

Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política

Sociedad Argentina de Análisis Político

14 al 17 de noviembre de 2001

"Mecanismos de participación"

Dr. Gustavo Ferrari Wolfenson - Lic. Constanza Mazzina. ¹

Apellido y Nombre: **Gustavo Ferrari Wolfenson**

DNI: 11302444

e-mail/tel: 4954-0027

gferrariw@fnm.org.ar

Entidad a la cual pertenece o representa: Fundación Novum Millenium

Apellido y Nombre: **Constanza Mazzina**

DNI: 24129397

e-mail/tel: 4954-0027.

Mazzina@fnm.org.ar

Entidad a la cual pertenece o representa: Fundación Novum Millenium

Panel:

Opción I: **I.4: Responsabilización política y acción ciudadana**

Opción II: **I.3 Política y ciudadanía**

Título: **"Mecanismos de Participación"**

¹ Los autores agradecen los comentarios y aportes del Lic. Diego Miranda

I. Introducción

En la Argentina concurrimos a un proceso por el cual la sociedad no se siente representada por sus representantes y, aunque adhiere a la democracia como forma de gobierno, desconfía de los políticos. Tan o más problemático, esa desconfianza es hoy trasladada a partidos políticos y legislaturas, es decir, a los pilares institucionales sobre los cuales la democracia representativa basa su accionar. En la búsqueda de soluciones a esta crisis en la relación entre representante y representado, muchos han puesto el acento en la generación de nuevos mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, se ha prestado menos atención al análisis de los mecanismos de control sobre la función pública, y al efecto que ellos tienen sobre la eficiencia que cualquier forma de participación pueda tener. En este trabajo analizamos la actual crisis de representación política en la Argentina en términos de la oferta y la demanda de participación, por un lado, y en términos del rol que el control ciudadano de la función pública puede y debería jugar en mejorar la calidad de nuestra democracia, por el otro.

Indudablemente, la promoción de una mayor participación ciudadana en el proceso de formación de políticas públicas es un ingrediente necesario para cualquier solución a este problema de la representatividad del sistema político argentino. Tanto en el ámbito político, como en el ciudadano o en el académico, la participación "vende" y adquiere un protagonismo del que careció durante mucho tiempo. Pero como Norberto Bobbio plantea en su capítulo sobre Democracia Representativa y Democracia Directa, *"la petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa (...). [Pero] cuando se enuncia la fórmula "de la democracia representativa a la democracia directa", en realidad, ¿qué cosa se pide?. Las fórmulas políticas tienen la misión de indicar una dirección ideal, y son más idóneas a suscitar ciertas emociones que a palpar ciertas realidades"*². Ya sea puramente 'representativa' o 'directa', la democracia como sistema de gobierno tiene en el control ciudadano un elemento indispensable. Sin el conocimiento y utilización efectiva de dicho control ciudadano, el mayor acceso formal a procesos participativos se encuentra diluido. La experiencia argentina antes y después de la reforma constitucional de 1994 es un claro ejemplo de esta situación.

En este trabajo, exploramos la relación entre mecanismos formales de participación y control social. Como argumentamos, es hoy evidente que, por el lado de la oferta de mecanismos participativos, siguen predominando entre los políticos reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos. Por el lado de la demanda, es asimismo notorio que en la ciudadanía reina la apatía y la falta de implicación. Pero debemos reconocer que esta es una corriente de doble vía. La demanda por participación está marcada tanto por la apatía y el desinterés como por otra corriente menos visible que reclama mayor

² Norberto Bobbio, *"El futuro de la democracia"*. FCE, México, 2000.

participación. Esto es, mientras se pide mayor participación no se participa a través de o en los canales tradicionales.

La desafección con estos últimos, es nuestro argumento, se basa en las serias deficiencias de los mecanismos de control de la función pública en la Argentina. Esto no sólo afecta al buen funcionamiento cotidiano de la administración pública, sino que tiene un impacto muy importante en las elecciones, ya que impide que funcionen como una asignación de premios ó castigos y no puede ser ejercido eficientemente por la población. Si los mecanismos “formales” de control intra-gubernamental funcionaran correctamente, no sólo se podría realizar una más efectiva y eficaz tarea legislativa, sino también optimizar los recursos destinados a tal fin, ya que quedarían en evidencias muchas de las falencias presentes. Aún con un sistema de gobierno con más elementos formales de participación, la ausencia de efectivos mecanismos de control provocaría efectos de desafección similares en naturaleza a los que hoy tanto criticamos.

La democratización efectiva de las instituciones básicas de la democracia representativa –en particular parlamentos y partidos políticos- requiere de nuevas formas de representación social que presionen por tales transformaciones. A su vez, esto requiere formas de democracia directa o participativa que involucren un activo republicanismo de parte de los ciudadanos³. Pero para lograr ambos objetivos, es necesario hacer evidentes y mejorar los *mecanismos existentes de control social*.

La delegación de autoridad operada frente a la imposibilidad de ejercer el poder de forma directa reclama inevitablemente mayor transparencia y eficacia en la elección de los representantes, el proceso de toma de decisiones, la gestión cotidiana del gobierno y la administración en la ejecución de las políticas y el control de las instituciones⁴. Pero para ello es necesario poseer un conocimiento acabado de qué y cómo se puede controlar. Dada la crisis por la que atraviesan los órganos básicos de la democracia argentina, cobra especial relevancia el control que los propios ciudadanos pueden y deben ejercer.

II. Democracia Representativa, Participación y Control Social.

La ruptura de los lazos tradicionales de identificación política ha sido acompañada de un creciente desinterés, cuando no rechazo, a la política, muchas veces porque la gente no cree que su voto pueda modificar en algo la situación dada (nuevamente, no puede “premiar o castigar” a los candidatos que eligió). Consecuentemente, aún cuando la sociedad argentina declara

³ Bresser Pereyra, Luis C y Cunill Grau, Nuria. "Lo Público no estatal en la reforma del Estado." Paidós, Bs As 1998.

⁴ Rafael Blanco y Hugo Frühling . *Seguridad Ciudadana. Políticas Públicas*, de Rafael Blanco, Hugo Frühling y Eugenio Guzmán, Universidad Nacional Andrés Bello, CED e I LD. 1995

masivamente su adhesión a la democracia frente a cualquier otro régimen de gobierno⁵, podemos constatar un alto grado de desafección desde la ciudadanía hacia la política en general y hacia los políticos en particular⁶. Por cierto, la Argentina no es un caso aislado sino más bien, uno más de la región⁷. La profundidad de la desafección ciudadana, sin embargo, echa profundos conos de sombra sobre el futuro de la democracia recobrada en 1983.

Una vía para ilustrar la cuestión de la desafección política o apatía es el grado de participación en los procesos electorales. Así, encontramos que de acuerdo a un estudio realizado por el centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, desde 1983 a la fecha (en promedio) no concurrió a votar un 21% del electorado ⁸. Del mismo modo, mientras menos de dos décadas atrás tenía filiación política el 52% de la población, ahora la tiene sólo el 34%, y este número se halla probablemente inflado por prácticas harto criticadas de afiliación.

