

POLÍTICAS PARTICIPATIVAS, REPRESENTACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Alberto FORD

I. PRESENTACIÓN

En el trabajo que sigue reúno un conjunto de reflexiones sobre la relación de las políticas participativas con el sistema político representativo y con la profundización de la democracia, tomando como punto de partida dos investigaciones hechas anteriormente sobre el Presupuesto Participativo (PP) de Rosario y el Plan Estratégico Provincial (PEP) de Santa Fe.¹

Como en los informes de esas investigaciones hay abundante información de acceso público,² me permito en este trabajo opinar libremente dando por sentado el soporte empírico, al que remito para quienes están interesados en profundizar lo dicho aquí o elaborar su propia posición.

Ambas políticas son llevadas adelante por el Frente Progresista Cívico y Social, alianza integrada por diversos partidos y encabezada por el Partido Socialista, en el gobierno municipal de la ciudad de Rosario desde 1989 y en el gobierno provincial de Santa Fe

¹ La primera investigación, individual, es “¿Para qué sirve una política participativa? Un balance del Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2008” (disponible en <https://sites.google.com/site/profesorbertoford>). La segunda, colectiva, es “Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas en el Plan Estratégico Provincial (2008-2011)” (disponible en <https://sites.google.com/site/representacionyparticipacion>).

² Se trata de estadísticas, observaciones etnográficas, encuestas y entrevistas semiestructuradas realizadas en diferentes años a las que se puede acceder en los *links* señalados arriba.

desde 2007. Presento brevemente su historia y diseño institucional en la primera parte de este trabajo.

A continuación indago en la relación que estas políticas tienen con el mundo de la representación, identificando a éste con el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los partidos políticos y los medios de comunicación. ¿Son relaciones de complementariedad o de oposición? ¿influye la posición respecto del gobierno en la valoración de las políticas participativas? ¿tienen estas políticas un impacto sobre los medios de comunicación y la agenda pública acorde a sus impactos sociopolíticos?

Finalmente, analizo sus efectos democratizadores ¿en qué medida las políticas participativas promueven la inclusión ciudadana, el debate libre e informado, la equidad en las distribuciones, la efectividad en las realizaciones y la creatividad política? ¿puede decirse que son en este sentido más efectivas que las políticas representativas?

La tesis de este trabajo es que las políticas participativas, por una parte, tienen una relación ambigua con el sistema político representativo, que oscila entre la desconfianza, el desconocimiento y la valoración positiva en relación con la lejanía o cercanía respecto del gobierno, mientras que los medios de comunicación no las favorecen en su visibilidad pública. Por otra parte, tienen valiosos efectos democratizadores, más extendidos sobre un conjunto de dimensiones relevantes —aunque eventualmente menos intensos sobre cada dimensión puntual— que los de las políticas representativas.

II. BREVE HISTORIA DE DOS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS

El término democracia participativa se empieza a difundir desde principios de los años setenta, en el contexto de las recurrentes crisis de la política liberal representativa y el creciente rechazo del autoritarismo de los socialismos reales. Recoge la aceptación de los derechos individuales propios del liberalismo y la búsqueda de inclusión y equidad políticas que caracteriza al universo de las

izquierdas. La fórmula de la democracia participativa es la inclusión junto al poder establecido de todos los que están concernidos por un problema público en la discusión, decisión y ejecución de las soluciones. Esa participación es presencial, no virtual,³ por lo que la proximidad es una cuestión importante. Con esa salvedad, la democracia participativa puede pensarse para cualquier escala y tipo de problemas comunes: desde los diferentes niveles del Estado hasta la gestión empresarial o cultural o de organizaciones sociales. No implica un rechazo del poder establecido sino el trabajo conjunto (la colonización del poder por parte de los súbditos, dirán los optimistas, su cooptación, dirán los escépticos).

Podríamos decir que esa inclusión decisiva es el contenido mínimo de esta forma democrática sobre el que se desarrollan una enorme variedad de políticas: presupuestos participativos, consejos gestores, planes estratégicos, mesas de diálogo, asambleas ciudadanas, banca legislativa ciudadana, entre otras.⁴

Que en el presente muchas políticas participativas sean estatales no es una condición excluyente. Entiendo el “poder establecido” como el poder institucionalizado y eso vale para todo tipo de organizaciones formales e informales entre las cuales, por supuesto, el Estado sigue siendo una de las principales. Amplíe la base de las políticas participativas de esta manera para hacer justicia a la realidad de la generación muchas veces social de innovaciones políticas y porque en ocasiones las políticas participativas impulsadas por el Estado recogen prácticas democratizadoras de la sociedad civil, las revisten de institucionalidad y las hacen aparecer como invento propio; eso ha pasado por ejemplo con experiencias

³ Al menos hasta ahora y por unas cuantas buenas razones, fundamentalmente por la riqueza de las interacciones cara a cara, la posibilidad de dialogar en tiempo real y por el mejor conocimiento del aspecto práctico de los problemas que se abordan (siguiendo la sugerencia de Paulo Freire de que “la cabeza piensa donde los pies pisan”). No obstante, queda abierta la puerta a formas virtuales de democracia participativa, que indudablemente tendrían diseños, reglas y vivencias diferentes.

⁴ Joan Font ha hecho un recuento más exhaustivo en “Decisiones públicas y ciudadanía: nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana”. Véase <http://aragonparticipa.aragon.es>

anarquistas de autogestión barrial que existen como precedentes de la primera versión del PP de Porto Alegre, en Brasil.

En Argentina, las primeras prácticas estatales de democracia participativa son impulsadas por el Partido Socialista en el gobierno de la ciudad de Rosario desde 1989. Lo hace buscando tempranamente construir una imagen diferenciada dentro del arco de partidos democratizadores (imagen basada también en la extensión de la atención primaria de la salud, la promoción social, la cultura y la modernización y descentralización de la gestión).

En otra ocasión he contado mi versión de la historia de las políticas participativas en Rosario.⁵ Basta decir ahora que su impulso por parte del socialismo no fue lineal sino más bien algo zigzagueante. En una ciudad de fuerte entramado social y con una rica historia de participación desde la base, el socialismo mezcló principios con aprovechamiento oportunista de los contextos. Pudo ir viendo que las políticas participativas traían beneficios en términos de construcción de ciudadanía y legitimación de la gestión, mejoraban la calidad de las decisiones, le iban dando una imagen de gestión moderna y le facilitaban el acceso al mercado internacional de apoyos financieros para la modernización del Estado.

Del menú de políticas participativas el socialismo empezó implementando un Plan Estratégico con apoyo directo de equipos de Barcelona. Por esta vía se facilitó la participación de actores institucionalizados en la construcción de líneas de acción política estratégica de mediano y largo plazo sin carácter vinculante. Esta relación con los catalanes se revelaría de largo plazo, llegando hasta el presente con otros proyectos y contactos para conseguir financiamiento internacional.

Es recién con la crisis orgánica de Argentina en 2001 que el socialismo en Rosario tiró una línea más a la izquierda, al participativismo brasileño, intentando canalizar las energías sociales que venían gritando en las calles “¡Que se vayan todos!” (los representantes). Ese momento de crisis inclinó la balanza en una dis-

⁵ Véase mi tesis doctoral *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005*, en <http://www.flacso.org.ar>

cusión que se venía dando internamente en la gestión respecto de apostar a la participación directa de los vecinos o no. Se decidió empezar en 2002 con el Presupuesto Participativo (PP), del que se venía hablando desde años antes entre actores de la sociedad civil que conocían la experiencia brasileña y también por parte de representantes políticos del socialismo y de otros partidos de izquierda de la ciudad.

Las inversiones humanas, financieras y de gestión en el PP se fueron traduciendo, como veremos más adelante, en logros diversos y en el forjamiento de un renombre participativo para la ciudad de Rosario y para el Partido Socialista. Luego se va produciendo un desdoblamiento entre la buena imagen externa y problemas en el día a día interno, fundamentalmente por las demoras en cumplir con las obras decididas, pero la apuesta municipal se renueva y llega hasta el presente.

