civil con tareas de monitoreo de la actividad gubernamental. Desde esta perspectiva, sociedades delegativas y la ausencia de mecanismos de accountability contribuyen a la debilidad de las democracias latinoamericanas y en algunos casos se establece una radical diferenciación entre la esfera social y la política (S.De Piero, 2005). En cierta forma, el modelo de la accountability se inscribe en esta línea teórica. O'Donnell con la idea de accountability horizontal (AH) hace referencia al diseño constitucional, en cuanto marco jurídico que determina los distintos mecanismos de control y balance entre las mismas agencias estatales y principalmente entre los tres poderes preponderantes (O'Donnell, 2002). Continuando con esta línea de investigación nos encontramos con la rendición social de cuentas o accountability social. Conceptos desarrollados por E. Peruzzotti y C. Smulovitz con el cual designan el rol de la sociedad civil y especialmente sus formas y mecanismos de intervenir, especialmente monitoreando y controlando la actividad gubernamental. La accountability social completa el rol de la accountability vertical realizado con las elecciones (E. Peruzzotti y C. Smulovitz, 2002).

Además de las cuestiones de accountability, ya en la década de los 90's comienza el debate en torno a la crisis de los partidos y de la representación política. Donde uno de los aspectos centrales es la transformación de las instancias de mediación y agregación de intereses junto al surgimiento de nuevas formas de participación política. Algunas de las características que se identifican en este diagnóstico de crisis son nuevas exigencias de legitimidad presentes en las democracias contemporáneas, el debilitamiento de las identidades partidarias, la insuficiencia de las elecciones como mecanismo de participación y de control, la emergencia de nuevos actores sociales, los liderazgos de opinión y de popularidad, la volatilidad electoral y la ampliación del espacio público (B.Manin, 1998; G. Delgado, M.Novaro, 2000; N.Lerchner, 1999; A. Pzeworsky, 1998; I.Cheresky, 2006). Es decir, durante las últimas dos décadas se viene debatiendo acerca de las debilidades y transformaciones de la democracia representativa que trae consigo nuevos actores y nuevas formas de hacer política. Bernard Manin denomina estos procesos como la "metamorfosis de la representación", poniendo la

atención en el fenómeno mediático de la política y las posibilidades de una democracia de audiencia (Manin, 1998).

Estos debates claramente ya no entran en el modelo o paradigma analítico de las transiciones y consolidaciones democráticas. Las fuerzas armadas en la región ya no son el tercero que clausura la disputa entre los distintos actores políticos, la reinstalación del estado de Derecho como meta se alcanzó y es indiscutible la consolidación de la democracia electoral como regla general (Munck, 2010). Entonces el mundo académico busca y desarrolla marcos analíticos comprensivos de la realidad actual. Enfoques que permitan sistematizar los múltiples elementos constitutivos de nuestras democracias que hoy son puestos en cuestión. Ello lleva a que muchos investigadores encuentren en el estudio de la calidad democrática ese enfoque. De esta manera, la agenda de investigación latinoamericana puede dividirse en distintas fases, con temáticas diferentes, donde en los 60 y 70 se trató del estudio de los golpes autoritarios, en los 80 las transiciones democráticas, en los 90 los procesos de consolidación democrática y desde el 2000 la calidad de la democracia (Munck, 2010).

Esta última perspectiva incorpora un vasto abanico de elementos que hacen al funcionamiento de nuestras democracias. Iazzeta, O'Donnell y Vargas Cullell ofrecen este abordaje de calidad democrática con la intención de ser una propuesta de investigación-acción que vigoriza la democracia desde su misma implementación ya que fortalece a la sociedad civil, la accountability societal y la democracia desde abajo. Los autores generaron una herramienta metodológica, con factores observables, que permita medir distintos aspectos que hacen a la calidad de las democracias a partir de la realización de una "Auditoria Ciudadana". Esta herramienta subraya la participación política de la ciudadanía (O'Donnell, Iazzeta y Vargas Cullell, 2003). La introducción de este esquema de análisis permite ir más allá de los análisis de consolidación democrática, que en definitiva refieren a la consolidación de la democracia electoral (Cheresky, 2006) y hablar de democracias de baja o alta calidad.