Simplemente, los partidos políticos están desacreditados. Un sondeo realizado en octubre de 1998 muestra que solo el 8% tiene imagen positiva de los partidos políticos. Este desprestigio no es solo de los partidos, sine embargo, sino que alcanza también al sistema institucional, es decir, al Congreso y al poder judicial⁹. El análisis comparativo de las dos últimas décadas registra una disminución paulatina del interés por la política: el 43% estaba "muy o bastante interesado" en 1984, el 30% en 1991, el 26% en 1995 y el 23% según la última encuesta de junio de 2001¹⁰. A pesar de la obligatoriedad

⁵ Según una encuesta realizada por MORI y publicada en La Nación (17 de septiembre de 2000, pag. 10), la democracia sigue gozando del apoyo decidido de los argentinos, ocho de cada diez sostiene que es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

⁶ "No resulta desatinado suponer que el descrédito de la clase política, las críticas al clientelismo, la digitación de las candidaturas y, en general, la falta de transparencia en la vida partidaria, hayan colaborado en este aumento de la falta de interés y de aceptación de las propuestas políticas existentes". Carlota Jackisch -compiladora- en "Sistemas electorales y sus consecuencias políticas". KAS - Ciedla, Buenos Aires, 1999.

⁷ En las elecciones legislativas y municipales de El Salvador, en marzo de 1997, el abstencionismo fue superior al 50%. En Honduras, en las presidenciales de noviembre de 1997 el abstencionismo alcanzó el 30%. Entre 1945 y 1973, el porcentaje promedio de la participación en las elecciones chilenas fue de 74% de votantes inscritos. Esta cifra era alta en comparación a los estándares mundiales: durante el mismo período, el *Informe Global Sobre la Participación Política* de International IDEA encontró que el promedio mundial era solamente de 65 % los Estados Unidos 48%, y Latinoamérica como región tuvo como promedio 55 % de participación de votantes. En las elecciones chilenas de 1989, para la recuperación de la democracia, la participación de votantes llegó a un 95 %, uno de los niveles más altos en su historia. Sin embargo, desde ese tiempo, la participación de votantes en Chile ha declinado con una rapidez sorprendente. En las elecciones de 1997, la tercera después de la transición, la participación cayó casi un tercio, llegando al 62 %.

⁸ En 1983 concurrió a votar el 81.3%, en 1985 el 80.9%, en 1987 el 82.5%, y en 1989 el 82.3%, es decir, que el promedio de concurrencia a votar de las nueve elecciones a diputados nacionales realizadas desde 1983 es de 79.6%.

⁹ "Autopercepción de los políticos", Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. Colección estudios 37. Dic. De 1998.

¹⁰ En La Nación, 10 de junio de 2001, pag. 8

del voto, el creciente porcentaje de abstención electoral pone de manifiesto el desinterés del ciudadano¹¹.

En tal sentido, y en línea con lo planteado por Guillermo O'Donnell¹² nuestro país adolece de una muy baja institucionalización. Las instituciones son pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a reglas y normas –formales e informales– que rigen esas pautas. A veces, pero no necesariamente, las instituciones llegan a ser organizaciones formales: se materializan en edificios, sellos, rituales y cargos que autorizan a quienes los ocupan a hablar “en nombre de” las organizaciones.

Como queda evidenciado en la crisis de representación política en el país, sin embargo, se ha afianzado la imagen de que Argentina no es una democracia representativa, ni participativa, sino delegativa. Esto es, una democracia no institucionalizada que se caracteriza por el poco alcance, la debilidad y la baja densidad de sus instituciones. El lugar de esas instituciones queda ocupado por otras prácticas no formalizadas pero firmemente arraigadas –el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. Y esto es reflejado en la desafección de la población.

Independientemente de cuan ‘delegativa’ o ‘representativa’ es la democracia argentina (ver Jones 2001¹³ por opiniones divergentes de la de O'Donnell), lo cierto es que la situación actual no conduce hacia un proyecto de dirigencia política viable, ni corresponde a un país creíble. Entendemos que la representación política es el mecanismo a través del cual las sociedades democráticas contemporáneas, resuelven los problemas asociados al ejercicio de las funciones de gobierno. Pero para que ella sea efectiva, es esencial promover la participación ciudadana responsable y fortalecer el rol fiscalizador que pueden llevar a cabo los propios ciudadanos, sobre la base de sus derechos fundamentales utilizando los mecanismos legales existentes. Esto significa que es necesario incrementar la “accountability” o “responsabilidad” del sistema de gobierno, obligándolo a rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos.

En tal sentido, el control social de la función pública provee al estado de una herramienta eficaz para maximizar su rendimiento: la implementación de políticas que conviertan al principal cliente de las organizaciones públicas, el ciudadano, en agente de control de gestión. Además supone la voluntad de contribuir a la legitimidad de las instituciones democráticas, a través de un aumento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Cuando

¹¹ Elecciones a diputados nacionales, porcentajes de abstención sobre totales nacionales: 1983: 14.39%, 1985: 16.23%, 1987: 15.41%, 1989: 14.66%, 1991: 19.65%, 1993: 19.67%, 1995: 18.18%, 1997: 21.78%. En Jackisch, op.cit., pag. 159.

¹² Guillermo O'Donnell. Contrapuntos. *Ensayos Escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Bs As 1997.

¹³ Mark Jones, *Political Institutions and Public Policy in Argentina: an overview of the fomrtion and execution of the national budget*. En: *Presidents, Parlaments and Policy*, Stephan Haggard y Mathew Mc. Cubbins -compiladores-. Cambridge University Press, 2001

hablamos de "accountability", nos referimos a la obligación de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos, impuesta a aquellos que detentan el poder del Estado. De hecho, esta "responsabilidad" se refiere no sólo a la premisa de rendición de cuentas sino también a la definición de los objetos sobre los cuales han de rendirse esas cuentas.

De hecho, el mecanismo electoral que da forma a la democracia representativa requiere la existencia de tal control social para que las elecciones tengan el sentido que deben tener, es decir, ser un mecanismo para elegir gobernantes y también como un sistema de premios y castigos. Según Adam Przeworski¹⁴, en particular, los electores adoptan dos criterios fundamentales a la hora de elegir a sus representantes. La primera se denomina responsabilidad prospectiva, y hace referencia a la elección efectuada en función de un análisis a futuro de lo que los políticos se comprometen a hacer. La segunda, responsabilidad retrospectiva, está dada por el análisis de lo que los políticos hicieron en el pasado. La adopción de este último criterio por parte de los ciudadanos es lo que permitiría que el voto cobre significado en tanto mecanismo de control. Pero para que estos mecanismos sean efectivos, el voto debe ser complementado con espacios e instancias de opinión, control y evaluación de la acción gubernamental, por parte de los ciudadanos. Esto es, debemos crear formas complementarias de participación ciudadana que permitan superar la "superficialidad" de la mecánica electoral. Para ello es necesario lograr una "apertura" de la administración pública, siendo imprescindible la democratización del acceso a la información referida al sector público. Dadas las falencias de estos mecanismos en la democracia argentina, si bien hoy existe un sentimiento generalizado de que hay una muy baja productividad legislativa y administrativa, no existen de hecho datos fehacientes que permitan debatir seriamente esta cuestión.

III. La demanda: ¿por qué hay mayor necesidad de participación?

Es indudable el triunfo de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas. La paradoja es que la mayor extensión real y la mayor unanimidad en cuanto a la adopción de la forma de gobierno democrática dentro y fuera de Occidente¹⁵ coincide con un período en que estas instituciones no gozan precisamente de prestigio: abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes serían algunos de los síntomas de estos problemas de salud de las instituciones representativas¹⁶.

¹⁴ Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin compiladores, *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁵ Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999

¹⁶ Giovanni Sartori, *Homo Videns, La sociedad teledirigida*. Editorial: Taurus. 1998

En muy buena medida ello se debe a que dichos mecanismos institucionales fueron pensados y concebidos para realidades muy distintas a la actual. La hipótesis que vamos a desarrollar en este apartado es que tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de aquellas sociedades en las que y para las que fueron inventados los actuales mecanismos de representación política. Mientras la sociedad y los contenidos de la vida política no paraban de cambiar aceleradamente a lo largo de los últimos años, las formas y las instituciones políticas han modificado mucho menos su funcionamiento. Y si ello prueba en buena medida la solidez de las mismas, al mismo tiempo ha ido creando un conjunto de desajustes y de insatisfacciones.

