

Resignificar la participación

POR ROCÍO ANNUNZIATA

Doctora en Estudios Políticos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París y en Ciencias Sociales de la UBA. Se desempeña desde 2004 como docente de Teoría Política Contemporánea en la Facultad de Ciencias Sociales y es miembro del equipo “Las nuevas formas políticas”, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Sus trabajos más recientes se consagran al estudio de las transformaciones de la legitimidad democrática en la Argentina y sus cristalizaciones institucionales en los “dispositivos participativos”. Su investigación posdoctoral actual aborda el impacto de las nuevas formas de legitimidad en la representación política y los liderazgos.



MARTÍN SCHAPPACASSE

Durante los últimos años, el fenómeno de la participación ciudadana institucionalizada más allá del acto electoral se ha expandido a escala planetaria. En los cinco continentes se ponen continuamente en marcha variados “dispositivos participativos” que invitan a los ciudadanos a expresar sus preocupaciones y propuestas, sobre todo a nivel local. La región latinoamericana ha aparecido a la vanguardia de esta tendencia, a partir de la experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, que se transformó en un modelo a emular para gobiernos locales de distintos lugares del mundo, y que devino casi una “receta” tanto de las organizaciones asociadas al movimiento altermundista como

de los organismos internacionales de crédito. Tal es así, que algunos investigadores europeos han llegado a hablar de un “retorno de las carabelas” (Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008) para dar cuenta de cómo la innovación institucional en materia de participación ciudadana proveniría hoy en día de nuestra región.

El Presupuesto Participativo es, dentro de estos dispositivos, el más emblemático de la región. En 2006 los estudios regionales contaban alrededor de 2.500 experiencias en América Latina (Goldfrank, 2006) y en 2011 afirmaban que el fenómeno se había extendido a todos los países de la región (Gattoni, 2011). En la Argentina, existen en el presente más de cuarenta municipalidades

- ▶ que desarrollan cierta forma de Presupuesto Participativo. Los casos de la ciudad de Buenos Aires, Rosario y Morón son pioneros en nuestro país, pero a partir de 2008 muchas otras ciudades argentinas se han lanzado a la puesta en marcha de esta herramienta.

Aunque el Presupuesto Participativo sea el dispositivo más difundido en la Argentina y en la región y el que más ha llamado la atención de investigadores y dirigentes políticos, el diseño de nuevas herramientas de participación no se limita a dicho dispositivo; de modo que la amplitud del fenómeno de emergencia de este tipo de instancias se observa, no sólo en términos de extensión geográfica planetaria, sino también en la diversidad de mecanismos inventados y desarrollados durante las últimas dos décadas. Los consejos de barrio consultivos o concejos vecinales son los dispositivos más frecuentes y genéricos. Se trata de espacios abiertos por los gobiernos municipales en los que los vecinos son invitados a presentar sus inquietudes o proyectos a nivel barrial. Dentro de este tipo contamos, por ejemplo, a los Encuentros Ciudadanos o Cabildos Abiertos de Bogotá y Caracas, o las Asambleas Vecinales y Foros Ciudadanos de Montevideo (Schneider y Welp, 2011). Algunos dispositivos convocan a una participación más corporativa, en la que la sociedad civil es representada por organizaciones e instituciones, como la Planificación Estratégica (Nardacchione, 2011), pero la mayoría invita a participar a los ciudadanos no organizados. Algunos se proponen el tratamiento de un tema específico y acuciante, como la seguridad: es el caso de los Foros de Seguridad en Argentina, así como de los Consejos Comunes de Seguridad Ciudadana en Chile o los Consejos de Seguridad en Brasil (Dammert, 2003). Otros se orientan más a la vigilancia y el control de la gestión, como las Veedurías Ciudadanas de Bogotá. Si la mayor parte es implementada por los poderes ejecutivos locales, también encontramos algunas experiencias originales de dispositivos participativos ligados a los poderes legislativos, como la denominada Banca Abierta de Morón en Argentina (y la similar Silla Vacía de Ecuador), o el Consejo en los Barrios de Morón y de Rosario (Annunziata, 2012).

No obstante, por regla general, la participación en este tipo de instancias no supera el 8% de la población. Los Consejos Comunes venezolanos constituyen la excepción en este sentido. Se trata de experiencias de microgobierno a nivel comunitario que se han expandido notoriamente desde 2005, y que pueden recibir financiamiento directo del gobierno nacional. Pero también se encuentran entre las experiencias más controvertidas, puesto que pueden ser vistos como el caso más fuerte de democracia participativa en la región o como el caso más claro de clientelismo y manipulación (Goldfrank, 2011).