Muchos de los autores que trabajan en torno a la cuestión de la calidad la ligan a la existencia y funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Otros relacionan con la calidad la deliberación, pero sobre todo como fase previa a la toma de decisiones, como la existencia de “arenas participativas y públicas” que democratizan los gobiernos e incrementan la calidad de nuestras democracias. Estos postulados contienen una fuerte revalorización de la participación directa en la discusión política. (Munck, 2010; M.A. Martínez, 2004).

A partir de la emergencia de instancias participativas, lo que algunos autores advierten en América Latina es una disputa por la construcción democrática. Disputa en la que se confrontan proyectos políticos diferentes, uno de ellos básicamente reconoce a las organizaciones partidarias casi como los únicos actores políticos y reduce la idea de participación política a la participación en elecciones, sería el proyecto de la Democracia Representativa o Elitista. Por otro lado, están los promotores de una democracia con un espacio público dinámico, expansivo y abierto, con una ciudadanía permanentemente activa, que resignifica y amplía las nociones de política y de participación, este proyecto es el democrático-participativo, el cual alberga las distintas alternativas e innovaciones democráticas que hallamos en los gobiernos actuales, especialmente en el ámbito local (E.Dagnino, 2006). En estas discusiones aparece la deliberación muy vinculada a las posibilidades de “democratización de la democracia”, entendida más que como modelo en si, como una fase previa a la decisional, por lo tanto compatible con las democracias representativas y mayoritarias (Munck, 2010). Esto obliga a redefinir la noción de “democratización”, al respecto L. Whitehead, dice que en América Latina el esquema clásico desde el que se concibe la democratización no permite abordar el dinamismo y ambigüedad de los procesos democratizadores en curso. En este sentido, subraya la creciente aparición de experiencias o “innovaciones institucionales” orientadas a “...democratizar sistemas políticos que no son antidemocráticos (se trata de) procesos incompletos que merecen la designación de “potencialmente democratizadores”...”(Y.Welp y L.Whitehead, 2011:16). Estos últimos análisis, nos llevan a pensar en ciertas perspectivas que cuestionan las formas tradicionales de ejercicio del poder político, lo hacen confrontándolas con formas participativas y directas. Estas perspectivas y conceptualizaciones encuentran su realización en distintas innovaciones institucionales desarrolladas a lo largo de todo el mundo que conceden un rol central a la ciudadanía en el quehacer gubernamental (Pont,

Raúl, 2011; H.Wainwright, 2005; J.Font, 2007; Subirats, 2007). Las diversas iniciativas de este tipo, buscan conformar espacios políticos que ofrezcan una nueva modalidad de participación y democratización de la administración pública, espacios de deliberación que reconstituyen ciudadanía y otorgan poder popular (Y.Welp y L.Whitehead, 2011; L.Avritzer, 2004).

ENTRE EL ACCESO Y EL EJERCIO DEMOCRÁTICO. NUEVAS PERSPECTIVAS DE ANALISIS PARA PENSAR LO PARTICIPATIVO

En nuestros días, el paradigma de la calidad, permite empezar a distinguir la forma democrática o no de acceso al poder político de la forma de ejercicio de ese poder. Esta distinción nos advierte que la democracia no es sólo una forma, un procedimiento de acceso a los altos cargos del gobierno, "...sería un error equiparar a la democracia electoral con la democracia tout court.."(G.Munck, 2010). Aparece como requisito no sólo ser elegido democráticamente sino también gobernar democráticamente, así la idea de democracia adquiere un significado que va más allá de su definición minimalista y que pone la atención en la forma de gobernar observada en los procesos de toma de decisiones, en los límites al poder político, en la dispersión del poder entre instituciones democráticas, en la vigencia de derechos civiles y políticos, en los procedimientos de reforma constitucional (G.Munck, 2010).

Calidad y legitimidad aparecen vinculadas a los procedimientos para controlar los gobiernos, no sólo escogerlos, es decir que en gran medida dependen de la influencia que los ciudadanos pueden ejercer sobre el gobierno y de las condiciones y procedimientos que permiten esa influencia. Al respecto Levine y Molina señalan que los niveles de calidad de la democracia no se observan sólo a partir de la decisión electoral, sino también por el proceso de adopción de políticas públicas y por los mecanismos para exigir responsabilidad a los gobernantes. Lo cual los lleva a hablar de la "refundación de la democracia" a partir de la expansión del significado y alcance de lo participativo y del significado operativo de Democracia. Este planteo lleva a un análisis sobre la calidad de la democracia y el ejercicio del poder político a partir de la

observancia de distintas dimensiones constitutivas de esta forma de gobierno, entre las cuales destacamos la dimensión participativa y la de accountability (Levin y Molina, 2007; Morlino, 2008).