Al mismo tiempo que la influencia de la política se expande, también se hace más compleja¹⁷. La propia ampliación temática puede provocar la dificultad (más bien la imposibilidad) de ser capaz de seguir y de estar medianamente informado de todos y cada uno de los debates políticos, así como provocar la sensación de desconcierto, de una vida política que ya no resulta reducible a esquemas ideológicos simples, repleta de temas que crean contradicciones a los clásicos patrones de pensamiento de derecha e izquierda. La complejidad no sólo crece por la falta de patrones ideológicos omnicomprendivos¹⁸, sino por la dificultad de localizar a los responsables de la toma de decisiones. La aparición de nuevos niveles en la administración y el fenómeno en general del gobierno multinivel, dan lugar a una realidad política donde las responsabilidades políticas no son fácilmente atribuibles a un único nivel de gobierno. ¿A quién recurrir ante un problema ambiental si hay competencias a nivel estatal, regional y local? ¿Quién va a rendirle cuentas al ciudadano y a quién tiene éste que dirigirse en busca de información o si pretende tratar de influir en la política? La dificultad de localizar a los responsables de las decisiones se complica aún más cuando se trata de decisiones cuyos responsables carecen de responsabilidad política. ¿Cómo buscar responsabilidades a una crisis financiera en Brasil provocada desde una oficina privada de Hong Kong?. En definitiva, la política nos afecta más y más, abarca cada uno de los ámbitos de nuestra vida, pero al mismo tiempo se hace más y más compleja (más actores, más niveles de gobierno, menos esquemas estables) y por tanto difícil de comprender y de seguir. ¿Qué consecuencias tiene todo este conjunto de cambios en la política y en la sociedad ?

En los años 60 y 70 se extendió la percepción de que las instituciones representativas eran incapaces de responder a las demandas crecientes, generando con ello una crisis de confianza en la ciudadanía. Algunas investigaciones recientes al respecto apuestan por distinguir entre distintos ámbitos: mientras el apoyo a la democracia como sistema se mantiene en niveles muy elevados, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país; y, finalmente, se aprecia una crisis de confianza en las instituciones representativas (parlamentos, partidos), tanto en

¹⁷ *Los noventa : política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo* . Daniel Filmus, compilador ; N. Lechner ... [et al.]. FLACSO 1999

¹⁸ "...se pasó de discursos y políticas de alto contenido ideológico nacionalista, a discursos y políticas sin distinción ideológica". En *La Democracia Mediática y las bases del sistema republicano*. Constanza Mazzina -Gustavo Ferrari Wolfenson, Contribuciones 2/2001

las viejas como en las nuevas democracias. Este desprestigio no es solo de los partidos, sino que alcanza también al sistema institucional, es decir, al Congreso y al poder judicial¹⁹.

Sin embargo, más allá de la crisis de confianza en algunas instituciones, existe en cualquier caso un potencial participativo mucho mayor. El proceso que se ha bautizado como de "*movilización cognitiva*", consiste en que amplios sectores de ciudadanos están mucho más informados de lo que lo estuvieron nunca y predispuestos a participar. Estos "ciudadanos críticos" no aceptan dogmas ni consignas y, a pesar de ser individualistas y carecer de identidades colectivas fuertes, son conscientes y activos. En un escenario dominado por la existencia de nuevas tecnologías surge un ciudadano distinto²⁰. Es lógico que este sujeto demande algo diferente. Denominamos nuevas demandas²¹, en contraposición a demandas tradicionales (empleo, seguridad, asistencia social, educación, salud), a la existencia de exigencias sociales tales como preservar las especies animales amenazadas, promover la igualdad de oportunidades, conservar la naturaleza, potenciar el movimiento ecológico, favorecer el diálogo entre las religiones, desarrollar nuevas actividades económicas, reforzar la cooperación entre minorías lingüísticas, imponer una nueva ética en los negocios y en el desarrollo tecnológico. Esto se traduce en la explosión de una cantidad de organismos dedicados a la defensa al consumidor, la protección ambiental, los derechos humanos, los derechos de la mujer, del niño, el respeto por las minorías; etc. En efecto, se advierte que las personas ya no se resignan a jugar un rol pasivo a la hora de definir decisiones que asimismo se van transformando.

Entonces, hoy, el ciudadano *ejerce demandas y exige respuestas acordes a estos, sus nuevos requerimientos*. Tradicionalmente era posible canalizar las demandas de los ciudadanos, ya sea a través de partidos políticos, sindicatos, o asociaciones sectoriales. En estos tiempos, esos canales han sido excedidos por la calidad y cantidad de demandas. Hoy, el ciudadano no se siente contenido por las instituciones representativas que conforman el Estado, en quien ha delegado el poder de representarlo y tomar decisiones por él²². La apatía por la política se transformó en desilusión hacia los políticos. La indiferencia actual

¹⁹ "*Autopercepción de los políticos*", Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. Colección estudios 37. Dic. 1998.

²⁰ La revolución comunicacional ha posibilitado el tránsito desde un estadio de información más bien escasa hacia un estadio de informaciones en flujo y abundantes. Ya a comienzos de la década del '90 se estimaba que la información globalmente disponible se incrementaba a un 14% anual, mientras que el costo de procesarla y transmitirla viene cayendo a razón de un 20% cada año, durante las últimas cuatro décadas.

²¹ Cavarozzi plantea el tema de la aparición de nuevas demandas en la Argentina de 1996 "emergieron nuevas demandas asociadas con la reversión de las tendencias de mayor desigualdad económica y marginación sociocultural y con el desmantelamiento de la red de protección estatal. Las nuevas demandas replantearon la posibilidad de una redefinición de las características de la acción política, que se había devaluado durante la década previa". En: *Autoritarismo y Democracia (1955-1996)*, Marcelo Cavarozzi, pp 134-135.²² "*En las democracias de fin de siglo de América latina, el individuo, de*

²² "*En las democracias de fin de siglo de América latina, el individuo, de ciudadano ha pasado a ser un consumidor, un cliente, y el estado ya no es el articulador, el ente con el cual se identificaba la sociedad global*". En R. Sánchez, *Modelo de Partidos y nuevo Milenio*, Bogotá.

que puede observarse es consecuencia casi directa de la falla de representatividad que hay entre el individuo y el candidato, entre el representante y el representado.

Pero incluso si la demanda de mayor participación existe, hay límites a la participación, que no puede ser extendida de forma indefinida. Cuando hablamos de los cambios sociales que habrían generado una mayor demanda y predisposición a la participación subrayamos la importancia de crecientes niveles educativos y accesibilidad a la información. De forma más implícita, hemos apuntado también el efecto positivo provocado por unas jornadas laborales más cortas, que liberan tiempo y energías para dedicar a los asuntos públicos. El problema es que el trabajo no es la única competencia que la política debe enfrentar: ésta compete por el tiempo libre de los ciudadanos con actividades de ocio que presentan cada día una oferta más diversificada y atractiva, pero también con la dedicación a la familia, los amigos, los estudios, la religión, las aficiones, etc. Si el ciudadano del siglo XXI cuenta con algunas horas libres más conseguidas gracias a los sindicatos y a los electrodomésticos, la televisión, los viajes, Internet o una necesidad de formación constante constituyen también nuevas alternativas que compiten por ocupar el tiempo y las energías liberadas.

Por tanto, incluso en el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a que lo hicieran y una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo²³. Todo ello tiene dos grandes consecuencias a retener a la hora de pensar en la viabilidad de cualquier experiencia participativa.