INSTITUCIONES DE LA PROXIMIDAD

¿Cómo interpretar este fenómeno tan vertiginoso de creación de dispositivos participativos en la región? Los trabajos académicos sobre el tema tienden a realizar estudios que recortan el objeto, circunscribiendo la investigación a la lógica interna de los mecanismos, y aislando estas experiencias respecto de las transformaciones más generales de nuestras democracias. Creemos, por el contrario, que la proliferación de herramientas participativas es una cristalización de una nueva forma de legitimidad democrática, que denominamos "legitimidad de proximidad" (Annunziata, 2012). Ésta supone que un gobernante, un candidato o una política son más legítimos cuanto más "cerca" pueden mostrarse de la realidad cotidiana, de la experiencia concreta y singular de los ciudadanos. Esta forma de legitimidad exige que los dirigentes políticos se presenten como "hombres comunes", capaces de compartir las experiencias de los representados, y dejarse guiar por la escucha y la empatía.

SI PODEMOS AFIRMAR QUE LA REGIÓN LATINOAMERICANA HA VISTO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS UN IMPRESIONANTE DESPLIEGUE DE DISPOSITIVOS PARTICIPATIVOS LIGADOS A LA GESTIÓN DEL ENTORNO INMEDIATO, OTRO TIPO DE MECANISMOS SON MUCHO MENOS FRECUENTES: NOS REFERIMOS A AQUELLOS CENTRADOS EN LA DELIBERACIÓN.

Los dispositivos participativos funcionan, entonces, como instancias de escucha de la ciudadanía. En primer lugar, las prácticas contemporáneas de participación institucionalizada tienden a apoyarse en procesos previos de descentralización municipal o, al menos, a desarrollarse en el nivel micro-local. Este tipo de participación está signada por las inquietudes singulares de los participantes que buscan en estas instancias resolver problemas concretos y cotidianos de su entorno inmediato. Así, la fragmentación territorial y de proyectos prevalece sobre los criterios redistributivos¹ o igualitarios. Esto se debe, en segundo lugar, al valor atribuido a lo que podría llamarse el “saber de la experiencia” de los ciudadanos, que es siempre un saber singular asociado a las vivencias cotidianas del territorio. La idea de que “nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él” se encuentra en la base de la justificación de la puesta en marcha de los dispositivos. Pero su propia legitimidad dificulta la deliberación y la mirada de conjunto, puesto que el modo de comunicación que fomenta es el del testimonio y la negociación, y no el de la persuasión. Finalmente, la figura del “vecino genuino”, aquél que no participa como miembro de ninguna organización política y que no “politiza” su participación, que aparece como careciendo de intereses “ocultos” puesto que sólo intenta resolver un problema que lo aqueja a diario, deviene la figura ideal o idealizada con frecuencia en estas instancias.

Decimos que los dispositivos participativos constituyen en el presente las “instituciones de la proximidad”, porque sus rasgos cristalizan una transformación en la legitimidad democrática que los excede. Si los dirigentes políticos deben cada vez más presentarse como atentos a las situaciones singulares de los ciudadanos, y éstos aparecen como los portadores de experiencias irreductibles a la generalización que los dotan de un “saber” (cuyo ejemplo extremo es el “saber de víctima”), los dispositivos institucionalizan esta tendencia. Crean un espacio exclusivo para la toma en consideración de estas experiencias singulares. El lugar dado a las víctimas en el discurso de los medios y en la opinión pública, la proliferación de las campañas electorales basadas en la mostración de tal o cual persona común, de su historia y su testimonio, así como el relato de las vidas y la puesta en visibilidad de lo íntimo de “los políticos” son elementos que aparecen institucionalizados (organizando la participación desde el punto de vista del diseño o de las reglas de las herramientas así como desde el punto de vista de las prácticas) en la mayor parte de los dispositivos participativos.

Aunque sean abordados como espacios de “profundización de la democracia” y de “construcción de ciudadanía” por los actores y, con mucha frecuencia, por los trabajos científicos, estas instancias acogen sin embargo una participación habitualmente identificada con

LOS DESAFÍOS ACTUALES PARA LAS PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGIÓN SURGEN DE LOS LÍMITES DE LOS DISPOSITIVOS DE PARTICIPACIÓN-GESTIÓN.

los trámites administrativos y la gestión de reclamos, y aparecen a los ojos de los participantes como vías más rápidas de obtención de respuestas por parte del gobierno municipal. Además de reclamar soluciones a sus problemas, los vecinos “ayudan a la gestión”, movilizándolo su “saber de la experiencia”, que contribuye a la realización de diagnósticos sobre las realidades cotidianas del territorio. De este modo, el sentido fundamental de participar en estas instancias es “ser escuchado”.