La democracia electoral ha demostrado estar consolidada pero se abrió el debate en cuanto al tipo de democracia vigente y a la calidad de la misma. Desde este razonamiento, la calidad y tipo de un gobierno democrático no dependen exclusivamente del acto fundante, es decir, de las elecciones ya que ellas son un requisito mínimo indispensable, sino que el otro factor relevante es la forma en que se ejerce el poder político, es decir, cómo se gobierna. Es este supuesto el que nos lleva a abordar la cuestión democrática no desde la formación del gobierno sino desde los mecanismos que viabilizan el ejercicio de gobierno. Este supuesto permite hablar de democracias sustantivadas, es decir, delegativa, electoral, participativa, representativa, sustantiva, entre otras ideas. Sin esa distinción entre el origen y el ejercicio del poder político la idea de democracia quedaría reducida a un simple método de elección de gobernantes y de competencia entre élites. De este modo, la pregunta en décadas anteriores pudo haber sido si el gobierno fue elegido democráticamente, en nuestros días una pregunta más pertinente sería si se gobierna democráticamente (PNUD, 2010). A continuación, se presentan algunos casos concretos que posibilitan un ejercicio del poder más democrático.

ARGENTINA 2001 Y 2011, ENTRE LA CRISIS Y LA DEMOCRATIZACIÓN

Pensar en los mecanismos participativos en Argentina, nos obliga a situarnos en la época en que estos aparecieron con mayor intensidad, esto fue a fines de la década del 90 y mayormente en los primeros años de este siglo. Por aquel entonces, Argentina atravesaba una época de crítica y rechazo social al modelo político y económico vigente, derivando en la crisis de diciembre de 2001 que significó un cuestionamiento global al sistema social, económico y político vigente por entonces. El aspecto socioeconómico puede decirse que fue determinante en el estallido y la intensidad de las manifestaciones, desde la segunda mitad de la década del 90 la

precarización laboral y demás medidas neoliberales fueron excluyendo progresivamente a grandes sectores de la población. Las tasas de pobreza, desnutrición e indigencia aumentaron exponencialmente y como medida detonante, en diciembre los pequeños ahorristas vieron como perdían sus ahorros de años con lo que se llamó “el corralito financiero” (S. De Piero, 2005; D. García Delgado, 2003). Todos estos factores van a desembocar en los estallidos de diciembre de 2001.

Para este estudio nos enfocaremos en la dimensión estrictamente política donde encontramos, por ejemplo, los reclamos expresados por el movimiento de asambleas barriales con el “que se vayan todos”, reclamos que se dieron mayormente en los grandes centros urbanos y principalmente como crítica a la política nacional. Por aquellos años se demandaba la participación directa de los ciudadanos, cuestionándose de esta manera el funcionamiento de la forma representativa de democracia. Forma caracterizada, especialmente, por la fuerte discrecionalidad que ella implica en el manejo de los asuntos públicos y por los resultados sociales y económicos que genera. Inherente a este debate es la revisión de las formas tradicionales de ejercicio del poder político, especialmente la monopolización de lo público-político por los agentes partidarios y la naturaleza de los mecanismos de accountability (E. Peruzzotti y C. Smulovitz, 2002). De este modo, distintos sectores de la sociedad civil, principalmente movimientos sociales y organizaciones, demandaron la democratización de la política, reclamando por instituciones y procesos más inclusivos y permeables a la participación y control ciudadanos (N. Lerchner, 1999; JM Abal Medina, 2004). En los principales centros urbanos del país, encontramos experiencias y prácticas participativas, que emergen como espacios enfrentados a las formas políticas tradicionales. Con ello nos referimos al movimiento de asambleas barriales, colectivos culturales, trabajadores de empresas recuperadas, ahorristas y al movimiento de piqueteros (M. Svampa, 2007; G. Delamata, 2005).

