Doctorado en Teoría Política y Social
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Pompeu Fabra

TESIS DOCTORAL

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES: CONTEXTO POLITICO Y CULTURA POLITICA. UN ANALISIS COMPARADO DE BUENOS AIRES Y BARCELONA

CECILIA SCHNEIDER

TESIS DOCTORAL DIRIGIDA POR EL DR. CARLES RAMIÓ MATAS
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales- UPF.

Barcelona, 2007

Dipòsit legal: B.8961-2008
ISBN: 978-84-691-4457-2

INDICE

AGRADECIMIENTOS, 4

INTRODUCCIÓN 7

Estructura de la Tesis: organización de los Capítulos, 11

CAPITULO 1: DISEÑO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN 13

1.1. El diseño de la investigación: objeto y objetivos, 14
1.2. Metodología, 19
1.2.1 Definiciones y operacionalización: la variable dependiente, 19
1.2.2 Las Variables Independientes, 20
1.2.3. Estrategia comparativa y justificación de los casos seleccionados, 28
1.2.4. Técnicas aplicadas de recolección y análisis de datos, 35

CAPITULO 2: REVISIÓN TEÓRICA 39

2.1. El concepto de participación ciudadana, 40
2.2. Las causas de la participación ciudadana, 45
2.2.1. Cinco Tesis para un estado de la cuestión, 45
2.2.2. Buscando explicaciones alternativas: Cultura política y Contexto Político, 57
2.3. Gobiernos locales, participación y democracia: hacia roles más estratégicos, 67

CAPITULO 3 LA VARIABLE DEPENDIENTE: FORMA Y DINÁMICA DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL 73

3.1. La Variable dependiente: definición, escala y clasificación de mecanismos, 74
3.2. A. Mapa de la Oferta Participativa en Buenos Aires, 81
3.2. 1. La Participación en el ámbito ciudad, 81
3.2. 2. El Presupuesto Participativo Porteño, 87
3.2. 3. La Participación en el ámbito territorial, 93
3.3. B. Mapa de la Oferta Participativa en Barcelona, 100
3.3. 1. La Participación en el ámbito ciudad, 100
3.3. 2. La Participación en el ámbito territorial 111
3.4. Conclusiones, 122

CAPITULO 4: CONTEXTO POLÍTICO 127

4.1. Introducción, 128
4.2. Tipo de gobierno local, 128
4.2. A. Buenos Aires: principales características de su Gobierno, 131
4.2. B. Barcelona: principales características de su Gobierno, 136
4.3. Configuración institucional: Color político del gobierno, grado de acceso al gobierno central, y grado de conflicto político, 140
4.3. A. Buenos Aires: 1996-2004, 143
4.3. B. Barcelona: 1979-2003, 164
4.4. Tipo y grado de Descentralización política y administrativa, 175

4.4. A. Buenos Aires: la descentralización soslayada, 176
4.4. B. Barcelona: la descentralización como política integral, 186
4.5. Conclusiones, 196

CAPITULO 5: CULTURA POLÍTICA: DISCURSOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN 204

5.1. Introducción, 205
5.2. Análisis de los datos: discursos y significados sobre la participación, 208
5.2. A. Buenos Aires, 208
5.2.1. La participación como estrategia política, 209
5.2.2. Participar... para controlar y decidir, 211
5.2.3. Participar para deliberar y generar esfera pública, 215
5.2.4. Participar para... autoorganizarse, 218
5.2.5. El dilema porteño: sociedad civil versus sociedad política, 221
5.2. B. Barcelona, 224
5.2.1. La participación como política pública y estrategia de pertenencia a una comunidad política, 224
5.2.2. Participar... para consensuar e influir, 226
5.2.3. Participar... para decidir, 229
5.2.4. Participar para...autoorganizarse, 231
5.2.5. El dilema barcelonés: participación asociativa versus participación individual, 232
5.3. Valores asociados a la práctica de participar en ambas ciudades: ventajas y peligros, 235
5.4. ¿Están presentes estas concepciones en el nivel territorial de ambas ciudades?,244
5.5. Conclusiones, 254

CAPITULO 6: CONCLUSIONES 263

BIBLIOGRAFIA 280

ANEXOS 296

AGRADECIMIENTOS

Esta Tesis ha significado –más allá de mi propia y cualquier valoración sobre su resultado final- un enorme, riquísimo y, por momentos, durísimo aprendizaje.