La llegada al gobierno provincial en 2007, primera vez del socialismo —en alianza con otros partidos— en la historia argentina, renueva los desafíos. Supone un cambio de escala de lo municipal a lo provincial y un cambio de juego político —puesto que la provincia estuvo 24 años gobernada por el Partido Justicialista—. ¿Cómo llevar lo participativo a la mayor amplitud territorial y la mayor complejidad social y política de la provincia? La apuesta pasa por el diseño de un Plan Estratégico Provincial (PEP) que buscaría la participación popular en todo el territorio de la provincia para definir las líneas de acción maestras del gobierno, que se comienza a implementar con el apoyo de la Comunidad Europea. Veamos con un poco más de detalle de qué se tratan ambas políticas.

1. *El Presupuesto Participativo de Rosario*

El Presupuesto Participativo es un mecanismo organizado por el Estado municipal que posibilita la participación directa de los ciudadanos en la elaboración del presupuesto municipal anual. Su primera y más reconocida experiencia es la que implementa el

Partido dos Trabalhadores en la ciudad brasileña de Porto Alegre desde 1989. De ahí se fue difundiendo por otras ciudades de ese país, latinoamericanas y del mundo.⁶

Es una política que combina la cesión de soberanía del Poder Ejecutivo local, la introducción de formas de participación vecinal en asambleas y consejos barriales, y la intención de revertir las prioridades en la asignación de los recursos públicos en beneficio de los sectores más pobres. La combinación es muy variable dependiendo del contexto y la voluntad política.⁷

En Rosario, desde 2002, el PP fue estructurado en cuatro grandes momentos que se desarrollan a lo largo de cada año:

1. La Primera Ronda de Asambleas Barriales, reuniones por área barrial en las que se busca definir cuáles son los problemas de cada zona y elegir a los delegados de los vecinos y vecinas en el Consejo Participativo de Distrito: consejeras y consejeros. Se realizan entre marzo y abril, a razón de entre seis y diez por cada uno de los seis Distritos.
2. Los Consejos Participativos de Distrito (CPD), que convierten los problemas formulados por los vecinos en cada una de las asambleas barriales de su Distrito en proyectos de solución técnicamente viables. Como son seis Distritos en la ciudad, hay seis CPD. Están integrados por las consejeras y consejeros electos en las asambleas barriales, una Secretaría Técnica y el o la Directora del Distrito. De duración anual,

⁶ Cada vez es más difícil calcularlo, pero se estima que hacia 2012 hay más de 1,500 presupuestos participativos en todos los continentes —y creciendo—, Sudamérica todavía es la región con más experiencias. Puede verse el mapa elaborado por Tiago Peixotto en: <https://maps.google.com/maps>. También el trabajo de Sintomer, Herzberg y Allegretti “Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide”, en: <http://www.buergerhaushalt.org>

El sitio www.participatorybudgeting.org brinda información actualizada permanentemente por Josh Lerner. Yves Cabannes también trabaja estos temas hace tiempo.

⁷ Leonardo Avritzer ha trabajado esto en profundidad, además de los autores señalados previamente.

el periodo de trabajo fuerte es desde su integración en mayo hasta la Segunda Ronda de Asambleas Distritales en octubre o noviembre, periodo en el cual hay una reunión por semana, cada una de entre dos y tres horas. La labor de las y los consejeros, como la del resto de participantes en todas las etapas, es *ad honorem*.

3. La Segunda Ronda de Asambleas Distritales, jornada de votación que se realiza en todos los Distritos en la que los vecinos y vecinas deciden qué proyectos priorizar de los elaborados en los CPD. Se realizan durante el mes de octubre o noviembre. Los vecinos son convocados para conocer los proyectos elaborados por los consejeros en los meses previos —expuestos en paneles con un detalle de características y costos estimados para cada uno— y para decidir mediante voto secreto e individual cuáles son prioritarios. Los proyectos elegidos, dentro de cierto monto, integran la propuesta presupuestaria anual que el Departamento Ejecutivo Municipal envía luego al Concejo Municipal para su discusión y eventual sanción (el PP no es vinculante).
4. La Tercera Ronda o cierre, evento que se realiza a fin de año, donde se presenta un balance de lo ejecutado mediante el PP del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras que se harán al año siguiente.

Dentro de esa estructura se han ido produciendo modificaciones a lo largo del tiempo, de acuerdo con intereses de consejeras y consejeros y de la gestión municipal. Algunas han sido la subdivisión de los Distritos en áreas barriales a los fines de generar una mayor cercanía de los vecinos y sus realidades; la asignación de un monto específico por Distrito al principio del proceso, con lo cual se trabaja sabiendo de antemano cuántos recursos hay disponibles para dar prioridad a los proyectos más urgentes; el trabajo de los consejeros en base a “proyectos” en vez de “prioridades presupuestarias”, con lo que los participantes asumen el desafío de transformar buenas ideas en propuestas realizables para el Distrito; la votación electrónica en la Segunda Ronda durante algu-

nos años; la asignación del dinero entre los distritos de acuerdo con criterios redistributivos, por los cuales los distritos más carentes reciben proporcionalmente más dinero que los menos carentes. También se han producido numerosas modificaciones de las reglas de funcionamiento de cada CPD, referidas a los tiempos de exposición, las formas válidas de expresión y los días de reunión, que no siguen una regla fija sino las peculiaridades del Distrito y sus consejeras y consejeros.

2. El Plan Estratégico Provincial de Santa Fe

En Santa Fe⁸ las administraciones provinciales del Frente Progresista Cívico y Social de Hermes Binner (2007-2011) y de Antonio Bonfatti (2011-2015) impulsan desde 2008 un programa de regionalización,

entendido como una triada que incluye: 1) descentralización, 2) planificación estratégica, y 3) participación ciudadana y concertación [que] posibilita la institución de una nueva escala de proximidad entre Estado y ciudadanía, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales (PEP: 13).

La política de regionalización apuesta a la estructuración de un Estado más próximo a los ciudadanos y a una mayor eficiencia en la gestión de los asuntos públicos, aspirando a superar las viejas fragmentaciones y superposiciones a partir de la triada mencio-

⁸ La provincia de Santa Fe tiene una superficie de 133,007 km² y una población de poco más de tres millones de habitantes. Su territorio se divide en 362 unidades administrativas, con un fuerte infra municipalismo, dado que de ellas 312 son comunas menores a 10,000 habitantes. Existen fuertes disparidades económicas, sociales y poblacionales entre diferentes regiones de la Provincia. Se divide políticamente en 19 departamentos que son representados por un senador electo por mayoría simple en cada circunscripción para integrar la Cámara Alta provincial. El pueblo, por su parte, está representado por 50 diputados en la Cámara Baja provincial (electos por un sistema mixto que le da 28 escaños a quien gana por mayoría simple la elección y reparte proporcionalmente los 22 restantes entre las demás listas).

nada. Divide para ello el territorio en cinco regiones, cada una con su respectiva ciudad nodo, que se superponen a viejas y más caóticas divisiones administrativas.

El propósito del PEP “es contar con una herramienta colectiva de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones, donde los principales actores territoriales acuerdan en las estrategias a largo plazo para transformar las tendencias negativas y potenciar las capacidades provinciales” (PEP: 67). Se propusieron para ello tres líneas estratégicas a ser alcanzadas: territorio integrado, calidad social y economía productiva. Cada región es analizada en torno a tres ejes de trabajo —físico-ambiental, económico-productivo y socioinstitucional— en los tres dispositivos diseñados en el marco del PEP:

1. Las asambleas ciudadanas, reuniones abiertas en cada región en las que autoridades del Estado provincial, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil proyectan juntos estrategias de políticas públicas y dan seguimiento a los proyectos contenidos en el PEP. Los participantes trabajan en talleres, habiendo sido propuesto para las rondas de 2011 el trabajo en microrregiones, buscando mayor cercanía al interior de cada región. Iniciadas en 2008, se han hecho 55 Asambleas Consultivas (AC) en las cinco regiones hasta 2011.
2. Los consejos regionales de planificación (CRP), de carácter consultivo, asesor y promotor del proceso de planificación estratégica provincial. Su tarea principal es desarrollar acciones que promuevan el diálogo, la coordinación, la negociación y la corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil sobre los temas y proyectos estratégicos definidos como prioritarios.