Ha pasado una década desde aquellos hechos y es válido reflexionar y pensar qué cambió en todos estos años y cuánto se democratizó el sistema político argentino en la etapa poscrisis. No obstante todas las críticas al sistema político, el auge participativo duró sólo los primeros años ya que cuando el sistema se estabilizó, tomó una forma semejante a la que tenía previo al 2001. Especialmente luego de las elecciones legislativas de 2005, es clara la salida de la crisis lo que no implica la resolución de todas las demandas que se encontraban en la base del momento más

crítico pero si una estabilización del funcionamiento general del sistema político (I.Chersky, 2008). A medida que la situación se estabilizó para muchos investigadores también se contrajo la participación, algunos movimientos sociales fueron integrados al kirchnerismo, otros se disolvieron como el movimiento piquetero y la mayoría de las asambleas barriales (G. Delamata, 2005). La estabilidad política y en cierta medida la reconstrucción del sistema político tal como estaba planteado con anterioridad, permite pensar que la Argentina sigue siendo una democracia únicamente electoral, donde los modelos alternativos tales como los deliberativos y los participativos no lograron instalarse más allá de lo discursivo. Ejemplo de esto es que la única ley de reforma política que se impulsó desde el gobierno nacional, a lo largo de esta década tuvo lugar recién en el 2010 y su único objeto fueron reformas que giraron en torno a la competencia electoral entre partidos. M. Svampa señala que la política del kirchnerismo ha fortalecido la democracia delegativa y el decisionismo.

Como ya mencionamos, con la estabilización de la crisis se da cierto repliegue de la participación ciudadana pero también la formalización de espacios y prácticas de participación a nivel gubernamental y que son objeto de este trabajo (F.Bombarolo, 2002; D. García Delgado, 2003; E. Dagnino, 2006). Con estas reformas institucionales, nos referimos a experiencias, programas, políticas públicas y mecanismos gubernamentales cuyas preocupaciones son la participación ciudadana, la calidad democrática, la rendición de cuentas y la articulación entre sociedad civil y gobierno y que en lo que sigue veremos con más detenimiento en ejemplos concretos. Si bien el interés está puesto en las instancias creadas a nivel local se hará una mención de algunos casos nacionales que siguen esa lógica.

A nivel nacional, encontramos en el año 2002 que se implementa una estrategia de salida de la crisis basada en la articulación de actores gubernamentales con otros provenientes de la sociedad civil llamada Diálogo Argentino. Estrategia formalizada el 14 de enero de 2002 y que operó como un espacio de encuentro y debate intersectorial. Surgió en un momento de debilidad institucional y fuerte agitación social. En un comienzo fue conformada por la Iglesia Católica a través de la Conferencia Episcopal Argentina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ejecutivo Nacional. A través de una fuerte tarea de comunicación llegó a reunir a diferentes credos, ONGs, organizaciones de la sociedad civil, empresarios y sectores sindicales. Frente a la debilidad de las instituciones de gobierno y especialmente al

fuerte rechazo social hacia ellas, Diálogo Argentino ayudó a sostener un gobierno que carecía de la legitimidad de las elecciones y donde a pesar de contar con el apoyo de todas las fuerzas políticas en el Congreso, este apoyo tampoco era considerado socialmente. La intención del Presidente Duhalde en aquel momento fue la de que este nuevo terreno se constituyera en una especie de consejo capaz de diagramar políticas de Estado a largo plazo. Más allá de los resultados alcanzados y de que finalmente no logró mantenerse en el tiempo ni funcionar como un consejo, fue un actor relevante en el momento de crisis. En su primer etapa, llevó adelante un intenso proceso de comunicación con diversos actores de la sociedad, escuchando demandas y promoviendo acuerdos mínimos, la idea era superar la desconfianza e ir consensuando en alguna política a mediano plazo. En la segunda etapa que duró hasta comienzos de la presidencia de Nestor Kirchner, el rol de conductor del proceso fue liderado por la sociedad civil más que por los actores estatales y se ocupó de viabilizar la implementación de las propuestas de las Mesas Sectoriales. Cabe destacar como característica que la participación de la sociedad civil se dio principalmente a través de diferentes organizaciones, otro aspecto a señalar es la presencia de organismos internacionales, como actor en relación directa no sólo con el gobierno sino con los actores sociales. A modo de balance, Diálogo Argentino en su corta vida tuvo importantes consecuencias, logrando impulsar una serie de proyectos desarrollados principalmente por sus mesas sectoriales y que fueron sacados por decreto y algunos después hechos ley. Entre estas medidas se destacan: la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, el decreto de Emergencia Ocupacional Nacional, el decreto 214/02 que transformaba todas las obligaciones expresadas en dólares, el decreto de Emergencia Sanitaria, el decreto que modificaba el presupuesto y la aplicación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados²