Pero pese a haber sido largo y solitario el camino recorrido durante estos años, sólo ha sido posible gracias el esfuerzo y apoyo de un sinnúmero de personas e instituciones a las que quiero reconocer aquí y sin las cuales esta tarea hubiese sido imposible.

En primer lugar, toda mi gratitud y reconocimiento a Carles Ramio, Director de esta Tesis. Son muchos los motivos por los que reconocer su tarea y demasiadas las razones por las que me siento en deuda con él. He sido tremendamente afortunada al tenerle como Director. Espero haber aprendido, aunque sea en una mínima expresión, de su calidad humana y su dimensión como politólogo.

Deseo reconocer, también, la valiosa ayuda que me brindó Robert Fishman desde los inicios y esbozos del proyecto de Tesis. Me temo que no he sido capaz de llevar a cabo todos sus sabios e inteligentes consejos.

En tercer lugar, a Joan Benach porque ha sido una fuente inagotable de enseñanzas, generosidad y socorro afectivo como material. Toda mi amistad y mi admiración.

Asimismo, esta Investigación no hubiese podido desarrollarse sin la colaboración de cuatro importantes instituciones: la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Academia Nacional de las Ciencias de Buenos Aires, el Programa Alban de la Unión Europea y la Fundación Jaume Bofill.

La AECI me benefició durante tres años con una Beca para la realización de los cursos de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra y al término de la cual obtuve el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y la Suficiencia Investigadora. Posteriormente, a inicios del 2003, en un momento muy crítico para encontrar subsidios en mi país –Argentina-, la Academia Nacional de Ciencias de Bs.As., me otorgó un pequeño fondo que me permitió regresar a Catalunya e iniciar propiamente el desarrollo de la Tesis. Durante el transcurso de ese año, el Programa de Becas de Formación de Alto Nivel de la Unión Europea para América Latina (Alban) me concedió un importante subsidió que me permitió financiar mi estadía en Barcelona durante el lapso de dos años (2003-2005) y llevar adelante gran parte de la tarea realizada. Por último, la Fundación Jaume Bofill colaboró con el Proyecto al concederme dos ayudas para la realización del campo tanto en Buenos Aires como en Barcelona. Aprovecho para agradecer, muy especialmente, a Teresa Climent de la Fundación Bofill por su don de gentes y los ánimos continuos que me prodigó.

Francis Korn, Directora del Instituto de Ciencias Sociales de la Academia y Profesora de la Universidad Di Tella (Bs.As.) fue un sostén firme y resistente desde que realicé el Máster en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales de la UBA hasta estos días. Pero el mayor bien que he recibido de ella fue su inteligencia, audaz y clara.

Quisiera, del mismo modo, mencionar a Rosa Virós –Profesora del Doctorado y ex Rectora de la Universidad Pompeu Fabra- porque de ella recibí el estímulo inicial para realizar una tesis sobre Participación Ciudadana y su disponibilidad para brindarme una mano siempre.

Igualmente hacer extensivo mi agradecimiento a todas aquellas personas –ciudadanos y ciudadanas- de Buenos Aires y Barcelona, que de un modo completamente desinteresado accedieron y con mucho agrado a mantener una larga entrevista y/o convertirse en informantes claves para el buen llevar de la investigación. A los porteños/as por su inigualable nivel de crítica y sarcasmo en una de las crisis sociales y políticas más agudas de su historia; y a los barceloneses/as por su buen hacer, su buen decir, su gran capacidad para el diálogo y para disfrutar de las discrepancias con esos finos toques de ironía catalana.

Los políticos y políticas entrevistados de ambos lados del Atlántico también merecen un reconocimiento en este prefacio. Pese a las diferencias y similitudes entre los modos de hacer política en ambas ciudades, todas las entrevistas fueron intensas, interesantes y provocaron un sin fin de ideas estimulantes. En cualquier caso, agradezco el que se hayan hecho un hueco en sus nutridas agendas. En particular, aprovecho la ocasión para agradecer a Andrés Borthagaray –ex Subsecretario de Descentralización de Bs. As.- por los valiosísimos comentarios realizados a esta Tesis y su disponibilidad para pensar críticamente su propio rol y función.

A Teresa Durán por su generosidad.

Por último: a los amigos, por la paciencia, por el cariño, por apuntalarme muchísimas veces en la lejanía, por el humor y el amor recibido. Del lado de aquí: a Eulalia, Miquel, Matt, Yuda, Luis y Reme. A Tana y David por estar tan cerca a miles de kilómetros siempre y a Annia que ya la quiero. Del lado de allá: a Mónica, mi amiga más entrañable, a Mercedes y Gaby porque volveremos a formar equipo, a Fernando, Gerardo y Aída.