El hecho de que la actividad ciudadana en estos dispositivos sea del orden de la participación-gestión, explica otros de sus rasgos más generales. Primero, que se trata de dispositivos creados y regulados por las autoridades, en los que la participación es “convocada” más que “conquistada”, y que obedecen a una dinámica *top-down*. Los dispositivos no son puestos en marcha en razón de una amplia movilización social que los demanda, de manera que la magra autonomía de los actores no estatales (o de la “sociedad civil”) no puede constituir una sorpresa. Segundo, que su puesta en marcha trasciende a las ideologías o las identidades partidarias. Aunque suela considerarse que las herramientas participativas tienen una afinidad con las fuerzas políticas de izquierda o progresistas, los casos se han multiplicado en distintos países del mundo, bajo gobiernos de muy variado signo político.

DELIBERACIÓN PÚBLICA AMPLIADA

Si podemos afirmar que la región latinoamericana ha visto en los últimos años un impresionante despliegue de dispositivos participativos ligados a la gestión del entorno inmediato, otro tipo de mecanismos son ▶



► mucho menos frecuentes: nos referimos a aquellos centrados en la deliberación. Este tipo de dispositivos se ha desarrollado más en Europa y en América del Norte (cabe mencionar los denominados Jurys Ciudadanos de Alemania y de España, los Sondeos Deliberativos de Estados Unidos, o las Conferencias de Ciudadanos de Francia). Constituyen reuniones de ciudadanos comunes previamente seleccionados, y sometidos a una formación por medio de documentos y encuentros con expertos, que son puestos a debatir en pequeños grupos sobre una cuestión que requiere una decisión política. El objetivo principal es aquí el de mejorar la calidad de la decisión, por medio de la deliberación informada. La experiencia francesa del Debate Público (Blondiaux, 2008) nos muestra que es posible concebir dispositivos participativos que traten problemas a escala nacional y que estén a cargo de una autoridad administrativa independiente. La experiencia de la Asamblea Ciudadana de Colombia Británica en Canadá (Warren, 2008) nos enseña que es posible involucrar a la ciudadanía en la argumentación sobre decisiones que trascienden la gestión de problemas inmediatos, como la reforma de la normativa electoral.

Estas herramientas son susceptibles, sin embargo, de recibir dos críticas: algunas de ellas pueden tener un carácter artificial (dada la selección de los participantes establecida con los criterios de aleatoriedad y de representatividad de las muestras en los sondeos) y, sobre todo, la deliberación de calidad queda de esta manera circunscrita a lo que se ha denominado como “mini-

públicos”. No obstante, se han ideado también formas de difusión de los debates, en particular a través de la televisación de las reuniones, capaces de involucrar al gran público.²

En América Latina, contamos con la experiencia de las Conferencias Nacionales de Brasil (Avritzer, 2012) que se han fortalecido mucho en los últimos años. Se trata de reuniones deliberativas sobre un área de políticas públicas, como la salud o la educación, que se estructuran en foros desde el nivel local hasta el nivel nacional. En el caso de las conferencias nacionales, la participación no es “artificial” pero sí puede tender a tener un carácter “corporativo”. No obstante, el caso debe recibir especial atención y su ejemplo puede ser inspirador para el diseño de otras herramientas de implicación de la ciudadanía que permitan ir más allá del entorno inmediato.

Dada la fragmentación de demandas particulares a las que dan lugar y la dificultad de inscripción de las experiencias singulares en un relato o una visión común, los dispositivos de participación-gestión tienen una dimensión impolítica. Los dispositivos deliberativos ofrecen elementos que podrían contribuir a reorientar la participación ciudadana hacia la discusión de las realidades de los otros y no sólo de las propias. La regulación por medio de autoridades independientes, la televisación y el tratamiento de cuestiones a nivel nacional servirían para corregir algunos de los puntos débiles de los dispositivos participativos actuales. Generando una escena de argu-

mentación pública por la que la mayoría de los ciudadanos se verían interpelados, se compensaría también la tendencia a las decisiones políticas unilaterales en una región signada por fuertes liderazgos presidenciales.

FRUSTRACIONES Y DESAFÍOS

El actual “despliegue participativo” está lejos de satisfacer los ideales de las teorías, hoy en día “clásicas,” de la “democracia participativa”, críticas de las concepciones elitistas de la democracia (Pateman, 1970; Barber, 1984). Si la “democracia participativa” vendría a repolitizar la sociedad comprometiendo a los ciudadanos en los asuntos comunes, a ampliar la democracia más allá de los procedimientos y de las instituciones, y a hacer realidad la premisa de que la democracia es el poder de todos y no de unos pocos, la práctica de los dispositivos participativos contemporáneos nos muestra, por el contrario: que la “politización” es rechazada por regla general, que aquellos que participan son igualmente unos pocos, y que lo hacen en el seno de procedimientos y de instituciones reguladas por los gobiernos.