En cada región hay un CRP presidido por el coordinador del Nodo e integrado por funcionarios del gobierno provincial, de los gobiernos locales, legisladores, miembros de organizaciones de la sociedad civil, empresarios, miembros de cooperativas, mutuales, asociaciones y agencias para el de-

sarrollo, universidades e institutos terciarios y polos científicos.

3. Foros de Jóvenes y de Pueblos Originarios, espacios de encuentro y diálogo donde la participación es definida en función de una temática específica. Desde 2009 a la fecha se realizaron más de 20 encuentros que permitieron que los jóvenes y los representantes de las comunidades originarias incorporaran su propia perspectiva al proceso de planificación estratégica.

Por tratarse de un proceso que ha comenzado a implementarse recientemente, todavía no se dispone de suficiente información para realizar un análisis exhaustivo de su desarrollo y resultados parciales, por lo menos si lo comparamos con la experiencia del PP. Hecha la salvedad, en las secciones que siguen veremos algunas tensiones, logros y desafíos de estas políticas en su relación con el mundo de la representación y con sus efectos democratizadores.⁹

II. LA AMBIGUA RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS, EL SISTEMA REPRESENTATIVO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1. *Tensiones con la gestión de gobierno*

El PP y el PEP son impulsados directamente por el jefe de gobierno a través de un segundo vinculado a las tareas más políticas (Secretaría General en la ciudad de Rosario, Ministerio de

⁹ Como señalé antes, me sirvo para ello de decenas de entrevistas y centenares de encuestas a participantes, legisladores provinciales, funcionarios y técnicos de los gobiernos municipal y provincial de acceso libre en “¿Para qué sirve una política participativa? Un balance del Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2008” (disponible en <https://sites.google.com/site/profesorlberto ford>) y en “Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas en el Plan Estratégico Provincial (2008-2011)” (disponible en <https://sites.google.com/site/representacionyparticipacion>).

Gobierno en el nivel provincial). En conexión con éste aparecen responsables políticos territoriales (directores de distrito en Rosario, coordinadores de nodo en la provincia). Los aspectos técnicos de diseño y coordinación están a cargo de una oficina centralizada y personal de apoyo en los territorios que no suele tener mayor decisión en los formatos pero sí en el día a día con los participantes.

Las gestiones muestran estas políticas como piezas bien encajadas con el resto de las políticas públicas.¹⁰ La realidad es que existen contradicciones, diferentes velocidades y tensiones alrededor de las políticas participativas. Me interesa remarcar algunos nudos de tensión interna y externa en el estado municipal y provincial.

El primero aparece entre el área participativa y las demás áreas de gobierno. El organismo coordinador de las políticas participativas, que tiene pocos empleados pero muy motivados y capacitados, debe abrirse camino entre la maraña de otras áreas, cada una con sus propios reglamentos y costumbres —sabemos de la importancia de las costumbres en la burocracia—, buscando que los técnicos respondan las requisitorias de los ciudadanos participantes, que los funcionarios políticos se acerquen a las reuniones, que los proyectos técnicos de cada área respeten los lineamientos de los proyectos participativos. Inclusive, las técnicas presupuestarias que maneja el área financiera no suelen contemplar proyectos multiagenciales. Es evidente que para las áreas “no participativas” todo eso supone una carga adicional de trabajo que no suele ser reconocida con premios simbólicos o salariales. Y también supone la apertura de la caja negra estatal en una medida que es estructuralmente disruptiva para la burocracia.

El segundo nudo de tensiones aparece entre los funcionarios de las áreas centralizadas y los de las descentralizadas. Aunque no es adecuado referirse a los primeros como “de escritorio” y a

¹⁰ Esto se puede comprobar visitando los sitios web del PP (http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp) y del PEP (http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial)

los últimos como “de terreno” —porque tanto en el PP como en el PEP los funcionarios de la coordinación central se presentan muy seguido en terreno—, sí es cierto que quienes están en contacto permanente con las realidades de la participación son quienes trabajan en las áreas descentralizadas —los Centros de Distrito en la ciudad de Rosario y los Nodos en la provincia de Santa Fe—. Esto supone mayor contacto con los actores y sus demandas, mayor responsabilidad ante los incumplimientos percibidos por ellos, el llamado a “defender” la gestión y todo lo difícil que viene con dar la cara diariamente. Además, y por eso, las directivas que vienen de la coordinación —que han sido elaboradas muchas veces en una sola oficina, trayendo ya desde el inicio inconsistencias con las áreas centrales no participativas— están sujetas a interpretaciones y negociaciones en el terreno que necesariamente modifican la idea original. Otro conflicto se da en la dirección inversa, en torno a los diagnósticos y recomendaciones que se hacen en el terreno y se dirigen a la coordinación centralizada, que a juicio de quienes los originan no siempre son escuchados o son tramitados de manera lenta y burocrática.

El tercer nudo de tensiones es externo, entre los funcionarios y los participantes. Se manifiestan alrededor de las pretensiones de horizontalidad y verticalidad, es decir, la intención declamada por los participantes y los funcionarios de discutir de forma cooperativa que choca con el verticalismo reglamentario del Estado tanto como con los modos de hacer habituales de los funcionarios y de los actores sociales, acostumbrados a mirar para arriba para obtener un permiso, hacer algo, evitar pensar. También se manifiestan tensiones alrededor de las diferentes maneras de conocimiento y expresión, particularmente entre el saber práctico y el saber técnico, que se presentan mutuamente como las formas más valiosas, el primero como verdad enraizada que tiene el que vive en el medio de los problemas y el segundo como verdad objetiva que tiene el que “estudió”.

No corresponde a este apartado pero tampoco quiero dejar de mencionar otro nudo muy importante: el que se da entre los participantes mismos. En primer lugar, por estar sujetos al mismo

tiempo a lealtades diversas: el barrio, la organización a la que adscriben, la ideología que sostienen, la posición frente al gobierno municipal. En segundo lugar, por las diferentes capacidades, actitudes, intereses y deseos de los actores. En tercer lugar, por la visibilidad de la acción en estas políticas, que hace que los favores y otros accesos privilegiados que reciben algunos de parte del Estado sean más fácilmente percibidos por los que no los reciben.

Quisiera remarcar que los mismos actores señalan que las tensiones aludidas no son necesariamente malas sino muchas veces enriquecedoras cuando dan lugar a encuentros inhabituales de los que surgen ideas y prácticas diferentes y satisfacciones compartidas ante el avance sobre las dificultades.¹¹

2. *La actitud defensiva del Poder Legislativo*

De las entrevistas y la observación surge que el Poder Legislativo en principio tiene una gran desconfianza frente a las políticas participativas. Las prejuzga como una operación política del Poder Ejecutivo para legitimar sus propias decisiones y vaciar al mismo tiempo de poder al legislador, sobre todo en su carácter de referencia territorial. Dado que los senadores provinciales tienen mucho más poder territorial “exclusivo” que los concejales,¹² son más explícitas y fuertes las resistencias de los primeros.

A lo anterior, que diría es estructural y por lo tanto esperable en cualquier contexto, hay que sumar la realidad política local. Recordemos que en Santa Fe el Frente Progresista desplazó al Partido Justicialista del gobierno provincial luego de 24 años de

¹¹ Esto lo trabaja Cecilia Pinto en su tesis de maestría en curso sobre la relación entre centralización y descentralización en Rosario.