Finalmente, mis afectos más íntimos. A Pampa, por mostrarme el camino. A mis hermanos por haber estado siempre allí, dispuestos a achicar las distancias y ayudarme en todo. A mis padres por entender y respetar mis decisiones y no dejar que abandonara.

A Facun, mi hijo catalán, porque fuiste la vitamina más energizante, el cable a tierra diario y el más bello aliciente para terminar esta Tesis. ¡Buscaremos nuevos cielos juntos! A Marcelo, por tus manos. Y para que vengan otros tiempos, ojala, más nuestros.

A mi felicidad, mi sosiego.

A mi hijo: ojitos agua de mar.

INTRODUCCION[1]

En 1970, Carole Pateman comenzaba su clásico libro *Participation and Democratic Theory* haciendo referencia a la popularidad que alcanzaba por aquellos años el término participación, y añadía que dicha fama debía comprenderse bajo el impulso de numerosas demandas - en general, provenientes del ámbito estudiantil y sindical - que reclamaban la apertura de nuevos espacios de decisión colectiva.

Hoy la exigencia de una mayor participación vuelve a formar parte de la agenda política común a distintos actores. Pero, a diferencia de los años 70, otros protagonizan esta reivindicación. Nuevos movimientos sociales, ciudadanos activos, diversas asociaciones civiles y unos pocos partidos políticos parecen exigir una democracia más receptiva de los intereses ciudadanos y promueven diseños institucionales de participación que complementen los ofrecidos por la democracia representativa.

Este resurgir del tema se ha visto reforzado por una copiosa literatura proveniente del campo de la ciencia política que, en los últimos años, se ha interesado en definir nuevas formas de democracia más permeables al involucramiento ciudadano en distintos niveles de decisión y de gestión de políticas públicas, especialmente, en el ámbito local (Held 1986, Barber 1984, Hirst 1994, Budge 1999, Fishkin 1995).

Como es sabido, la libre participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes constituye un rasgo esencial - indiscutido - de los regímenes democráticos. Esta es una convención básica que comparten tanto los críticos como los defensores de las distintas formas de democracia. Sin embargo, el debate se origina cuando se trata de valorar la conveniencia y la naturaleza de la participación. ¿Es posible y deseable que los ciudadanos corrientes participen de un modo directo en ámbitos donde se diseñan o implementan políticas públicas? ¿Tienen algo "valioso" qué decir a sus representantes? Y, suponiendo una respuesta afirmativa a ambas preguntas, ¿quiénes deberían hacerlo y bajo qué circunstancias?

Responder a estas cuestiones y definir el rol que los ciudadanos juegan en la vida política difiere, como es fácil advertir, según sea la visión de la democracia que se adopte. En este debate, y a riesgo de ser esquemáticos, dos enfoques resultan

[1] La Academia Nacional de las Ciencias de Buenos Aires me otorgó en el 2003 un pequeño subsidio para iniciar el desarrollo de la presente Tesis. Como resultado de ese apoyo, he publicado "Democracia" y "Participación" en Korn y Azúa (2004). Esta Introducción se nutre de ambos artículos.

predominantes: el de la democracia instrumental y el de la democracia participativa con sus variantes.

La primera constituye la versión más liberal de la democracia. Para buena parte de la teoría liberal, la preocupación por la participación en la toma de decisiones ha sido indirecta. Por tanto, el interés se ha centrado en responder adecuadamente cuanta participación es necesaria para que la democracia funcione siendo la estabilidad y gobernabilidad de la misma su principal foco de interés (Eckstein 1966; Schumpeter 1961) En este marco, la democracia representativa ha sido concebida exclusivamente como un procedimiento mediante el cual los partidos compiten ofreciendo sus "productos" a los ciudadanos y éstos emiten sus preferencias mediante el voto. En esta contienda, las preferencias y demandas de los votantes pueden ser captadas por los partidos en su afán de acceder al poder, pero probablemente sean manipuladas, una vez alcanzada la meta. Para esta visión realista y, por momentos, descarnada de la política democrática, toda alusión a una sujeción de la libertad de los representantes a los intereses de la ciudadanía es una negación del concepto mismo de liderazgo político.