Posteriormente, en el año 2003 apenas comenzada la presidencia de Nestor Kirchner, nos encontramos con la sanción del Decreto 1172 de "Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones". El propósito del conjunto de medidas que el Decreto dispuso fue garantizar y regular el derecho de toda persona a requerir, consultar y recibir información por parte del Poder Ejecutivo Nacional,

² PNUD, Evaluación del Diálogo Argentino, 2004

A través de los diferentes reglamentos que este decreto contiene, regula las siguientes herramientas de participación: Audiencias Públicas; Elaboración Participativa de Normas y Reuniones abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos³ También a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1172/03, toda persona puede conocer el contenido de los actos de gobierno, consultando libre y gratuitamente vía Internet, la edición del día del Boletín Oficial de la República Argentina (todos los anexos y todas las secciones).

Otro caso de este tipo fue la creación en la órbita del Ejecutivo Nacional de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia también en el 2003 y que continúa funcionando en la actualidad. Las actividades que se realizan desde esta dependencia estatal han tenido como eje la información pública y lo dispuesto por el decreto 1172 entre otros documentos. Según se informa oficialmente la Subsecretaría actúa como organismo coordinador o autoridad de aplicación de: audiencias públicas, acceso a la información pública, publicidad de la gestión de intereses, elaboración participativa de normas, reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos y garantiza la gratuidad del Boletín Oficial. El objetivo de esta instancia ha sido el fortalecimiento de las relaciones Estado-sociedad civil⁴.

En el marco de la Subsecretaría se desarrolló e implementó entre los años 2003 y 2009 un Programa de Auditorías Ciudadanas en los gobiernos locales del país, que logró trabajar con 47 municipios. Se trataba de un programa inspirado en uno que se realizó con anterioridad en Costa Rica construido a partir del marco conceptual y operativo de calidad democrática. En estos procesos se evalúan distintos grupos de aspiraciones que los ciudadanos tenían sobre sus gobiernos y que fueron definidas en Foros Ciudadanos abiertos e inclusivos. Posteriormente se realiza un relevamiento de las opiniones con todo un conjunto de herramientas, tales como encuestas, focus group y entrevistas y finalmente se presentan los resultados a las autoridades municipales y a los ciudadanos participantes del Foro. Y desde entonces la responsabilidad queda totalmente en las autoridades municipales y los ciudadanos para pensar medidas que mejoren la situación diagnosticada.

³ <http://www.mejordemocracia.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=57>

⁴ <http://www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=41>

Finalmente, es en los gobiernos locales, donde es más notoria la aparición y desarrollo de mecanismos participativos. Se trata de mecanismos heterogéneos, en funciones, en objetivos, en el tipo de participación que permitían y en las dinámicas de funcionamiento, variando su formato o diseño institucional de un caso a otro. Los mecanismos hallados son: Consejos Consultivos; Consejos Vecinales; Bancas del Vecino, Presupuesto Participativo, Consultas Populares, Foros Vecinales, Auditorías, Audiencias Públicas, Planes Estratégicos Participativos y procesos participativos de elaboración de normas y gestión de políticas.

Habiendo analizado algunas de estas instancias, notamos que el común denominador de todos estos procesos, es que afectan la forma en que se vinculan representantes y representados. Lo novedoso y hasta revolucionario de ellos, es que se insertan y recrean debates en torno a la naturaleza democrática o no de un gobierno ya no exclusivamente por su origen sino por su ejercicio. Es decir, la principal modificación que ellos suponen para el sistema político es la incorporación de los ciudadanos en la actividad gubernamental. Reconocen la participación política de los representados más allá del rol de electores. En ese sentido, estas instancias aparecen como canales por los que se vehiculizan las demandas sociales hacia la organización política, facilitando la vinculación entre ciudadanía y gobierno con el fin de que aquella encuentre un mecanismo por fuera de los partidos políticos y del sufragio para elevar al poder gubernamental sus demandas y necesidades. De este modo, estas instancias estarían cumpliendo funciones de agregación de demandas e intereses. En segundo lugar, estas estructuras funcionan como instancias intermedias y articuladoras entre el ciudadano y el gobierno, son instancias que median la relación entre la organización social y la política, llevando adelante la tradicional función de mediación política.