¹² Cada uno en su escala. El senador provincial es el único legislador de base territorial, uno por cada uno de los 19 departamentos de la Provincia de Santa Fe, electo de forma uninominal. El concejal es uno entre 21 legisladores en la ciudad de Rosario, electo de forma plurinominal. La exclusividad del senador radica en que, para los electores de su departamento, es el único que habilita el acceso a la Cámara Alta provincial y sus diversos recursos.

gestión ininterrumpida, pero en la Cámara Alta la supremacía sigue siendo justicialista. En esta realidad, cualquier intento de disputa de poder territorial será doblemente resistida.

En menor medida, también hay legisladores que entienden a las políticas participativas como formas de presión sobre su independencia a la hora de discutir y votar. Ya no se trata de la disputa territorial —ligada a intereses y recursos concretos— sino de la disputa por la representación. Los legisladores se suelen considerar los únicos realmente legitimados para discutir y tomar decisiones sobre problemas públicos, porque han sido votados y porque la Constitución les da esa prerrogativa de forma exclusiva. Se preguntan por la representatividad —es decir, la autorización, responsabilidad y conocimiento— de los participantes de los dispositivos participativos, y suelen negarla.

Como es de esperar, los legisladores oficialistas, por disciplina o convencimiento, tienen una actitud más abierta respecto de las políticas participativas.

No todo es negativo. También hay experiencias participativas impulsadas desde el Poder Legislativo que lo muestran en una posición menos defensiva. Una relevante es el Concejo en los Barrios¹³ que se desarrolló en Rosario durante varios años a partir de 2004 por iniciativa del concejal opositor justicialista Agustín Rossi, aunque finalmente decayó.¹⁴ Por esta política se hacían sesiones del Concejo en los seis distritos de la ciudad, con micrófono abierto y la posibilidad de presentar proyectos. Fue una medida original que encontró la oposición de ubicarse en relación con el participativismo, que le permitió pasar de la sospecha reactiva a la acción creativa.

¹³ La experiencia puede conocerse en el trabajo de investigación de Mariana Berdondini.

¹⁴ Otras experiencias son de índole nacional, como las audiencias públicas en muchas provincias que impulsó la Cámara de Diputados de la Nación cuando se discutió, en diferentes momentos, la Ley de Medios Audiovisuales, el matrimonio igualitario y la reforma del Código Civil. Estas valiosas experiencias impactan en el imaginario de lo que un legislador puede hacer junto con sus electores, modificando un poco la ficción representativa.

Pero en general los legisladores no tienen gran estima por las políticas participativas porque implican una alteración de la ecuación representativa por la cual son ellos los que “hacen política” autorizados por sus electores. Más que oponerse de manera franca, que sería poco adecuado políticamente, hacen un elogio genérico de la participación ciudadana y dicen que esa participación siempre está abierta en los espacios legislativos, pero le niegan entidad y no participan cuando son convocados.

3. Los partidos políticos, entre el desconocimiento y el oportunismo

Los partidos políticos son los vehículos institucionalizados de la política representativa pero, a diferencia de los legisladores, no tienen una dependencia tan directa del elector por lo que su posición en relación con las políticas participativas es menos intensa. Oscilan entre no darles reconocimiento político, desconfiar de sus fines o apoyarlas cuando les resulta conveniente para su propio juego.

Es cierto, también, que los partidos opositores no tienen mayores incentivos para participar. Ven disputada su exclusividad como hacedores u obstructores de políticas y no obtienen aparentemente ningún beneficio. Remarco “aparentemente” porque la práctica ha mostrado que la impronta territorial de las políticas participativas permite relaciones, aprendizajes y cambios de actitudes muy apreciables en los participantes, que bien pueden ser tomados como escuelas de formación política práctica para militantes de base, incluso para quienes están en contra del gobierno.

Esto es evidente para los partidos oficialistas, que pasada una etapa de reticencia inicial (visible en los inicios del PP de Rosario y la desconfianza soterrada de la conducción del Partido Socialista), se ha ido sumando de manera más convencida en la medida en que ha podido extraer beneficios de su participación. Puntualmente: mayor penetración territorial y formación de militantes.

4. *El débil impacto de las políticas participativas sobre los medios de comunicación y la agenda pública*

En cuanto a la visibilidad en la esfera de opinión pública a través de los medios de comunicación, las políticas participativas son casi irrelevantes.

Si uno busca en los diarios rosarinos *La Capital* y *Rosario/12* noticias sobre el PP, o en esos diarios y el santafesino *El Litoral* sobre el PEP, prácticamente lo único que va a encontrar son gacetillas de prensa y notas de propaganda originadas en el gobierno. Lo mismo ocurre con la radio y la televisión. Hay muy pocas notas originadas en un interés genuino de los periodistas. Sólo cuando un dirigente opositor cuestiona algún aspecto de estas políticas se enciende una chispa informativa que no suele ir más allá de una respuesta. Los aportes de los ciudadanos de a pie que aparecen en las cartas de lectores o en las llamadas a las radios tampoco generan ningún debate.

Eso sucede porque los medios de comunicación son una pata más de la política representativa: colocan bajo el epígrafe “política” solamente lo ocurrido en el mundo de la política representativa; tienen en sus agendas los números de teléfono de jueces, legisladores, funcionarios; reciben parte importante de sus ingresos financieros de los poderes del Estado; en fin, ven sus deseos de noticias colmados por lo que hacen y dejan de hacer las “figuras”. Lo que ocurre alrededor de las políticas participativas tiene para ellos poco interés. Nunca suceden grandes incidentes, no intervienen grandes personalidades, no se discuten grandes problemas.

Entonces, el impacto sobre la agenda pública es también mínimo. Si un problema no aparece en los medios establecidos, no configura problema. No importa que lo que se trabaje en el espacio participativo sea de gran importancia para los participantes y para el lugar en el que viven, esos problemas parecerán siempre particulares tanto para la comunidad en general como, muchas veces, también para los propios participantes.

El Poder Ejecutivo y los participantes tienen una responsabilidad limitada en esta falencia al mantener las discusiones restringidas a distritos y regiones —sin poner la misma energía en la generación de espacios de discusión para la integralidad del territorio— y al dejar en cierta penumbra pública los encuentros participativos. Podría ser de otra manera. Por un lado, podrían buscar ampliar las discusiones, integrando los problemas locales en problemáticas globales. Por otro, podrían buscar más creativamente generar “historias” atractivas para el sistema comunicativo, aprovechando mejor los canales de difusión más abiertos como internet o la televisión digital. Pero aun así, imagino que el poder de lo establecido seguiría siendo intenso.

Es mayor el impacto sobre la agenda gubernamental. Eso, en general, en relación directa con la importancia que le dé el jefe de gobierno a la política participativa. Y en particular por el entronque de las discusiones y decisiones participativas a través de la oficina organizadora con las demás áreas de gestión.

¿Significa esta relación ambigua de las políticas participativas con el sistema representativo y los medios de comunicación que aquellas son inútiles? Sostengo que no, como veremos a continuación.

III. LA DEMOCRATIZACIÓN QUE PROMUEVEN LAS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS

Mi punto de vista es que las políticas participativas promueven una democratización compleja: en una diversidad de aspectos pero en ninguno con mucha intensidad. Los aspectos que considero relevantes son la inclusión, la deliberación, la equidad, la efectividad y la creatividad.

La medida en que estos aspectos se profundizan en una política participativa se vincula íntimamente con la voluntad que ponen los organizadores y los participantes en actuar de manera comprometida en el marco de dispositivos bien diseñados y gestionados.

1. *Inclusión amplia pero sesgada*

Entenderemos por inclusión hacerle un lugar decisivo y voluntario a todas las personas y organizaciones vinculadas con los asuntos que se trabajan en la política participativa. El punto de partida es que todos importamos por igual para decidir sobre la vida en común pero en realidad muchas veces somos dejados de lado a la hora de trabajar sobre cuestiones públicas.