La actuación política de los ciudadanos comunes no tiene aquí un *rol* central. Pero mucho menos positivo. En primer lugar, éste es "...incapaz de acción, excepto la estampida". En segundo lugar, apenas se aleja el ciudadano normal de sus preocupaciones privadas y penetra en el campo de la política"...desciende a un nivel inferior de prestación mental", donde la volición individual, el conocimiento de los hechos y la inferencia que utiliza en el ámbito familiar desaparecen marcadamente. Por último, la propia naturaleza humana es concebida desde esta perspectiva como esencialmente irracional: "...se utiliza más racionalidad en una partida de "*bridge*" que en una discusión política entre no políticos "(Schumpeter: 1961:334). Si no es deseable que el habitante medio se interese por la política, si éste poco hace por comprenderla ya que en la mayoría de los casos le resulta una experiencia tan remota de sus intereses cotidianos, ¿por qué pensar, como Schumpeter, que los ciudadanos estarían en condiciones de evaluar a los distintos candidatos y seleccionar la mejor propuesta? ¿Por qué ellos sí contarían con recursos y capacidades para la participación electoral y no para la de otro tipo? La respuesta que nos brinda el autor no es demasiado convincente y alude a los diferentes tipos de racionalidad requeridas en cada caso pero nos introduce en una importante cuestión, la de la participación como proceso de transformación, que será principio clave del segundo modelo

De lo dicho hasta el momento, una serie de proposiciones caracterizan la primera tradición de pensamiento: (a) la calidad de la democracia no ha de ser medida por el grado en que la ciudadanía se involucra en los asuntos públicos sino más bien por la estabilidad del sistema y su capacidad para controlar a los líderes y representantes en períodos electorales; (b) la participación limitada y la apatía, hasta cierto grado, desempeñan una función positiva para la totalidad del sistema; (c) la política requiere un nivel de racionalidad que el hombre ordinario, por lo general, no posee y, por lo tanto, su participación no solo se hace innecesaria sino indeseable; (d) la participación popular podría ser disruptiva de los valores fundamentales sobre los que se asientan las instituciones democráticas; (e) los valores y las capacidades educativas de la ciudadanía deben ser una condición y no un resultado de la democracia. En otros términos, en este modelo los ciudadanos son "controladores" más que "participantes" y su principal función es la de producir un gobierno (Moyser y Parry 1984)

En contraste, la teoría participativa en sus diversas versiones intenta recuperar el ideal de la participación y deliberación pública como elementos fundamentales de la democracia moderna. Así como en la anterior tradición se manifiesta un interés secundario (e indirecto) por la participación y se le adjudica un valor negativo, en ésta se sostiene que la participación ciudadana permite la expresión efectiva de la voluntad general, fundamento último del ejercicio democrático. En este marco, es posible distinguir tres estrategias destinadas a dar voz a la ciudadanía: la pluralista, la deliberativa y la expansionista. La primera trata de aumentar la interrelación entre los grupos de interés y las instituciones representativas, de modo, que los ciudadanos a través de éstos ejerzan un mayor control entre periodos electorales (Kelso1978, Dahl 1982, Hirst 1994). La segunda postula la creación de ámbitos en los que la ciudadanía puede llegar a definir los intereses de la comunidad mediante la deliberación y la discusión pública y apunta a la transformación de los ciudadanos mediante la discusión democrática (Elster 1998, Habermas 1993, Cohen 1988, Barber 1984). La tercera sostiene la importancia de expandir las formas democráticas del ámbito político a otros de carácter social o laboral a fin de evitar que las desigualdades sociales y económicas se transfieran a la esfera política (Pateman 1970, Bobbio 1984)

Pero en casi todas las estrategias, de un modo u otro, se sostiene que la incorporación de mecanismos de democracia directa permitiría superar el déficit institucional y representativo, tan citado en la literatura de referencia, y usualmente advertido a través de la incapacidad del sistema para procesar nuevas demandas y/o conflictos, la

creciente distancia entre representantes y representados, la crisis de confianza institucional así como la ausencia de mecanismos de control y *accountability* efectivos. (Norris1999, Peruzotti 2001, O´Donnell 1998, 1999).

Así, los enfoques participativos coinciden en sostener que: (a) la política democrática requiere un nivel de compromiso y participación ciudadana que excede la mera elección de los gobernantes; (b) las prácticas participativas fomentan el sentido de la responsabilidad pública, propician la cooperación, la autodisciplina y la tendencia a la moderación; (c) la participación permitiría acortar la distancia entre representantes y representados lo que incrementaría los niveles de confianza institucional; (d) una participación más intensa (y organizada) de los ciudadanos en los asuntos públicos podría contribuir con el fortalecimiento de la democracia. ¿De qué manera? En primer lugar, siendo la correa de transmisión de información acerca de las preferencias de los individuos o de la comunidad de afectados por una política particular; en segundo lugar, permitiendo la representación de intereses categóricos como los defendidos por los movimientos sociales o asociaciones voluntarias o cuya intensidad no se registra mediante el procedimiento del voto y, por último, favoreciendo el desarrollo de un espectro más amplio de intereses.