Los desafíos actuales para las prácticas de participación ciudadana en la región surgen de los límites de los dispositivos de participación-gestión. El primero de ellos es llevar la participación al ámbito de definición de políticas públicas de mayor alcance que el vecinal y hacerla de este modo operante en el equilibrio de los liderazgos instituyentes. El segundo es fomentar el carácter redistributivo-igualitario de las herramientas, lo cual supone que los diseños institucionales permitan una mirada de conjunto de la sociedad. El tercero es lograr que las instancias de participación impulsen el juicio y la reflexión sobre las experiencias de los otros y no sólo sobre las propias, que motiven la capacidad de los ciudadanos de apartarse de su propia perspectiva.

Pero hoy en día este triple desafío ha devenido también teórico y conceptual: porque de lo que se trata es de salir del muy extendido “consenso participacionista”. En efecto, los enfoques que predominan actualmente en el análisis de este fenómeno (tanto el del “empoderamiento” o del “capital social” como el de la “gobernanza”) tienen en común el borramiento de la especificidad de lo político. La participación es concebida de forma terapéutica, individual, psicológica, desligada de su dimensión propiamente política, o bien es la contracara de la des-responsabilización de las autoridades. Estos enfoques constituyen lo que podría llamarse “participacionismo” (Annunziata, 2012) y su superación exige una verdadera resignificación de la participación. Resignificar la participación es, principalmente, tener presente que toda participación ciudadana es participación política y que en su horizonte se encuentra la definición del rumbo de la comunidad. •

Notas

¹ La región latinoamericana es idealizada con frecuencia por los investigadores de otros lugares del mundo, en lo que respecta a esta variable. Se suele afirmar que los dispositivos participativos en América Latina son herramientas de los sectores populares para la transformación real de sus condiciones sociales, a diferencia lo que ocurriría en Europa (Sintomer, 2005). Pero ni aún en los casos más célebres como las experiencias brasileñas de Presupuesto Participativo se constatan dichos efectos redistributivos y transformadores (Daniel Filho y Cuenca Botey, 2011).

² Tal como James Fishkin (1997) concibió una etapa de los “sondeos deliberativos”.

Bibliografía

Annunziata, Rocío (2012). “La légitimité de proximité et ses institutions. Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires”. Tesis para el doctorado en Estudios Políticos, EHESS, marzo de 2012.

Avritzer, Leonardo (2012). “Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil”, Texto para Discussão 1739, IPEA, mayo de 2012.

Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.

Blondiaux, Loïc (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris, Seuil.

Dammert, Lucía (2003). “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?”. En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Nº 18/19. Buenos Aires.

Daniel Filho, Bruno y Cuenca Botey, Luis (2009). “Brésil réel: les limites du Budget Participatif local entre légalité, informel et illégalité”. En Cuenca Botey, L. Daniel Filho, B. (org.): *Cahiers du Brésil Contemporain*, Nº 73/74, 2009. Paris, MSH-EHESS.

Fishkin, James. 1997. *The voice of the people. Public opinion & democracy*. Londres, New Haven, Yale University Press.

Gattoni, María Soledad (2011). “Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina. Un análisis explicativo y comparado (1990-2010)”. Tesis para el Máster en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, julio de 2011.

Golfrank, Benjamin (2006). “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. En *Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile*. Vol. 26, Nº 2, 2006.

Golfrank, Benjamin (2011). “Los Consejos Comunes: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?”. En *Íconos* Nº 40, mayo de 2011. Quito, Ecuador.

Nardacchione, Gabriel (2011). “La Planificación estratégica de los años noventa: ¿una nueva ágora institucional?”. En Nardacchione, Gabriel (comp.): *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Prometeo-UNGS.

Pateman, Carole (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.

Schneider, Cecilia y Welp, Yanina (2011). “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”. En *Íconos* Nº 40, mayo de 2011. Quito, Ecuador.

Sintomer, Yves (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”. En *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, febrero de 2005.

Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten y Röcke, Anja (2008). *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*. Paris, La Découverte.

Warren, Mark (2008). “Citizen representatives”. En Warren, M. y Pearse, H. (ed.): *Designing Deliberative Democracy: ‘The British Columbia Citizens’ Assembly*. Cambridge University Press.