En primer lugar, deberemos partir siempre de esta constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada.

Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. Esto se deberá a la distribución radicalmente desigual de todos los factores discutidos hasta aquí. Empezando por el final, está muy desigualmente distribuido el tiempo libre disponible, como también lo está la capacidad económica para "comprar tiempo libre" (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos). Pero aún peor distribuidos están los recursos educativos o la capacidad de acceder y de

²³ Lupia, Arthur and Mathew McCubbins. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*. New York: Cambridge University Press, 1998.

comprender las informaciones políticas. Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos.

Por supuesto, todos estos recursos mal repartidos no tienen por qué coincidir en las mismas personas y grupos. Podemos encontrar personas con mucho tiempo libre, pero que carecen de una gran capacidad de procesar información, de sentimiento de competencia política o de la estabilidad emocional necesaria para implicarse en los asuntos colectivos, del mismo modo que podemos encontrar personas con una fuerte motivación y sentimiento de eficacia política adquiridos en una larga vida asociativa, a pesar de carecer de una amplia educación formal. Pero muy a menudo, muchos de los recursos citados sirven para adquirir otros (el dinero compra tiempo, la educación sirve para adquirir competencia política), por lo que el conjunto de recursos que favorece la participación aparecen estrechamente relacionados y, como resultado, como un conjunto con una muy desigual distribución a lo largo y ancho de la sociedad.

De esta desigual distribución se deriva uno de los problemas más frecuentemente citados, tanto por teóricos como por practicantes de la participación: la intensidad de la participación va a ser también muy desigual, con grupos de personas muy activas, frente a la absoluta pasividad de otros sectores. Lo cierto, es que los ciudadanos dedican aun menos atención a los asuntos públicos que aquella que pretendían pensadores tales como Constant o Mill. No hay tiempo disponible -en la era de la información y las comunicaciones, vivimos sin tiempo- para ocuparnos del sistema político y su funcionamiento, ni menos para entender los mecanismos de comunicación política y sus efectos. Pero tampoco para pensar o repensar un modelo de participación y, mas allá, de construcción de la ciudadanía.

En este escenario sobreviene la escasez de atención socialmente disponible. Es manifiesto el alto grado de desinterés por los asuntos públicos en gran número de los ciudadanos. En algunos países este fenómeno se manifiesta a través de la abstención y la anulación del voto, en otros, por una baja participación en el debate público o directamente en la renuncia a adoptar formas de control ciudadana.

IV. La oferta: ¿Hay realmente más espacios participativos?

La existencia de una mayor demanda o de mayor necesidad de determinado producto no siempre garantiza su existencia. Las resistencias al desarrollo de nuevos instrumentos participativos podrían ser tan grandes que, por muy necesarios que resultaran, su aparición fuera extremadamente residual. A pesar del carácter relativamente excepcional de muchos de los mecanismos y de la falta de incentivos a su generalización, el catálogo de

instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente²⁴.

Sin duda, las reticencias de los políticos electos a ceder poder existen. Incluso pudiendo controlar el tema y el momento de la consulta participativa, son pocos los que lo hacen. Por otro lado, también podría ser que, precisamente por la necesidad de ganar elecciones, los candidatos estuvieran dispuestos a sacrificar el contenido de una decisión sustantiva concreta y adoptar una decisión política que no comparten emanada de un proceso participativo, si ello contribuye a darles visibilidad mediática y a mejorar su imagen pública en tanto que políticos que fomentan la participación y escuchan sus resultados. Por tanto, podría ser que la participación se vea frenada por la necesidad imperiosa de ganar elecciones, pero también que sea fomentada por esa misma necesidad.

De cualquier modo, si el miedo y la inexperiencia actúan en muchos casos como frenos al impulso de más experiencias participativas, la información y la difusión contribuyen a su extensión. Muchos de los mecanismos participativos se han extendido básicamente por difusión, por información transmitida a través de las redes asociativas o municipales / locales existentes, a través de medios de comunicación, publicaciones o congresos, que han dado lugar a que en otros lugares se conozca una experiencia, se valore, se pierdan los miedos y se decida ensayar algo similar. Como dice Mariano Grondona, al pueblo ya no sólo se le debe pedir que vote, ahora se le pide mucho más: que quiera participar²⁵.

Los instrumentos de participación ciudadana legitiman, como mínimo, a las políticas concretas que se están adoptando y quizás en algunos casos también a aquellas instituciones que las generan. Asimismo, generan hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de individuos autónomos, tendiendo a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común, confianza mutua y pluralidad²⁶.

Sin embargo, es válido preguntarse si los mecanismos participativos sirven de verdad para tomar decisiones que se lleven a la práctica, o si son poco más que espacios rituales donde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanos. Llegados a este punto es preciso abordar, al menos, dos grandes temas. *En primer lugar*, cuál es la importancia del diseño del propio proceso participativo. Aquí las respuestas no son coincidentes y oscilan entre quienes apuestan ante todo por la voluntad política y consideran las características del modelo participativo como algo secundario y quienes piensan que éstas van a ser en buena medida responsables de su éxito o fracaso. Sin embargo, sí hay un amplio acuerdo en que no existe una fórmula mágica de aplicación universal:

²⁴ Internet es un caso claro de la diversidad de iniciativas: institucionales en el caso del voto electrónico, sociales para el desarrollo de redes movilizadoras y mixtas entre instituciones y entidades civiles para los mecanismos de control del trabajo parlamentario.

²⁵ "Vuelve Atenas?". En *La Nación*, 6 de octubre de 1999.

²⁶ Putnam, Robert with Robert Leonardi and Raffaella Nanetti. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1993.

cada tema exige la busca del mecanismo concreto más adecuado para encauzar su debate y resolución.

En *segundo lugar*, debemos enfrentar la difícil relación que enfrenta a la eficacia y a la participación: si la demanda de participación puede haber crecido, no por ello se ha relajado en absoluto la necesidad de obtener las mejores decisiones posibles, sin costos inasumibles de tiempo y dinero. En este aspecto existe una amplia coincidencia en apuntar tanto los costos de las soluciones impuestas sin diálogo, como la potencial complementariedad entre eficacia y participación en la mayor parte de circunstancias, tanto a corto como a largo plazo.

V. Algunas cuestiones pendientes

Los problemas de falta de representatividad de los participantes constituyen un tema clásico de los estudios sobre participación, hasta el punto que los autores preocupados por el tema hayan llegado a proponer la participación obligatoria²⁷ o el gobierno a base de encuestas²⁸, como únicas alternativas ante una objeción recurrente frente a casi cualquier mecanismo participativo. Norberto Bobbio sostiene que *“la expresión democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la sociedad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin”*²⁹. La democracia requiere por esencia, un perfeccionamiento constante y continuo, además, de la necesidad de crear nuevos mecanismos que acerquen el poder a los ciudadanos. Se trata de proyectar la democracia representativa hacia nuevos espacios en los que la sociedad civil pueda articularse.

Profesionalismo excluyente o legitimidad participativa. Con términos casi tan contundentes plantean algunos autores el dilema entre un proceso de toma de decisiones que permanezca cerrado a las voces públicas y atienda únicamente a las propuestas técnicas, frente a la posibilidad de una administración pública democrática, que quiera hacerse respetar precisamente por ser capaz de escuchar. Los efectos legitimadores de los procesos participativos aparecen en casi todos los estudios de experiencias concretas. Aunque se trata básicamente de una legitimidad procedimental, fruto más del proceso en sí mismo que de ninguna de sus características específicas. Existen una serie de preguntas abiertas que pueden contribuir a subrayar o a poner en entredicho dicha capacidad legitimadora. En primer lugar, afrontar una de las críticas tradicionales a todos los procesos participativos: ¿son los ciudadanos de a pie realmente capaces de informarse, tomar en consideración puntos de vista

²⁷ Lijphart, "Unequal participation: democracy's unresolved dilemma", en *American Political Science Review*, 91 (1). 1996

²⁸ Verba, "The citizen as respondent", en *American Political Science Review*, nº 90 (1), 1996

²⁹ En "El futuro de la democracia". FCE, México, 2000.

globales y distintos a los suyos y tomar parte en un proceso decisonal racional?³⁰.