No sin razón, se ha señalado que estos planteos no se articulan en una teoría consistente sobre cómo organizar las instituciones y los procesos de decisión supuestamente alternativos, aunque el planteo de la democracia asociativa sea un esbozo bastante concreto de propuestas de reforma institucional. En este sentido, el cómo combinar en la práctica los mecanismos participativos y representativos y la inexistencia de acuerdo sobre el tipo de decisiones que debieran ser tomadas bajo criterios de participación directa son algunos de los dilemas más recurrentes (Offe y Preur 1990; Sartori 1988; entre otros.) También, más recientemente, se han hecho aportes que advierten sobre el peligro de los efectos de una participación más (o únicamente) asociativa que ciudadana sobre la calidad de la vida democrática. Contrariamente a los primeros postulados defendidos por Putnam (1993) se ha argumentado que cierta clase de participación asociativa puede amenazar valores democráticos más que profundizarlos (Rosenblum 1998, Ehrenberg 1999, Warren 2001, Fung 2003).

Más allá de las acertadas críticas que el *revival* de la democracia directa ha recibido, es innegable que estos enfoques han puesto de relieve la necesidad de ahondar en la profundización de la receptividad de las principales instituciones democráticas y su

capacidad para la rendición de cuentas (Przewosky, Stokes y Manin 1999). La profusa adjetivación de la democracia que se advierte en la literatura contemporánea es síntoma de este malestar en la relación ciudadanos - representantes.

Pero si una mayor participación –ciudadana y/o asociativa- es parte de la solución o del alivio de este malestar o no, dependerá en alguna medida de la capacidad que tengamos para mirar más de cerca este fenómeno y poder comparar casos donde aquella se manifieste con distintos niveles de profundidad e intensidad.

La presente investigación pretende, desde una perspectiva que rescata el análisis empírico y la mirada sociológica, contribuir a este objetivo.

Estructura de la Tesis: organización de los Capítulos

La Tesis se estructura del siguiente modo. En el primer capítulo se presenta el diseño general de la investigación. Se describen su propósito, objeto del estudio, objetivos principales y secundarios, las definiciones de la variable dependiente y las independientes así como su operacionalización y las técnicas de recogida y análisis de datos. Asimismo se justifica el análisis comparado y la selección de los casos de estudio.

En el capítulo 2 se realiza una revisión teórica y crítica de los aportes más importantes realizados por la literatura de referencia a los temas ejes de esta Tesis y que constituyen el marco analítico de la misma.

En el capítulo 3 se describe y analiza la variable dependiente de este estudio. En el primer punto, se abunda en la definición teórica y operativa de la variable dependiente y con base a bibliografía específica, se presenta una clasificación de los mecanismos de participación formal existentes que servirá para, luego en el segundo punto, analizar el mapa de la oferta participativa de Buenos Aires y Barcelona. En este apartado, se discute el alcance e intensidad de la participación presentando el tipo y cantidad de canales ofertados por los gobiernos en ambas ciudades y en sus niveles territoriales o distritales. Por último, se comparan las singularidades y similitudes de ambos debatiendo hasta qué punto es posible hablar de un diseño institucional de la participación.

En el capítulo 4 se indaga –desde una perspectiva diacrónica- cómo el contexto político institucional, en uno y otro caso, determina el surgimiento de la participación y su dinámica. En primer lugar se caracteriza a ambos tipos de gobiernos locales, en segundo lugar, se analiza el color del partido político en el gobierno y la configuración institucional (grado de acceso al poder central, grado de conflicto político, etc.) y por último, se indaga en el tipo y grado de descentralización política y administrativa de ambos casos.

En el capítulo 5, se analiza la influencia de la cultura política en la dinámica y forma que asume la participación, describiendo, en primer lugar, las concepciones generales de la participación así como las visiones más específicas y objetivos de la misma sostenida tanto por el grupo de políticos como de organizaciones participantes en la ciudad de Buenos Aires y en la ciudad de Barcelona. En segundo lugar, se indaga en las ventajas (beneficios) y desventajas (peligros) de la participación siguiendo el mismo esquema de análisis. Por último, en las conclusiones, se realiza una síntesis de la comparación de Buenos Aires y Barcelona, detectando diferencias y similitudes, y buscando una interacción entre todos los niveles de análisis a la vez que se presentan algunos dilemas propios de la participación en cada cultura política.