Como consecuencia de lo anterior, se generan conflictos por el no reconocimiento, se debilita el capital social, se pierde pertinencia en las cuestiones a tratar y las decisiones son menos aceptadas. El objetivo de la inclusión es, justamente, brindar el debido reconocimiento a las personas y organizaciones, desarrollar el capital social y volver pertinentes y legítimas a las políticas.

En estas políticas, la cantidad de personas que participan es poca en relación con el padrón de ciudadanos, pero relevante en términos de ser voluntaria y el compromiso temporal y motivacional que requiere. Ya sabemos que la participación en ambas políticas es *ad honorem* y no genera ningún beneficio directo, aunque sí los indirectos, ligados a la eventual resolución de los temas que se ponen en consideración y a la generación de redes sociales y contactos políticos.

La convocatoria es formalmente amplia. Se invita a los ciudadanos y a referentes políticos y sociales a través de diversos medios: publicidad en medios audiovisuales, carteles en las calles, cartas enviadas al azar, comunicaciones telefónicas, contactos personales, boca a boca a través de militantes, cuidando la formalidad de invitar a referentes opositores. Pero a lo largo del tiempo se establece un sesgo que tiene que ver con la reiteración de la participación de viejos participantes, la invitación particularizada a quienes ya participaron e integran las base de datos, la pérdida de voluntad de los organizadores para invitar a quienes se supone son críticos.

La impresión, luego de transcurridas diversas ediciones de ambas políticas es que en las reuniones predominan oficialistas y quienes sin ser oficialistas no tienen grandes diferencias con el gobierno. También hay que decir que se observa respeto por las minorías presentes.

Se busca la participación de grupos particulares de diferentes maneras. En Rosario se viene implementando con buena convocatoria el Presupuesto Participativo Joven, con sus propias reglas y formas de funcionamiento; se busca la participación de mujeres con convocatorias y dispositivos específicos; se incentiva la participación de pueblos originarios a través de talleres —que han dado lugar al voto en lenguaje Quom por ejemplo—; también se ha desarrollado una forma de voto braille para incluir a ciegos en la votación de proyectos.

En la provincia, en el marco del PEP, se vienen implementando los Foros de Jóvenes y los de Pueblos Originarios, cada uno también con sus reglas. Una innovación del PEP, surgida de demandas en su interior, fue la realización de las AC en microregiones, que buscaban acercar más los lugares de participación en el territorio amplio de la provincia. Los CRP no pueden considerarse mecanismos de inclusión en la misma medida por cuanto incluyen a quienes ya estaban previamente: legisladores, directivos de organizaciones de la sociedad civil y otros referentes sociales.

Globalmente podría mejorarse la representatividad social del público participante, incluyendo más activamente a los habitantes más pobres, que no están presentes en estas políticas en la proporción que significan en la estructura social de la ciudad y la provincia.

Veamos a continuación cuántas personas han participado en las dos políticas, primero en el Presupuesto Participativo (PP) y luego en el Plan Estratégico Provincial (PEP):

Cuadro 1. Participación en el Presupuesto Participativo de Rosario 2003-2012

	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	PP 2010	PP 2011	PP 2012	Total
Ia.											
Ronda	917	3,739	2,078	3,335	4,036	2,973	2,176	1,396	2,300	2,015	24,965
CPD	221	454	375	436	529	543	560	434	360*	301*	4213
2a.											
Ronda	609	1,295	2,203	2,779	8,529	6,831	5,989	8,737	29,027	52,694	118,693
Total	1,747	5,488	4,656	6,550	13,094	10,347	8,725	10,567	31,687	55,010	147,871

FUENTE: Datos oficiales de la Municipalidad de Rosario.

* Sin datos de consejeros electos en distritos Oeste y Sur.

La participación en el PP ha sido creciente en el tiempo. Creo que esto se explica por la voluntad de los organizadores de sostener el proceso buscando incentivos para que los vecinos participen y por la voluntad de los participantes de comprometerse. Este compromiso obedece a distintas causas: interés en impulsar una obra o servicio concreto, simpatía ideológica con el dispositivo, compromiso organizacional o simple curiosidad. La voluntad gubernamental se muestra en diversas innovaciones que han resultado efectivas: la implementación del voto electrónico en la segunda ronda del PP en 2007 y 2008 (abandonado luego debido a su alto costo) y el masivo despliegue de mesas de votación durante varios días en todos los barrios de la ciudad y en eventos multitudinarios como la Fiesta de las Colectividades a partir del PP de 2011. Otras iniciativas, como la realización de más asambleas de primera ronda en subáreas barriales no tuvieron el mismo impacto, lo que evidencia el carácter experimental y contingente de estas políticas.

También es para destacar la diferente participación en las tres etapas, en relación inversa con la calidad requerida en términos de compromiso temporal y cognitivo. Sólo para dar una idea, participar en la primera ronda lleva tres horas una vez para definir problemas del barrio y elegir consejeros; en el CPD lleva tres horas por semana durante tres meses para transformar los problemas

POLÍTICAS PARTICIPATIVAS Y REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA 319

prioritarios en proyectos de política; y en la votación de segunda ronda lleva 30 minutos una vez para seleccionar proyectos prioritarios entre el total de los elaborados en los CPD.

¿Y qué ha ocurrido con la participación en el Plan Estratégico Provincial (PEP)?

Cuadro 2. Participación en PEP: AC

	AC 2008	AC 2009	AC 2010	AC 2011	Total						
Región	1°	2°	3°	4°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	
1	820	453	336	278	179	234	160	144	113	181	2,898
2	560	371	311	205	198	220	162	172	110	134	2,443
3	785	460	463	258	213	312	179	280	239	207	3,396
4	716	470	428	302	264	232	114	150	161	131	2,968
5	284	296	151	171	116	157	124	118	122	121	1,660
Total	3,165	2,050	1,689	1,214	970	1,155	739	864	745	774	13,365

FUENTE: Datos oficiales del gobierno de Santa Fe.

Cuadro 3. Participación en PEP: CRP

Región	CRP 2010	CRP 2011	Total
1	200	100	300
2	110	80	190
3	180	210	390
4	150	90	240
5	60	70	130
Reunión anual	400	370	770
Total	1100	920	2020

FUENTE: Datos oficiales del gobierno de Santa Fe.

Cuadro 4. Participación en PEP: foros de jóvenes

<i>Región</i>	<i>FJ 2009</i>	<i>FJ 2010</i>	<i>FJ 2011</i>	<i>Total</i>
1	270	240	572*	
2	250	123		
3	350	125		
4	370	165		
5	180	82		
Total	1420	735	572	2727

FUENTE: Datos oficiales del gobierno de Santa Fe.

* Durante 2011 se realizaron tres foros preparatorios de aproximadamente 30 personas y luego el Foro Social Joven en Rosario en el que asistieron 482 jóvenes.

Cuadro 5. Participación en PEP:
Foros de Pueblos Originarios

<i>Regiones</i>	<i>FPO 2009</i>	<i>FPO 2010</i>	<i>FPO 2011</i>	<i>Total</i>
1	100	90	80	270
2 y 3	200	0	0	200
4	240	150	100	490
5	100	70	90	260
Total	640	310	270	1220

FUENTE: Datos oficiales del gobierno de Santa Fe.

En el PEP la participación ha sido decreciente. Aquí el compromiso del gobierno ha sido fuerte pero el de los participantes ha sido más débil. La voluntad del primero se expresa en la implementación de foros de jóvenes y pueblos originarios así como los CRP que, aunque engrosan el total, siguen la misma tendencia participativa decreciente. Mi hipótesis para este decrecimiento es que los dispositivos son poco vinculantes y que los participantes por eso ven caer drásticamente su interés ¿para qué tomarse el trabajo de participar si lo discutido no se traducirá directamente

en una política pública concreta sino solamente en una directriz general? Pero hay otro problema central que es la distancia: participar de reuniones regionales implica para los habitantes de muchas localidades recorrer cientos de kilómetros y eso no se hace si no hay grandes incentivos. Toda política participativa debe considerar entre sus presupuestos básicos el de la distancia: si se busca que participe una persona común y corriente por sus propios medios el lugar de reunión debe estar a una distancia caminable no más allá de, por ejemplo, cinco cuadas. En una política de escala regional, como eso es imposible, se vuelve imprescindible el apoyo activo para la movilización por parte de los organizadores.