Por otro lado, los efectos legitimadores de los procesos participativos serán también mayores si estos consiguen lo que fue uno de los grandes argumentos tradicionales de muchos de los defensores clásicos de la participación: la participación como "*escuela de democracia*", que contribuye a crear mejores ciudadanos. Además, estos efectos educativos pueden limitarse a los participantes directos más comprometidos en el proceso o bien, si éste tiene suficiente visibilidad y proyección exterior, extenderse entre sectores más amplios de la ciudadanía que perciban la existencia de una clara voluntad de escucharlos e implicarlos en la toma de decisiones.

Una de las funciones principales de los procesos electorales en el marco de las democracias representativas es garantizar la representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales en los procesos de gobierno. La introducción de fórmulas de participación ciudadana más allá de las elecciones debería no sólo preservar sino potenciar la capacidad de representación de ese conjunto de intereses en las decisiones públicas. No obstante, del análisis de muchas experiencias participativas se puede deducir que, una vez abrimos nuevos espacios a la participación, la cuestión de la representación no queda resuelta automáticamente.

Por una parte, los mecanismos de participación pueden verse afectados por sesgos participativos intensos derivados, entre otras razones, de la exigencia de unos recursos a los participantes (tiempo, información, interés) que están desigualmente distribuidos entre la población. Tal como hemos referido anteriormente, en este sentido, uno de los riesgos principales de las fórmulas de participación no electoral será premiar las opiniones y los intereses de los ciudadanos o los grupos con más recursos para participar, o dicho de otra forma, que la participación no sea representativa del conjunto de intereses y demandas presentes en la población. Por otra parte, no está claro qué tipo de ciudadanos nos interesa integrar en los procesos participativos, es decir, cuál es la voz o las voces que deben ser escuchadas en los procesos de participación ciudadana. En los diversos instrumentos participativos hay implícitos modelos de participación muy distintos, que divergen en cuanto a los puntos de vista e intereses a los que dan cabida.

Una posibilidad es favorecer la participación de una red abierta de actores interesados y dispuestos a participar en los temas a tratar, ya sea por su implicación directa en ellos, ya sea por tener un interés genérico. Desde esta perspectiva, la voz ciudadana que debe ser escuchada es la de los ciudadanos o los grupos que manifiestan un interés en expresarla, y no debe preocuparnos que no todos los ciudadanos estén representados en el proceso participativo. Así pues, si queremos generar mecanismos que permitan el diálogo entre los participantes, deberemos asumir que la deliberación sólo puede producirse

³⁰ Lupia, Arthur and Mathew McCubbins. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*. New York: Cambridge University Press, 1998.

entre un número limitado de personas, que dispongan de un mínimo de información e interés para hacerlo.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, la población afectada por una determinada política va mucho más allá de los colectivos que tienen intereses inmediatos en juego. Además, no está claro si aquellos que se abstienen de participar lo harán simplemente porque no les interesa, o porque no disponen de los recursos necesarios para hacerlo. En este último caso, podríamos estar marginando a los ciudadanos con menos capacidad para hacer sentir su voz, y no sólo prescindiendo de la opinión de aquellos que no están interesados en manifestarla. ¿Debemos escuchar pues a los participantes cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿No corremos con ello el riesgo de estar actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad?

El modelo de participación predominante ha potenciado la participación de los grupos organizados, en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno. Las razones son diversas. Por una parte, los gobiernos han concebido las asociaciones intermedias como interlocutores válidos de los intereses, las necesidades y las demandas presentes en la ciudadanía. Por otra parte, les resulta más fácil dialogar con grupos organizados que con ciudadanos que sólo pueden representarse a si mismos, y que en la mayor parte de los casos están muy desinformados. Pero además, los gobiernos han entendido que el potencial disruptivo más fuerte proviene de los colectivos organizados, con intereses y expectativas fuertes sobre la acción de gobierno, y con capacidad para influir y movilizar la opinión pública, por lo que estos son los primeros en ser escuchados³¹.

Desde finales de los años 80, el modelo de participación de base asociativa ha mostrado limitaciones importantes, buena parte de las cuales se refieren al presupuesto de la representatividad. En primer lugar, el desarrollo práctico de este modelo de participación permite dudar en muchos casos de la representatividad de los grupos participantes en relación con el conjunto del tejido asociativo. En segundo lugar, los asistentes a los órganos de participación no siempre se pueden presentar como representativos de las propias entidades de las que forman parte. Finalmente, y quizás lo más importante, las entidades tienen verdaderos problemas para garantizar su capacidad de representación de los intereses presentes en la población en un contexto de escasa participación asociativa.

En general, no todas las entidades que forman parte del tejido asociativo de un territorio o de un área temática logran estar representadas en los órganos y los procesos participativos. Un tipo determinado de asociaciones tiende a verse más favorecido que otro en estos espacios participativos, la composición de los cuales se ve condicionada por los mismos intereses políticos de los gobernantes.

Finalmente, otro problema relevante de este modelo de participación es la debilidad del mismo tejido asociativo, un problema que afecta con desigual intensidad a la mayoría de las democracias occidentales. En un contexto de

³¹ Mancur Olson, Jr. *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

escasa participación asociativa, se puede dudar de la capacidad de los grupos que forman parte de este tejido asociativo para representar la voz del conjunto de los ciudadanos, un problema que toma especial relieve en el marco de un modelo de participación que ha dejado de lado a los no organizados.

Con respecto a los mecanismos de base personal, algunos autores han distinguido entre aquellos que buscan la representatividad de los participantes y aquellos que no la pretenden. Entre los primeros ubicamos los jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas, los paneles ciudadanos³². Todos estos mecanismos comparten un proceso de selección de los participantes dirigido, basado en criterios estadísticos para la confección de una muestra (aleatoriedad o cuotas) que garantice la representatividad de los participantes en relación con el conjunto de la población.

Sin embargo, lo reducido de los grupos y el carácter voluntario de la participación son dos obstáculos importantes para lograr una muestra de participantes estadísticamente representativa. La principal virtud de este tipo de mecanismos reside en que permiten construir un microcosmos de la población, con gente de perfiles muy diversos, con opiniones y con sensibilidades diferentes, a pesar de que esa diversidad no mantenga exactamente las mismas proporciones que en el conjunto de la población. Por ese motivo, son mecanismos que permiten escuchar la voz de un tipo de ciudadanos que tradicionalmente se margina de los procesos de participación basados en la autoselección de los participantes.

En conclusión, la cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables. Los rendimientos de estos mecanismos en términos de representatividad son muy desiguales, siendo los de base asociativa los que peores resultados consiguen. La tendencia a abrir nuevos espacios a la participación de ciudadanos no organizados no está exenta de algunos riesgos en este sentido, sobre todo cuando la participación es muy exigente con los ciudadanos o no presenta incentivos suficientes, pero ha permitido avances importantes en cuanto a la representatividad de los participantes. Buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados en el proceso de participación. Corresponderá a los decisores públicos determinar cuál es la voz legítima a ser escuchada en cada caso, y cabe pensar que ésta no debe ser siempre y únicamente la voz del conjunto de la ciudadanía.