Por último, en el capítulo 6, se retoman las preguntas iniciales de esta Tesis, se recogen las conclusiones parciales vertidas en cada capítulo y se ofrecen las principales implicancias de esta investigación.

CAPITULO 1: DISEÑO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. El diseño de la investigación: objeto y objetivos

1.2. Metodología: definiciones y operacionalización

1.2.1. La variable dependiente

1.2.2. Las variables independientes

1.2.3. Estrategia comparativa y justificación de los casos seleccionados

1.2.4. Técnicas aplicadas de recolección y análisis de datos

1.1. El diseño de la investigación: objeto y objetivos

En paralelo a la intensa producción teórica, esbozada en la introducción, algunos gobiernos municipales europeos y latinoamericanos comienzan a finales de los 80´ a poner en práctica un buen número de experiencias y mecanismos concretos de participación ciudadana y asociativa que buscan complementar los ofrecidos por la democracia representativa.

Cabe señalar, por ejemplo, los llamados “presupuestos participativos” practicados en varias ciudades latinoamericanas y, recientemente, en algunas europeas; los “jurados ciudadanos” ejercitados en las ciudades británicas y españolas, las distintas experiencias de “planificación estratégica” y “consejos consultivos” de nueva generación, etc. Dichos diseños -llamados de innovación democrática- pretenden ser novedosos al promover la intervención e involucramiento ciudadano de tipo mixto (personas y asociaciones) y combinar funciones cercanas a la deliberación, la toma de decisiones y la gestión de servicios o políticas locales (Font 2002).

El ámbito local ha sido sin duda el escenario privilegiado donde se han puesto en práctica la mayoría de estos instrumentos, convirtiéndose en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea. Este privilegio se comprende, por varios motivos: en primer lugar, por la relación, tantas veces citada, entre democracia directa y escala de gobierno, al ser ésta menor, la interacción cara a cara y el diálogo entre diversos actores se ven facilitados. Pero, también, evidencia empírica suministrada por destacados estudios sugiere que el compromiso individual en temas de la agenda local es mucho más frecuente y posible que en los temas nacionales (Parry 1992; Mabileau et.al. 1989). Por último, debe destacarse la importante función que ciertas elites políticas están cumpliendo en lo que algunos autores han dado en llamar la “repolitización de lo local” (Brugué y Gomà 1998), es decir, la lucha por una mayor autonomía, poder de decisión y capacidad de actuación de los gobiernos municipales en la definición de políticas públicas.

El debate acerca de la participación, tanto en la academia como en la política, así como el profuso inventario de experiencias existentes provee buenas razones para detenerse a analizar con atención el *rol*, la naturaleza y el alcance que tiene ésta en las democracias locales actuales y sus efectos sobre el sistema político y sobre los propios actores.

Por tanto, el **propósito general** de esta investigación es estudiar la forma que asume la participación ciudadana y asociativa que se desarrolla en el ámbito de dos gobiernos locales: Buenos Aires y Barcelona; y sus principales características diferenciales en función de factores de tipos políticos y culturales. Como se verá más adelante, estas ciudades poseen características diferenciales respecto de variables generales y una concordancia en ciertas variables explicativas.

Si tal como establece la bibliografía de referencia, la escala local de gobierno ofrece potencialidades para que los ciudadanos participen en las decisiones, no sólo interesa conocer de qué manera se está dando este proceso, sino también determinar las limitaciones del mismo y, a su vez, contribuir a la elaboración de un modelo que resalte los factores claves que propician o facilitan una participación intensa y eficaz en determinados contextos.

- ¿Puede darse en la escala local el ideal de la *politeya* participativa?, ¿Bajo qué condiciones?, ¿Qué factores o variables harían posible acercarse a este ideal?
- ¿Qué razones dan cuenta de la dispar intensidad con la que se da el fenómeno?

Esta Tesis, entonces, no trata sobre la participación política en general sino que se centra en un tipo especial de participación que es aquella que se da a través de los mecanismos de intervención y decisión colectiva que ofrecen los gobiernos municipales. Dentro del universo de mecanismos existentes en la práctica, se han considerado aquellos que suponen un intercambio bidireccional entre la ciudadanía y el gobierno, y donde su principal función no es meramente informativa sino consultiva y decisoria. Asimismo, dado que estos mecanismos suelen ser utilizados mayormente por asociaciones civiles voluntarias, la investigación pretende iluminar algunos aspectos de la participación asociativa específicamente.