Más allá de lo cuantitativo, hay que señalar como otros aspectos positivos el reconocimiento de la dignidad personal que destacan quienes participan; la generación de capital social en la forma de relaciones enriquecedoras entre vecinos, organizaciones del territorio y funcionarios estatales de áreas centrales y descentralizadas; la definición de agendas políticas más relevantes; la generación de un sentimiento de pertenencia y apropiación democrática del Estado; la mayor legitimación de las políticas decididas participativamente; y una mayor responsabilización individual y organizacional por los bienes públicos.

Entre las limitaciones que mencionan los actores pueden destacarse la dificultad de la convocatoria para llegar a todas las personas, en particular, como ya dije, a los más pobres; la heterogeneidad de los temas que traen los participantes, que a veces desalienta la participación de quienes tienen intereses muy específicos; la ocasional falta de compromiso con la participación de individuos, organizaciones y el Estado; la poca renovación de los participantes; la reproducción de fenómenos clientelares y de apropiación excluyente de los espacios de participación y la dificultad de afrontar los costos en tiempo que tiene participar.

2. *Matices de la deliberación*

Por deliberación entenderemos el tratamiento de asuntos públicos a través de un diálogo informado, respetuoso, sustantivo, balanceado y representativo.¹⁵ El punto de partida es que todos somos capaces, en contextos adecuados, de elaborar razones para analizar un asunto público y proponer alternativas de acción, pero debido a las asimetrías de poder priman ciertas personas, ciertos modos de hablar y ciertos contenidos “establecidos”. De ello resulta un empobrecimiento en la determinación de los problemas, de las alternativas de acción y de las capacidades de las personas. El objetivo de la deliberación es, por eso, mejorar la calidad de los análisis, las decisiones y los mismos actores.

En este aspecto, diferentes actores señalan como logros de estas políticas los avances en la sistematización de información por parte del Estado sobre los temas de la gestión incluidos en la discusión, básicamente cuestiones de infraestructura (cloacas, redes de gas, calles y rutas, edificios) y provisión de servicios públicos (salud, promoción social, seguridad, educación, cultura); el establecimiento de canales de comunicación entre especialistas de diferentes áreas y quienes tienen conocimiento práctico de los problemas por vivir cerca de ellos; por eso, la mejor información pública respecto de los problemas y de las alternativas y los costos de soluciones posibles; y la transformación personal y relacional de los participantes, en especial de quienes tienen una participación sostenida en el tiempo, en términos de pasar de la queja al proyecto, de la demanda individual a la grupal, y de la querrela al diálogo.

Las principales limitaciones mencionadas son la contracara de los logros: la falta de información adecuada para discutir en un lenguaje corriente; la imprecisión o el sobredimensionamiento de algunos proyectos; la devolución insatisfactoria por parte de las

¹⁵ Tomo esta idea de James Fishkin. Aun con una evidente sobrecarga ética, muy alejada de las discusiones reales, diferencia de manera clara y sistemática componentes centrales de una deliberación democrática.

oficinas públicas de esos proyectos, sobre todo la poca claridad respecto de su factibilidad; la falta de respeto de los contenidos y los códigos de lo producido a través de la deliberación; la dificultad para dialogar de algunos funcionarios en el terreno; las dificultades o la falta de voluntad de los participantes para hablar y escucharse; el mal “trabajo” del conflicto en la discusión; y los tiempos que lleva debatir, contradictorios con las urgencias de algunas demandas.

Otra cuestión problemática y central es cómo buscar respuestas para problemas que atañen a un interés más general y salir de los intereses estrechos que en muchos casos involucran a un reducido número de personas.

Por último y fundamental en el proceso participativo, a partir de la inclusión de voces diversas pueden producirse conflictos. En estos casos se observa la implementación de estrategias para superarlo, por parte de los facilitadores y de los mismos participantes. Estas estrategias en ocasiones incluyen la deslegitimación de plantear una crítica, en otras buscan más construir acuerdos mínimos. Lo primero tensiona negativamente a los participantes y cierra el diálogo; lo segundo, los tensiona positivamente y realimenta el diálogo. No es mala la tensión, puede ser mala o buena la forma de trabajarla.

3. Equidad compleja, un objetivo de difícil realización

Definimos a la equidad como la distribución de los bienes públicos para que sean realmente accesibles a todas las personas de acuerdo con sus propios intereses y el bienestar común. Partimos de que todos tenemos derecho a acceder a los bienes públicos y de que no hay uno solo válido para todos sino diversos valorados de manera diferente por cada persona dentro de ciertos marcos sociales. La realidad, sin embargo, es que la marcada desigualdad en la distribución de los bienes hace que algunos los monopolicen y muchos no puedan acceder a ellos; y que se impone socialmente el predominio de unos bienes (y de unas formas de

uso) sobre otros, con el resultado de que se genera malestar social. Frente a esto, el objetivo de la equidad es el bienestar individual y colectivo a través de la distribución de la pluralidad de los bienes públicos, evitando los monopolios y los predominios.¹⁶

¿Qué tipo de igualdad promueven estas políticas? Promueven una igualdad compleja. Buscan vincular diferentes tipos de bienes —sociales (reconocimiento, contactos, acceso a redes), culturales (información, formación, entretenimiento), económicos (dinero para obras y servicios públicos), poder (influencia, decisión)— con los deseos e intereses de los participantes. La adjudicación arbitraria o técnica de los bienes cede su lugar, al menos de palabra —y esto no es poco—, a una adjudicación democrática.

Democracia en el proceso que, por cierto y por sí sola, no garantiza una mayor equidad como producto porque al interior de los espacios participativos se promueve una horizontalidad formal que no siempre es bien acompañada por discriminaciones positivas para trabajar las desigualdades. El papel de los facilitadores es ambiguo, entre la facilitación de la palabra a quienes tienen dificultades y el apuro y el hablar en lugar de los otros. También se los ve a veces en la defensa de la gestión, introduciendo un ruido vertical en un espacio que debería ser primordialmente horizontal. Debe prestarse especial atención a estos problemas, que tal vez constituyan un límite estructural de las políticas participativas ¿en qué medida puede una organización vertical como el Estado dar lugar a la horizontalidad?

En cuanto a la existencia de criterios explícitos de distribución de fondos para reducir las desigualdades, el PP tiene una fórmula que destina 50% por igual a los seis distritos y 50% de acuerdo a un índice de carencia que debe actualizarse anualmente. Sin embargo, hay repetidas denuncias de representantes políticos opositores de que ese índice no se actualiza ni se conoce bien cómo se hace. En el caso del PEP no existen criterios explícitos, aunque sí apelaciones a una solidaridad abstracta, por lo que eventuales

¹⁶ Me baso en este punto en las ideas de Michael Walzer (1996).

distribuciones con criterios de equidad sobrevienen por la buena voluntad de los participantes, si lo hacen.

Algo importante pero difícil de medir es el avance en la realización de las obras y servicios decididos en relación con su distribución territorial. Porque no se trata sólo de lo que se decide sino cuándo y a qué ritmo el Estado lo realiza. Tanto en el PP como en el PEP se ha hecho un esfuerzo de presentación de obras y servicios de modo geo referenciado. La información existente muestra resultados en todo el territorio, tanto de la ciudad como de la provincia, pero sería conveniente buscar mayor visibilidad de la relación entre lo invertido y la corrección de las asimetrías territoriales.