Finalmente, el eje de análisis que lleva nuestra mayor atención es el relativo al ejercicio del poder político y a cómo este es modificado a partir de este tipo de reformas en la institucionalidad local. Se trata de conocer de qué modo ellos operan sobre los procesos decisionales, siendo factores “potencialmente democratizadores”. El estudio de cada caso en particular debería orientarse a responder si ellos aumentan la calidad de nuestras democracias y si ¿Democratizan la democracia competitiva, elitista y electoral actualmente dominante?

En primer lugar, decimos que la principal característica de estos dispositivos institucionales es que están formalmente creados en la organización gubernamental desde el poder político (top-down), con una dinámica de funcionamiento participativa e inclusiva. Estos dispositivos generan las condiciones para la interacción directa sociedad civil-gobierno a fin de que la ciudadanía participe en los procesos gubernamentales de toma de decisiones especialmente en la elaboración de políticas públicas (E.Martínez Villarroel, 2004). Traigo a este trabajo la opinión de Avritzer sobre estos mecanismos participativos, que aunque esté basada sobre casos de Brasil igualmente describe las características de estos mecanismos en Argentina. El autor señala que estas instituciones presentan cuatro características principales, de las cuales nos interesa destacar dos de ella. En primer lugar, son instancias que operan simultáneamente a través de los principios de la representación y de la participación. Es decir, se trata de formas híbridas entre la participación y la representación, y entre la sociedad civil y los actores del Estado. Sin embargo, los actores estatales conservan la soberanía formal sobre el proceso de elaboración de decisiones. Una segunda característica, es la interacción que ellas promueven entre actores sociales, actores estatales y partidos políticos, interacción que permite a la sociedad canalizar demandas desde las bases al Estado. Esto último, implica que a través de estas formas institucionales se inserta a la Sociedad Civil en el sistema de gobierno (Avritzer, 2004). Algunos investigadores identifican como objeto de este tipo de formas gubernamentales el de promover el involucramiento ciudadano en la definición de escenarios futuros, fijando prioridades, optando por formas de hacer las cosas (Brugué, Font y Gomà, 2007). Se trata de mecanismos que permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, esto supone un intercambio bidireccional (Font J. 2007). Los sistemas políticos que albergan en su estructura este tipo de mecanismos participativos parten de dos ejes centrales: la participación y la proximidad. Se trata de un modelo que busca "una política inclusiva (hecha por muchas personas y por muchos colectivos) deliberativa (por personas y colectivos que argumentan, reflexionan y deciden) y desde espacios de proximidad..." (Blanco y Gomá, 2002:32).

Enmarcados, en estas definiciones los mecanismos participativos que encontramos en los municipios argentinos si bien en su espíritu y marco legal que los constituye en su mayoría presentan esos aspectos, hay que distinguir entre aquellos diseños que permiten la participación de la ciudadanía nucleada a través de

organizaciones de aquellos que sólo trabajan con ciudadanos de modo individual. Estos últimos, observamos que tienen mayores problemas de continuidad a lo largo del tiempo y también mayor rotación de los participantes y menos efectividad medida en base a los resultados a que llegan. Además, otro aspecto es el comportamiento de la participación ciudadana en instancias formales, excepto en contados casos, la participación es totalmente cíclica, fluctuando a lo largo del tiempo, registrando momentos de alta intensidad y cantidad de actores sociales involucrados en la institución participativa y otros momentos en que la actividad se retrae hasta niveles que ponen en riesgo la continuidad del espacio.

Por último, si pensamos en estos espacios de participación institucionalizados, con todas las potencialidades para la democracia que ellos tienen, en relación a todo el país el panorama no es muy alentador. Ya que la existencia de estas instancias se trata más de experiencias aisladas que de una pauta general. Sin ir más lejos, de los más de 2000 municipios existentes en el país, sólo 47 participaron del programa de auditorías, en cuanto a programas de presupuesto participativo, el gobierno registra sólo 35 casos de los cuales la mayoría es reciente o sea difícil de saber qué continuidad en el tiempo lograrán. Estos datos confirman que nuestra democracia ha fortalecido y consolidado definitivamente los dispositivos electorales pero aquellos que hacen a la calidad democrática aún no están ni siquiera en agenda.