La otra cuestión pendiente, finalmente, refiere a la legitimidad. Hasta qué punto los instrumentos de participación ciudadana contribuyen a legitimar las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan. Diversos autores han subrayado los déficits estructurales de legitimidad que afectan a las

³² Stewart, J. "More Innovation in Democratic Practice". The School of Public Policy. University of Birmingham. 1997

democracias representativas. Los procesos electorales permiten a los ciudadanos escoger entre grandes agregados de temas e ideologías, pero no se dispone de espacios suficientes a partir de los cuales los ciudadanos puedan incidir en la elaboración de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, existe un problema de transferencia de legitimidad desde la elección de los representantes políticos hacia la elaboración de políticas concretas. Desde este punto de vista, los mecanismos participativos no aportarán ninguna solución fácil, pero son un elemento necesario para renovar y robustecer la democracia. Hay autores que llegan a sostener que los ciudadanos no estamos preparados para la abstracción que requiere la elección entre representantes políticos, y proponen un modelo de participación ciudadana que permita pasar "de la política a las políticas". Según estos autores, a ello debe contribuir la democratización de la Administración, un espacio en el cual los conflictos se hacen comprensibles y abordables para sectores ciudadanos interesados o implicados.

Sin embargo, los efectos legitimadores de los instrumentos de participación ciudadana están condicionados a una serie de cuestiones que no son de fácil solución. Tal como se ha explicado en el punto anterior, la legitimidad de los mecanismos de participación dependerá, primero, de su capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la población. Pero si antes hemos hablado de la representatividad de los participantes, no lo hemos hecho, en cambio, de la cantidad de los mismos. El volumen de participantes es otro criterio que puede condicionar el poder legitimador de un instrumento participativo. En tercer lugar, los mecanismos de participación deberán afrontar una crítica recurrente, que pone en duda la capacidad de los ciudadanos de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus puntos de vista. En cuarto lugar, la legitimidad de la participación dependerá de que ésta no sea percibida como un instrumento en manos de determinados intereses parciales de los gobernantes. Finalmente, los efectos legitimadores de los procesos participativos serán mayores si se constata una capacidad educadora de los ciudadanos en los valores y las prácticas democráticas.

En tal sentido, un mecanismo participativo tendrá más posibilidades de ser visto como legítimo si se considera que los participantes han dispuesto de suficiente información para emitir sus opiniones. La percepción que el ciudadano no posee los conocimientos necesarios para participar en las decisiones públicas está muy extendida y representa una crítica de peso que afecta a la legitimidad que se pueda derivar de los procesos participativos. Sin embargo, la solución implícita en esta crítica, la "solución técnica o independiente" agudizaría aún más los déficits de legitimidad democrática.

El reto, por lo tanto, está en abrir espacios de participación ciudadana que ofrezcan las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas. Esta es precisamente la tendencia que siguen algunos de los nuevos instrumentos de participación.

Una buena parte de los mecanismos de participación desarrollados en los últimos años prevén ofrecer a los participantes la información necesaria para la formación de opiniones suficientemente razonadas. Stewart (1997) ha distinguido en este sentido entre los mecanismos que pretenden la representatividad de los participantes, en los cuales se pone especial énfasis en dar información, y los mecanismos en donde el perfil de los participantes se caracterizará por su nivel de interés y de implicación en el tema y por lo tanto, no será necesario ofrecer tanta información. Las experiencias de jurados ciudadanos, que corresponderían al primer grupo, demuestran que si se realiza el esfuerzo organizativo necesario, se puede conseguir que el ciudadano de a pie pueda emitir opiniones bien informadas y razonadas. Otro ejemplo interesante en este sentido lo constituyen los Presupuestos Participativos de Porto Alegre, en donde los representantes ciudadanos en la fase final de la elaboración de los presupuestos reciben un curso formativo sobre técnicas de presupuestación municipal. En definitiva, entendiendo que el ciudadano medio no posee, por lo general, la información y las habilidades necesarias para tomar parte de las decisiones públicas, este nuevo tipo de instrumentos participativos pretenden formar e informar a los participantes para que puedan emitir opiniones consistentes. Y el control ciudadano es un pilar para la existencia de este tipo de participación.

La centralidad del ejercicio de control social como base fundamental de una efectiva participación queda evidenciada en el hecho de que la legitimidad de los mecanismos participativos dependerá, además, del hecho que éstos sean percibidos como neutrales, y no como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos. En algunos casos no existen dudas de que los procesos participativos no han sido controlados por las elites locales, puesto que los resultados de la participación llegan a contradecir en algunos casos la posición que defiende la institución impulsora del proceso, que sin embargo asume la propuesta realizada por los ciudadanos. Sin embargo, no debemos subestimar el riesgo que los procesos de participación se sometan a la agenda y a los intereses de los representantes políticos. En tanto y en cuanto no existan mecanismos sistemáticos y generalizados de control social de la función pública, la decisión sobre cuándo participar, sobre qué temas, cómo y quién debe participar sigue dependiendo en buena medida de los mismos gobiernos. Por ello, Stewart (1997) señala el riesgo de la manipulación de la agenda y la información en el desarrollo de los procesos participativos y Navarro³³ la dependencia de la oferta de oportunidades políticas de participación a los intereses de los gobernantes

Por último, muchas de las experiencias analizadas demuestran también los límites de los instrumentos de participación en sus efectos educativos. Básicamente, la mayoría de estos instrumentos sólo llegan a un grupo reducido de ciudadanos, con lo cual los efectos educativos tienen dificultad para extenderse al conjunto de la población. De algún modo, parece existir una contradicción inherente entre esta voluntad de lograr efectos educativos de la

³³ Navarro, Z (1998): "*Democracia y control social de fondos públicos. El caso del "presupuesto participativo" de Porto Alegre (Brasil)*", en Bresser; Cunill, eds.

participación y el objetivo previamente citado de hacerla lo más amplia y extensiva posible. Por una parte, como a más gente logremos involucrar, mayor extensión social podrá tener cualquier potencial de educación democrática. Pero al mismo tiempo, parece como si extensión y superficialidad de la participación fueran en la mayor parte de los casos las dos caras de la misma moneda. Como más gente participe, menos intensamente podrán hacerlo y menor será pues la vivencia y el aprendizaje por parte de los participantes. Pero como más queramos potenciar estos elementos más obligados nos veremos a limitar el número de ciudadanos involucrados.

Dos condiciones serán así importantes para superar parcialmente este handicap. Primero, potenciar la visibilidad de los mecanismos participativos, difundiendo su realización más allá de los colectivos participantes a través de los medios de comunicación. Por ejemplo, los Presupuestos Participativos son conocidos por un 50% de la población, mientras que los resultados de los jurados ciudadanos o los consejos consultivos en este sentido son muy irregulares. Segundo, se debe dar continuidad a los procesos participativos, de forma que estos efectos educadores puedan tener un carácter acumulativo a través de diversas experiencias.

En resumen, los efectos legitimadores de los procesos participativos dependerán de factores diversos, como pueden ser su neutralidad, su representatividad, el número de participantes, la rigurosidad de las opiniones que emitan los ciudadanos y los efectos educadores que puedan tener, a medio y a largo plazo, sobre los ciudadanos. La principal aportación que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias representativas está en añadir un plus de legitimidad a las decisiones públicas, pero los efectos legitimadores de las fórmulas participativas serán muy limitados, o incluso negativos, si son percibidos como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público. Es solamente una sociedad civil pluralista y con capacidad de "sonar la alarma" que así llame a acción a los mecanismos estatales que debieran controlar la función pública, la que puede garantizar la viabilidad y continuidad de los mecanismos existentes de participación.