El **objeto** de la misma, por tanto, lo constituye **la participación** que se genera a través de los mecanismos de influencia, decisión o control dispuestos a tal fin por los gobiernos locales mencionados y que llamaremos **"participación institucional o formal"** así como los factores que la potencian y/o limitan, específicamente, el ambiente político/institucional y la cultura política.

La **variable dependiente** se define entonces como la forma en la que se produce este tipo de participación, su dinámica, alcance e intensidad. Al hablar de participación nos

estamos refiriendo a las acciones emprendidas por ciudadanos -ya sean individuos o miembros de organizaciones de tipo asociativo- que directa o indirectamente están destinadas a influir en las decisiones y la acción de los gobernantes. Y por ende, en incidir en la formación de la agenda pública y en la política local.

Pero de la variedad posible de acciones que los ciudadanos ponen en práctica a la hora de hacer escuchar sus voces, interesa sólo aquellas que se canalizan a través de estos mecanismos consultivos y de decisión que los gobiernos de Buenos Aires y Barcelona ofrecen a tal fin y que hemos llamado participación institucional.

Como se verá aquí, buena parte del uso de los mecanismos de participación dispuestos por las administraciones locales se canaliza a través de las organizaciones civiles de diferente tipo que conforman una densa, compleja y heterogénea trama. En este marco, interesa reparar –aunque más indirectamente- en el rol que juegan las asociaciones de la sociedad civil como las canalizadoras habituales de la participación y su impacto en el fortalecimiento de la vida democrática local.

En resumen, esta investigación intenta responder el siguiente conjunto de cuestiones muy precisas, a saber:

1) ¿En qué medida los distintos contextos políticos institucionales de las ciudades en estudio influyen en la forma, alcance e intensidad de la participación que promueven o facilitan? ¿Hasta qué punto y de qué modo estos contextos determinan el surgimiento de políticas de promoción de la participación?

2) ¿Es la cultura política (de los protagonistas: actores institucionales y asociaciones/miembros participantes) un factor fundamental de explicación de las variaciones del fenómeno de la participación en uno y otro caso?, ¿De qué manera influye en la forma, alcance e intensidad, es decir, en el diseño que asume la participación? Al finalizar el estudio, podemos señalar si ¿hay tradiciones o matrices culturales en la que los ciudadanos consiguen mejores resultados que en otras (por ejemplo: un mayor grado de influencia en el proceso político, una dinámica social más amplia, etc.,)?

Por lo tanto, los **objetivos generales y específicos** de la investigación son:

Objetivos Generales:

1-Determinar y explicar la incidencia del contexto político en la forma, dinámica, alcance e intensidad de la participación así como en el surgimiento de las políticas que la promocionan

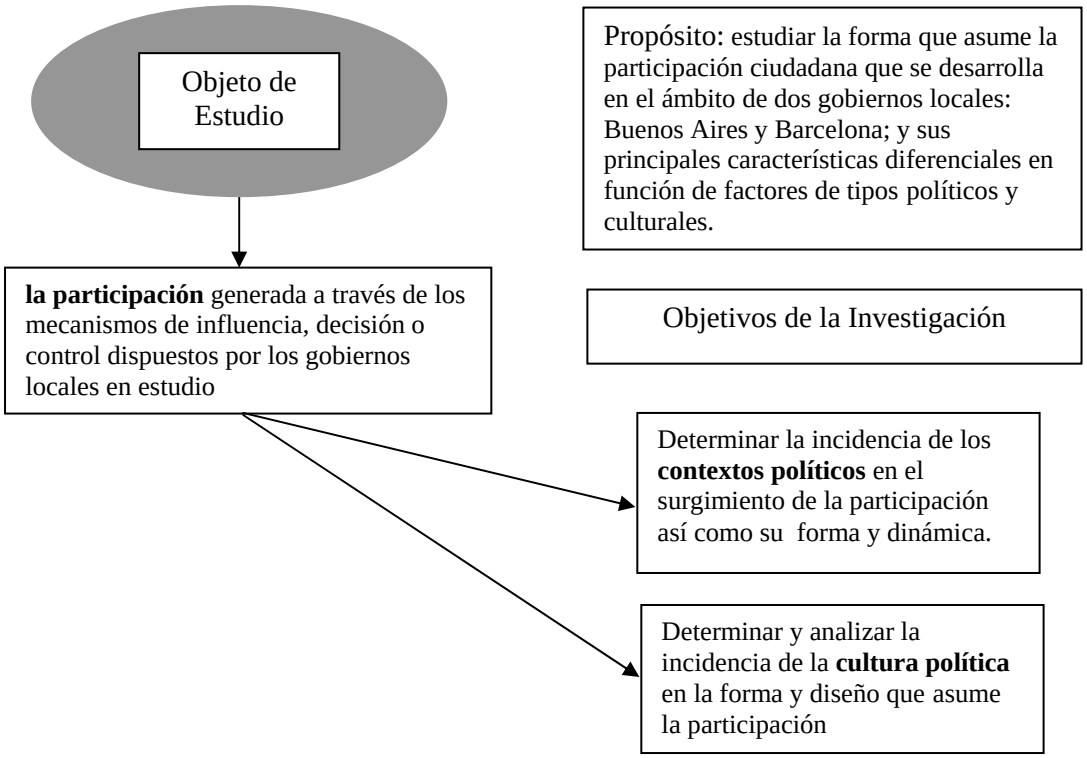
2-Determinar y explicar la incidencia de la cultura política en la forma y diseño que asume la participación institucional como en sus resultados