CONCLUSIONES

El debate teórico en nuestros días en torno a la cuestión democrática se construye desde toda esa historia de la democracia en la región, retomando los últimos conflictos como así también las alternativas a que dichos conflictos conducen. La democracia continúa desarrollándose, renovándose y resignificándose. Una vez que se sale de la noción mínima de democracia electoral o competitiva y la teoría avanza incorporando diversos elementos que hacen a un gobierno democrático, se comienza a hablar de democraticidad, de tipos o grados de democracia, con lo que en definitiva se habla de calidad.

Dos décadas después de las transiciones democráticas los desafíos y problemáticas que esta forma de gobierno enfrenta se renuevan y complejizan. Los rasgos de las sociedades latinoamericanas propias del siglo XX han ido perdiendo centralidad, dando paso a nuevas configuraciones societales y políticas. Desde el paradigma neoliberal, la política, el Estado y el trabajo pierden su rol monopólico en la constitución de sujetos y las relaciones Estado-sociedad se modifican. Luego del neoliberalismo se empieza a observar cierto reacomodamiento y yuxtaposiciones entre rasgos de tipos societales viejos y nuevos y de matrices sociopolíticas diversas (Garretón, 2000). Estos cambios llevan consigo los elementos que van a derivar en lo que actualmente se designa como crisis de la política, metamorfosis de la representación o crisis de legitimidad (Manin, 1998; Abal Medina, 2005). Diferentes fórmulas para referirse a la pérdida de espacio de la esfera de la política, a la distancia entre representantes y representados, al debilitamiento de los partidos políticos como las instancias mediadoras y agregadoras de intereses por excelencia pero también a la emergencia de nuevas formas de ejercicio político y democrático. Entonces, es en este contexto que vamos encontrando experiencias y prácticas participativas que cuestionan la democracia elitista y representativa, no rechazándola pero sí catalogándola de insuficiente. Aparece un amplio sector de la sociedad civil que reivindica formas de quehacer político alternativas a los modelos netamente competitivos. En los últimos años y especialmente en los ámbitos municipales encontramos formas de ejercicio político plenamente democráticas y que alientan a trabajar en ese camino, generando el conocimiento y condiciones necesarias para una democracia participativa y deliberativa, es decir una democracia de alta calidad. En esta problemática, en países con un régimen federal como el nuestro se debe situar todo trabajo sobre las posibilidades de una democracia participativa, con mayor incidencia de la ciudadanía. Este trabajo se propuso entrar en ese debate aportando elementos teóricos como así también evidencia empírica, no obstante, el camino de relevamiento y conocimiento de los distintos casos aún está en una etapa inicial y es mucho lo que queda por investigar, pero lo ya realizado nos permite desarrollar algunas hipótesis que organicen nuestras futuras búsquedas.

BIBLIOGRAFIA

- Abal Medina, J. (2004) Muerte y Resurrección de la Representación Política, Fondo De Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- Alcántara Sáez y Leticia Ruiz Rodríguez (eds.). Democracias inciertas o democracias consolidadas?", Chile, s/f
- Altman, D.(2005) Democracia directa en el continente americano:¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?
- Avritzer, Leonardo (Org.). (2004) A participação em Sao Paulo.UNESP, Brasil.
- Bobbio, N. (1986) "El futuro de la democracia". México, Fondo de Cultura Económica.
- Bombarolo, Félix (2002). "Formas de participación de la sociedad civil en las políticas sociales". Ponencia para el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires.
- Casullo, M.E.(2007) Deliberative Democracy and the Politics of Reason.
- Cavarozzi, Marcelo. Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)
- Cejudo, G. y Zabaleta, D.(2009) La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder. Publicaciones CIDE, Méjico.
- Cernadas de Bulnes, M.N. (2005) Las aporías de la democracia recobrada. La construcción del ciudadano en Argentina.
- Cheresky, I. (2006) Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía. En revista NUEVA SOCIEDAD No 206, noviembre-diciembre de 2006.
- Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean-Michel (comp.)(2003). "De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999-2001". Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Cheresky, Isidoro(Comp.)(2008) La política después de los partidos. Prometeo, Buenos Aires.
- Cunill Grau, Nuria.(1995) La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. En la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 4, Caracas, Jul.