La mayor información sobre las políticas públicas y sus condiciones políticas y técnicas para actores que muchas veces no tienen otra vía de acceso es otro punto muy destacable. Las políticas participativas exigen formas de comunicación que den cuenta de la diversidad de actores que reciben la información, que debe ser universalmente accesible. Tarea para equipos interdisciplinarios de diseñadores, comunicadores, sicólogos, funcionarios de campo y los propios actores.

Haciendo un balance, yo creo que estas políticas posibilitan formas superiores de equidad. Pero hay que evitar usar el reconocimiento de la diversidad de bienes en juego como una excusa para no trabajar sobre bienes específicos que configuran situaciones de desigualdad conflictiva. El desafío en este aspecto es reconocer que hay al mismo tiempo muchos bienes válidos y que hay algunos en particular decisivos —y por eso problemáticos— en cada contexto. Respecto de los participantes, la observación muestra resultados muy valiosos en cuanto a sus aprendizajes y cambios emocionales y actitudinales en la medida en que sostienen su participación a lo largo del tiempo. Cosa importante, la intensidad de esos cambios es inversamente proporcional a los capitales personales de inicio, lo que es una importante fuente

de equidad.¹⁷ En participaciones más eventuales no hay mayores cambios ni modificación de las asimetrías de origen.

4. *Efectividad dispareja, alta sensibilidad ciudadana*

Entenderemos por efectividad la disposición de los recursos necesarios para realizar las decisiones en los tiempos y las formas convenidas participativamente. Partimos de que la transformación de la realidad nos exige vincular las ideas con las acciones pero la realidad es que muchas buenas ideas no son acompañadas de las inversiones necesarias para llevarlas a la práctica. A consecuencia de ello los resultados sociales no llegan y los participantes se sienten defraudados. Es por esto que el objetivo de la efectividad es resolver los problemas y concretar los deseos en tiempo y forma, brindando satisfacción y liberando energías para otras cuestiones.

En cuanto a la concreción, el PP de Rosario ha concretado alrededor de 75% de los cerca de mil proyectos votados desde 2003 (de acuerdo con cifras oficiales, del 55% de acuerdo con varios concejales opositores). Este es a mi criterio y de forma intuitiva un buen porcentaje, que se confirma en relación directa con el tiempo pasado desde la votación de los proyectos (más tiempo desde la votación = más concreción). Pero para quienes se esforzaron en elaborar un proyecto, fue votado y no se concretó esto no importa: se sentirán defraudados con razón.

En el caso del PEP, analizando la información disponible en el sitio *web* de la provincia, observamos que para 2010 se han ejecutado un total de 542 obras en 213 localidades de las cinco regiones (60% de las localidades poseen al menos una obra del PEP ejecutada), distribuidas del siguiente modo: 29% Región 3 (Nodo Santa Fe); 28% Región 4 (Nodo Rosario); 16% Región 1 (Nodo Reconquista) y 2 (Nodo Rafaela) y, por último, un 11% en la Región 5 (Nodo Venado Tuerto). En relación con las obras que han sido ejecutadas, encontramos una mayor priorización de las vinculadas a educación (25%), agua potable (18%), vivienda (16%) y salud (12%).

¹⁷ Aunque algo lejano en el tiempo, sigue siendo muy valioso el trabajo de Lerner y Schugurensky (2007).

POLÍTICAS PARTICIPATIVAS Y REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA 327

Respecto de los fondos destinados a estas políticas, el PP dispone de un fondo exclusivo que ha sido creciente en términos absolutos pero decreciente en relación con el presupuesto total de la Municipalidad (dada la inflación argentina de alrededor de 20% en los últimos años, decreciente en términos reales). En torno a esta caída se da una recurrente discusión entre representantes políticos opositores y la gestión municipal, los primeros denunciando el incumplimiento de la ordenanza que obliga a que los fondos destinados al PP crezcan año tras año, la segunda respondiendo que los fondos han crecido en términos absolutos y que además hay que considerar lo destinado al sostenimiento de servicios decididos en el PP tiempo atrás pero que permanecen en el tiempo.¹⁸

Cuadro 6. Presupuesto PP Rosario 2003-2013
(pesos argentinos)

	<i>Presupuesto total</i>	<i>Presupuesto sujeto a definición política presupuestaria</i>	<i>Monto asignado a Presupuesto Participativo</i>	<i>% de participación en total de presupuesto</i>	<i>% de participación en total redefinido*</i>
PP 2003	295'841,347	164'847,061	24'295,661	8.2	14.7
PP 2004	368'877,077	222'287,453	20'009,276	5.4	9.0
PP 2005	481'781,048	176'819,352	25'000,000	5.2	14.1
PP 2006	582'664,022	352'954,874	25'000,000	4.3	7.1
PP 2007	731'963,383	423'842,846	27'500,000	3.8	6.5
PP 2008	912'143,884	493'462'667	30'000,000	3.3	6.1
PP 2009	1,201'892,569	s/d	30'000,000	2.5	s/d
PP 2010	1,491'449,309	793.419.226	30'000,000	2.0	3.8
PP 2011	1,963'539,428	s/d	36'000,000	1.8	s/d
PP 2012	2,693'389,385	1,451'700,471	42'000,000	1.6	2.9
PP 2013	3,715'000,000	s/d	50'000,000	1.3	s/d

FUENTE: Datos oficiales de la Municipalidad de Rosario.

* Se denomina presupuesto redefinido al presupuesto “invertible”, depurado de gastos fijos (que rondan el 50% del presupuesto total).

¹⁸ Como los gastos de salario de personal e insumos de centros de salud o animadores de proyectos socioculturales que comienzan contratados y luego piden su ingreso a planta permanente.

Por su parte, el PEP no dispone de fondos exclusivos sino que define obras que luego se realizarán con el presupuesto ordinario, lo que debilita su impacto transformador y limita la posibilidad de control social.

Además del dinero invertido y de la concreción de obras, se pueden mencionar como logros de efectividad de ambas políticas las mejoras de información, comunicación y procesos al interior de la gestión, así como los avances en la coordinación entre los Distritos y Regiones y las áreas centrales; el mejor conocimiento que la gestión logra de las características físicas y sociales del territorio, el mayor control social de las inversiones públicas y el sostenimiento de la experiencia en el tiempo.

Entre las limitaciones se señalan, indudablemente en primer lugar, los incumplimientos en tiempo y forma en la realización de proyectos elegidos, que generan un malestar subjetivo y social en los actores, de fuerte impacto en la relación con el Estado; también, la comunicación insuficiente de los alcances y procedimientos de las políticas; lo excesivo de algunas demandas respecto de las incumbencias estatales o los recursos disponibles; las tensiones entre la relevancia de demandas urgentes y las formalidades a cumplir por un Estado “lento”; lo reducido de los equipos estatales ligados al PP y al PEP; la falta de formación y motivación en la ampliación de la participación que muestran algunos empleados y funcionarios de áreas no participativas; las dificultades de coordinación de la política participativa al interior del Estado y la falta de visibilidad de lo efectivamente realizado.

Más allá de particularidades y razones hay algo decisivo en relación con la efectividad: cuando lo decidido no se realiza, los participantes se sienten defraudados y eso desalienta la participación futura y la confianza en el Estado; cuando sí se realiza, los participantes se sienten satisfechos, con ganas de seguir participando y valoran positivamente al Estado. La proximidad aumenta claramente la sensibilidad de los actores ante cumplimientos e incumplimientos.

5. *Creatividad, el aspecto más débil de la participación*

Por creatividad entenderemos la producción de ideas y prácticas novedosas guiados más por el disfrute de los encuentros con otros y la búsqueda activa de lo deseado que por los procesos preestablecidos. El punto de partida es que el trabajo conjunto, libre y alegre, es fundamental para el florecimiento personal y colectivo pero la realidad es que eso entra en tensión con el aislamiento, la rigidez y la reiteración de los procesos burocráticos y nuestras propias conductas rutinarias. A diferencia de los aspectos anteriores, no parece apropiado decir que la creatividad tenga un objetivo —¿tiene la libertad un objetivo?— sino más bien que es una forma de hacer cuyo “premio” está en el hacer mismo. De la mano de este hacer viene la profundización de las vinculaciones heterodoxas entre diferentes actores y temas, así como el desarrollo de capacidades de acción autónoma, flexible y original.