VI. Conclusiones

Paralelamente al desinterés por la política, encontramos así una profunda corriente ya no tan subterránea promoviendo la creciente injerencia e interés de la sociedad civil por fiscalizar detalladamente lo que ocurre en las legislaturas y la administración pública. Aumentan, asimismo, las iniciativas ciudadanas por monitorear el desempeño de los representantes en el ejercicio de sus funciones. En tal sentido, es hoy perentorio que cada representante, una vez elegido, sea objeto de escrutinio permanente durante todo el transcurso de sus funciones. En la actualidad se ha venido poniendo el acento en la formación y

representación de las identidades y los intereses colectivos, pero se ha descuidado el control necesario de la tarea realizada, y si bien el sentimiento generalizado es que hay una muy baja productividad de los legisladores, hasta el momento no se cuentan con datos fehacientes para poder debatirlo. No sólo se podría realizar una más efectiva y eficaz tarea legislativa, sino también optimizar los recursos destinados a tal fin, si los mecanismos “formales” de control intra-gubernamental, funcionaran correctamente, ya que quedarían en evidencia muchas de las falencias presentes.

Pero este grave problema de “deficiencia” del control, no solamente afecta al buen funcionamiento cotidiano de la democracia sino que impide que la población ejerza un control eficiente debido, además, a la falta de información sistematizada y, muchas veces, lisa y llanamente “por falta de información”.

Es aquí, donde toma importancia la actividad de Organismos No Gubernamentales que deberían fiscalizar y sistematizar la información para hacerla accesible y entendible al ciudadano. En este sentido, las universidades, fundaciones, institutos y asociaciones en general están llamadas a llenar ese vacío, actuando como un nexo entre la sociedad civil y los organismos del estado, más allá de la eficiencia (o ineficiencia) de los contralores oficiales.

En tal sentido, un ejemplo de este tipo está dado por la Fundación Novum Millenium, que desarrolló un programa que respondiera a la necesidad de encontrar nuevas formas de control entre elecciones. Específicamente, se diseñó un Programa de Seguimiento de Legisladores³⁴. Acorde a los argumentos presentados en este trabajo, la primera intención de dicho programa ha sido investigar, y así transparentar, el trabajo parlamentario de los senadores nacionales durante los años 2000/2001 (66 sesiones). Se investigó la cantidad de proyectos presentados y tipo de proyectos, cantidad de proyectos aprobados, concurrencia a sesiones, participación (intervención en las sesiones), comisiones en las que participa, registro de cargos electivos anteriores, año de asunción del actual mandato, año desde el cual es miembro de la Cámara, y estudios, entre otras cuestiones.

Analizando todo ello, y si agregamos el desprestigio actual del cuerpo a la luz del “escándalo de los sobres”, surge que es aún insuficiente no sólo lo que conocemos, sino lo que la mayoría de los senadores esta dispuesto a dar a conocer acerca de su accionar. Por ejemplo, el promedio general de inasistencia es de 7.1 veces, es decir, representa el 10.75%, oscilando entre el 0% a 61% de inasistencia. Lo cierto es que 28 senadores superan este porcentaje. Por otro lado, en lo que refiere a participación se observa que el promedio general es de 22.47 veces. Si tenemos en cuenta tal promedio, podemos señalar que no todos los bloques alcanzan dicho promedio y sólo algunos lo superan (el Fre.Pa.So., 17 de octubre, el Autonomista, el Renovador de Salta y el Frente Cívico y social de Catamarca). Ligeramente por debajo de este promedio se encuentran el PJ y la UCR, los demás no alcanzan este

³⁴ En el trabajo participaron como coordinadores: Lic. Constanza Mazzina, Lic. Evangelina Petrizza, Lic. Luis Zanazzi; además participaron Adrián Nuñez, Gastón Schulmeister, Barbara Malgarin, Ivana Alarcón, Eduardo Peduto, María Adela Prieto Mazzucco, Hernán Kaluszka y Michelle Nutcowicz.

promedio. Es decir, no ha sido posible establecer un patrón por el cual se pueda decir que los bloques más chicos son más participativos o más intensivos respecto a su intervención en las sesiones, si se puede afirmar que en los dos bloques más grandes, UCR y PJ, la participación oscila en gran amplitud obteniendo de cualquier modo un promedio relativamente considerable.

Es por ello que creemos que, más allá del cambio importante de rostros que se percibirá en el Senado luego de las elecciones, las cuestiones de fondo tendrían pocas posibilidades de ser modificadas sino existe una consistente tarea de monitoreo de las actividades. Por lo cual se hacen más necesarias las acciones tendientes al control externo del funcionamiento de la Cámara de Senadores³⁵, y de la administración pública en general. Programas como el de la Fundación Novum Millenium o el programa Elecciones Transparentes de Poder Ciudadano son claros ejemplos que responden a esta necesidad.

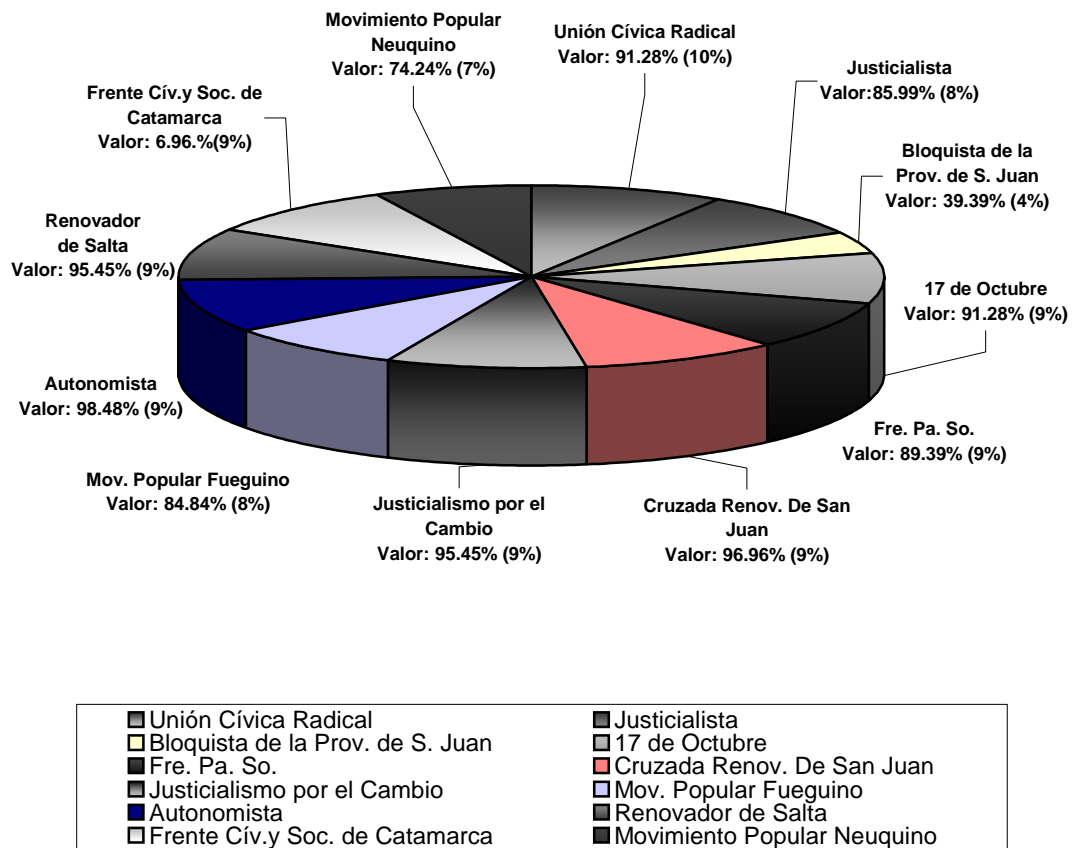
Por todo lo dicho, se concluye que, paralelamente a mejorar o crear nuevos mecanismos de participación, es necesario generar mecanismos de control social que generen información fidedigna que a su vez permita a la sociedad seguir el desempeño de sus representantes en el ejercicio de sus funciones. Esto permitirá al ciudadano tener verdaderos índices que le permitirán llegar a una elección seria basada en datos que permitan al votante medir la eficacia y eficiencia de la labor parlamentaria. Esto permitirá, consecuentemente, elevar el nivel de funcionamiento y actividad de nuestros legisladores, que tendrán que demostrar periódicamente su desempeño dentro del órgano y, principalmente, permitirá conocer a ciencia cierta, qué realiza el legislador en función de representar los intereses por los cuales fue electo.