- Dagnino, E. Olvera, A.J., Panfichi, A. (Coordinadores).(2006) La disputa por la construcción democrática en América Latina. FCE, CIESAS. Universidad Veracruzana, Méjico.
- Dahl, R. (1991)La democracia y sus críticos. Buenos Aires, Paidós.
- De Piero, S.(2005) Organizaciones de la Sociedad Civil. Desafíos de una agenda en construcción. Buenos Aires. Paidos.
- Delamata,Gabriela y Armesto, Melchor. (2005) Ciudadanía y territorio: las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales. Espacio Editorial.
- Elster, Jon (comp.).(2001) La democracia deliberativa. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Fidyca, Leopoldo. La participación comunitaria. Marco constitucional de la República Argentina. Secretaría de Relaciones con la Comunidad. s/f.
- Font Fabregas, J.(ed) (2001): Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel.
- Gallardo, Javier. Elogio modesto a la deliberación política. En Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 18 N°1 - ICP - Montevideo
- García Delgado, D. (2003). Estado-Nación y la crisis del modelo. Buenos Aires. Norma.
- García Delgado, D. , Casalis A.(2008) “Informe sobre democracia y desarrollo en Argentina 2006-2007”- ALOP.
- Gargarella, R.(1995) El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina. En Revista Sociedad, de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- Habermas, J. (1994). “Tres modelos de democracia”. En Ágora N°1.
- Huntington, Samuel.(1994) La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Paidos.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal.(1987) “Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia”. Siglo XXI, Madrid.
- Lechner, N. (1999) “Las condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo” en Filmus, Daniel compil. ”Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina de fin de siglo”. Eudeba, Buenos Aires.
- Lechner, N.(1997). “La reforma del Estado. Entre modernización y democratización”. En AA.VV.”Un estado para la democracia”. Friedrich Ebert Stiftung. Porrúa Editorial, México.
- Levine, Daniel H. y Molina, José Enrique.(2007) “La calidad de la democracia en América latina: una visión comparada”. Ediciones Universidad de Salamanca.

Lissidini, A.(2011) Democracia Directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación. CLACSO, Buenos Aires.

Manin, Bernard (1998):“Los principios del gobierno representativo”. ALIANZA, España.

Martínez Villarroel, Esther (2004): “Formas de participación políticas vigentes en la actuación gubernamental: el caso de Mendoza”. SECyT - UNCuyo

Morlino, Leonardo.(2008) Calidad democrática entre líderes y partidos. Istituto Italiano di Scienze Humane, Italia.

Munck, Gerardo. (2010) Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación. En Revista de Ciencia Política, vol. 30, núm. 3.

Nogueira M.A. (1999). Un Estado para la sociedad civil. Revista del CLAD Reforma y Democracia N°14. Caracas (Venezuela).

Novaro, Marcos (2000):“Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas”. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Ph, comp. (1994): “Transiciones desde un gobierno autoritario”. Paidos, Madrid.

O'Donnell, G. Ilusiones sobre la consolidación. En Nueva Sociedad 180-181, Jul-Ago / Sep-Oct 2002, pp 311-332.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002) Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas Democracias Latinoamericanas. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

PNUD – OEA(2010). Nuestra Democracia. Méjico.

Przeworski, Adam y otros(1998): “Democracia sustentable”. 1º ed. Paidos, Argentina.

Quiroga, H. (2005). La Argentina en emergencia permanente. Buenos Aires:

Scarrow, S., Cain, B., Dalton, R. (2003). Democracy Transformed?: Expanding Political opportunities in Advanced Industrial Democracies. Estados Unidos. Universidad de California.

Schumpeter, (1984)J. Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona, Folio.

Svampa, M. (2007) Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. Cuadernos del CENDES. Año 24. N° 65 Tercera época. Mayo-agosto.

Wainwright, Hilary(2005). Poder Popular no século XXI. Xama Editora, San Pablo.

Welp, Yanina y Whitehead, Laurence, Compiladores.(2011) Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina. México, FLACSO.