En estas políticas, a pesar de darse en ambientes libres y con participantes diversos, no se ve que haya gran creatividad en el desarrollo de ideas y proyectos. Más bien, reiteraciones a lo largo del tiempo y soluciones estandarizadas a problemas multicausales.

Faltan incentivos para explorar la creatividad y abundan limitaciones. Institucionales, cuando el Estado apura con los tiempos, pide proyectos formateados, se maneja con reglamentos y cuestiones técnicas. Grupales, cuando las organizaciones piden a sus representantes resultados sin innovar. E individuales, cuando los participantes van a lo seguro, quieren mostrarse diestros y no quieren arriesgar. Nada de esto es de por sí reprochable en contextos de alta normativización, fuertes necesidades y exposición pública. Pero no puede dejar de notarse que el bloqueo de la creatividad es el bloqueo de uno de los bienes más singulares y relevantes para la acción transformadora en contextos cada vez más complejos.

En relación con esa regla se destacan las excepciones. Por ejemplo, el desarrollo del “bolivoto” a pura fuerza de voluntad por parte de un funcionario técnico del PP rosarino, alternativa

original de votación, barata y efectiva,¹⁹ que tuvo que sortear la desconfianza de otros funcionarios municipales hasta ser implementado exitosamente e inclusive ser mostrada en el exterior del país. En el caso del PEP, la realización de AC en microrregiones también surgió como alternativa flexible ante la demanda de mayor cercanía por parte de comunidades del interior provincial. Hay más ejemplos pero por lo general se entienden como rarezas y deben imponerse con mucho esfuerzo personal por parte de quienes las idean.

Lo que es claro es que la creatividad no es para nada una cosa espontánea —al menos entre adultos— sino que exige trabajo. Un trabajo que implica incentivación, libertad, disfrute, lugares apropiados, tiempo y flexibilidad.

IV. CONCLUSIONES

El gobierno se muestra ante las políticas participativas en una situación ambigua. Por un lado las impulsa, consiguiendo diversos beneficios en términos de eficacia y legitimación política, inclusión de actores y prestigio. Por otro lado las frena por falta de voluntad de apoyar la formación de un poder más horizontal, por ignorancia de cómo cogestionar y por los constreñimientos estructurales que le imponen su organización burocrática. En el balance, el sostenimiento de este tipo de políticas requiere de una voluntad que, cuando existe, como en las experiencias analizadas, hay que destacar.

¹⁹ “La principal característica del sistema lúdico es que, en vez de tener una urna con una boleta con todas las opciones a elegir, hay un solo objeto para votar (bolitas que reemplazan a las boletas) y tantas urnas como opciones de votación. Los electores ingresan a un circuito/espacio de votación y depositan las bolitas en cada una de las urnas que estará debidamente señalizada (una bolita por proyecto). La cantidad de bolitas que recibe un elector es igual a la cantidad de cruces que se realizan en una boleta tradicional (seis cruces), por lo cual, los dos sistemas conviven sin problema” (<http://veintitres.infonews.com/nota-5836-.html>).

Los legisladores tienden a deslegitimar las políticas participativas aduciendo que están manipuladas por el gobierno, que son irrelevantes, que son innecesarias o que los participantes no conocen de los temas en juego. En algunas pocas ocasiones, con mayor inteligencia, dan lugar a alternativas cooperativas o redoblan la apuesta democrática, reclamando la profundización de los dispositivos participativos existentes o inventando nuevos. Particular es el caso de los representantes del oficialismo que, al menos por obediencia partidaria, apoyan las políticas participativas. Mi punto de vista es que los legisladores están estructuralmente constreñidos a desconfiar de las políticas participativas al mismo tiempo que a reconocer que los mecanismos representativos, por sí solos, ya no alcanzan para hacer política en el presente.

Los partidos políticos, en tanto vehículos privilegiados de la representación, son también desconfiados de las políticas participativas. No con la intensidad de los legisladores pero creo que solamente porque están más lejos. Sin embargo, cuando sus militantes participan de ellas comienzan a ver su potencial formativo, transformador y estratégico.

El impacto de estas políticas sobre la agenda pública es casi nulo. Los medios de comunicación no están interesados, el gobierno no pone suficiente creatividad y los participantes individualmente tienen poco poder de amplificación. Es una situación lamentable porque la calidad de las discusiones en estos espacios es muchas veces muy interesante y más plural de lo que se estilaba en la política representativa.

El impacto sobre la agenda gubernamental —es decir, cuánto de lo discutido pasa al ámbito de los temas que debe considerar el gobierno— es mayor, en relación directa con la voluntad política y la calidad de la articulación de las áreas participativas con las demás áreas de gobierno.

En relación con la democratización, viendo los cinco aspectos que consideramos clave individualmente, pareciera que las políticas participativas tienen un resultado pobre. Efectivamente, en cada dimensión las ganancias son limitadas o apenas buenas. Pero

en la mirada global las ganancias me parecen significativas, porque estas políticas promueven la inclusión, el diálogo, la equidad, la efectividad y la creatividad de una manera conjunta que ninguna política representativa puede hacerlo.

Esto es así por la diferencia cualitativa que introduce en la relación política la inclusión decisiva de los propios interesados en los asuntos en juego, que traen consigo sus preferencias, actitudes y deseos de una manera que nunca puede preverse del todo ni desde el más profesionalizado enfoque técnico, y que traen también sus desigualdades de origen las cuales, sin trabajo, simplemente pueden reproducir en el interior de los espacios participativos pero, con trabajo, pueden transformar de modo duradero.

Esta inclusión muestra lo que la política representativa a veces oculta detrás de formalismos e institucionalidades: que la política democrática sucede en territorios donde se combinan cuerpos, espacios y tiempo y que por eso hay que disponer espacios y tiempos para que los cuerpos puedan reunirse, conocerse, discutir, negociar y actuar para cambiar la realidad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CABANNES, Yves. 2013. *Contribution of Participatory Budgeting to the Provision and Management of Basic Services at Municipal Level*, IIED Research report for Global Observatory on Local Democracy.
- FISHKIN, James y LUSKIN, Robert. 2005. "Experimenting with a Democratic Ideal..." *Acta Política*, núm. 40. Disponible en <http://www.uvm.edu/~dguber/POLS234/articles/fishkin.pdf>
- FONT, Joan. 2002. "Decisiones públicas y ciudadanía: nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana", ponencia, s. f., en <http://www.urbaed.ungs.edu.ar>
- FORD, Alberto. 2009. "¿Para qué sirve una política participativa? Un balance del Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2008". Ponencia SAAP 2009. Disponible en <https://www.academiamia.edu>

- . 2008. “Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005”, tesis doctoral, FLACSO Argentina. En <https://www.academia.edu>
- *et al.* 2012. “Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas en el Plan Estratégico Provincial (2008-2011)”, Informe final de investigación. Disponible en https://www.academia.edu/5298526/Participacion_y_representacion_en_el_Plan_Estrategico_Provincial_de_Santa_Fe
- LERNER, Josh y SCHUGURENSKY, Daniel. 2007. “La dimensión educativa de la democracia local”, *Temas y Debates*, núm. 13, Rosario, Argentina. En <http://rephip.unr.edu.ar>
- PEIXOTTO, Tiago. 2012. Participatory Budgeting Map. En <https://maps.google.com/maps>
- Plan Estratégico Provincial de Santa Fe (PEP). 2012. Gobierno de Santa Fe, Argentina. Disponible en <http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>
- SINTOMER, Yves *et al.* 2010. *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide*, Capacity Building International Eds., Alemania. Disponible en <http://www.buergerhaushalt.org>
- WALZER, Michael. 1996. *Las esferas de la justicia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.