Finalmente, las experiencias recogidas parecen sugerir que es necesario enfatizar la adaptación de los instrumentos a las circunstancias de cada caso. Si esta flexibilidad es necesaria por razones culturales y operativas (calendarios, presupuestos, equipos humanos), debe existir también porque en muchos casos la mejor manera de abordar un proceso participativo es poder negociar desde un principio sus propias reglas de juego.

³⁵ Están a su disposición las conclusiones y el material elaborado. **Anexo** a este documento se encuentran algunos cuadros y gráficos resultantes de dicho trabajo de investigación.

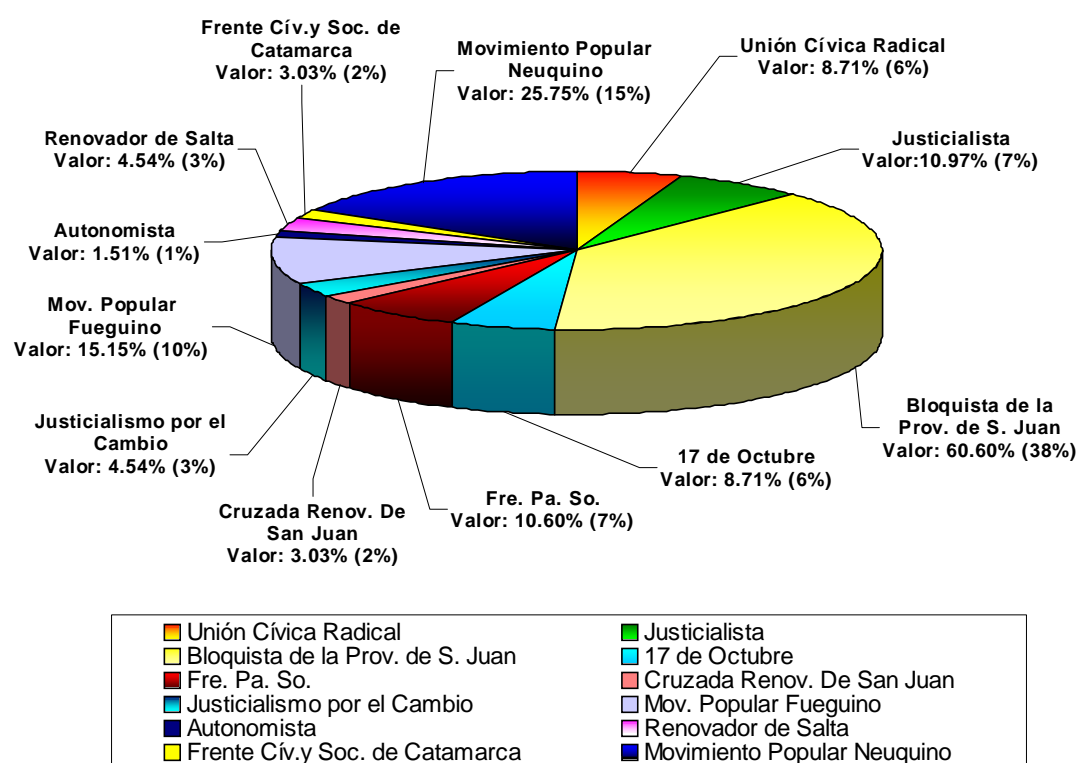
Anexo

Concurrencia a Sesiones por Bloque³⁶



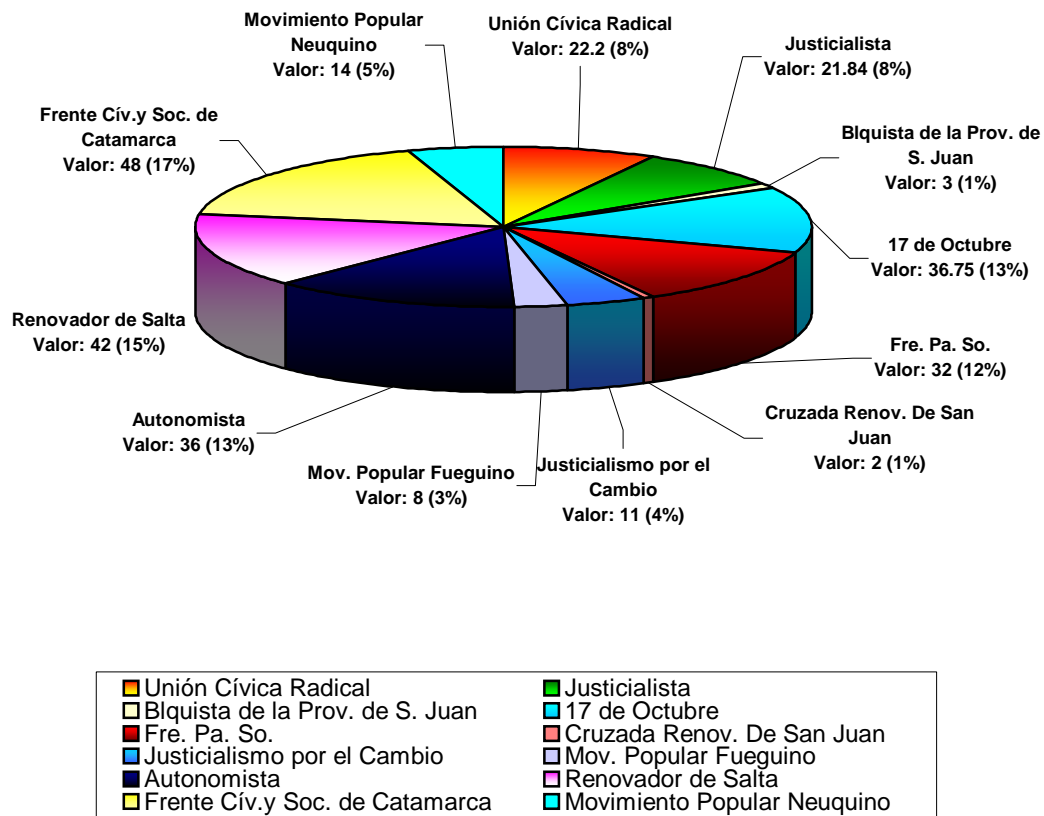
³⁶ En el gráfico aparecen dos cifras porcentuales ya que una representa el promedio por bloque y la que figura entre paréntesis el promedio por bloque en relación a los otros bloques

Inasistencia por Bloque³⁷



³⁷ En el gráfico aparecen dos cifras porcentuales: la primera representa el promedio por bloque y la segunda, que figura entre paréntesis, el promedio por bloque en relación a los otros bloques

Intervención Promedio por Bloque³⁸



³⁸ En el gráfico aparecen dos cifras: la primera representa el total de intervenciones del bloque y la cifra porcentual indica el porcentaje de intervención de ese bloque en relación al total de todos los bloques.