3-Proponer, modo de conclusión, un modelo básico que resalte las características y dimensiones que facilitan una participación intensa y eficaz en la agenda política de los gobiernos locales.

Objetivos Específicos:

1- *Describir* el mapa de la oferta participativa de ambas ciudades, determinando forma, alcance e intensidad de la participación institucional tanto en los distritos como en la ciudad.
2- *Conocer*, analizar y evaluar el diseño que asume este tipo de participación en los gobiernos municipales seleccionados y *explicar* su génesis.
3- *Conocer, describir y analizar* el contexto político particular que hace posible el surgimiento de los mecanismos de participación en los gobiernos locales seleccionados y su incidencia en la forma que asume ésta.
4- *Conocer, describir y analizar* la cultura política general y particular de los principales actores implicados en los procesos participativos en ambas ciudades.

Grafico 1.1. El Diseño de la Investigación: propósito general, objeto y objetivos



Fuente: Elaboración propia.

1.2. Metodología: definiciones y operacionalización

1.2.1. La Variable Dependiente:

La variable dependiente, como ya ha quedado explicitado, es la forma que asume la participación ciudadana, su alcance, intensidad y dinámica.

Las aproximaciones más clásicas[2] al fenómeno de la participación, como veremos más en detalle en el próximo capítulo, coinciden en una serie de elementos a la hora de definir la participación política ciudadana: la incidencia que pueden tener los ciudadanos comunes –directa o indirectamente- no sólo en la elección de los gobernantes, lo que habitualmente es entendido como participación electoral, sino también en las decisiones que éstos toman a lo largo de todo el periodo de gobierno.

Siguiendo esta línea, se entiende aquí por **participación ciudadana** de tipo institucional a todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos -ya sean individuos o miembros de organizaciones de tipo asociativo- que están destinadas a influir en las decisiones y la acción de los gobernantes mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales dispuestos por los gobiernos a tal fin. Y que por ende, pretenden incidir en la formación de la agenda y en la política pública, en nuestro caso, del gobierno local.

Por lo tanto, el modo en que la ciudadanía de Buenos Aires y de Barcelona a través de instrumentos formales de participación influye o intenta hacerlo en el proceso de producción de la ciudad es nuestra variable dependiente. Se trata de desentrañar las dinámicas que se generan alrededor del uso de estos mecanismos, las reglas de juego imperantes y el modo en que se inscriben en un contexto político y cultural más amplio.

---

[2] S. Verba y Norman N Nie, *Political Participation in America*, New York (1972), pag: 2, la definen como "Political participation refers to those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and, or the actions they take". Verba, Scholozman and Brady: 1995 (p38): "activity that has the intent or effect of influencing government action –either directly by affecting the making or implementation of public policy or indirectly by influencing the selection of people who makes those policies". Herbert McClosky, International Encyclopedya of the Social Sciencies, vol 12, New York, Macmillian and The Free Press, 1972, p 252: "Political participation will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and directly or indirectly, in the formation of public policy". Samuel Huntington y Joan Nelson, No Easy Choice, p: 4: "We define political participation simply as activity by private citizens designed to influence governmental decision making".

¿De qué manera se ha medido la forma, alcance e intensidad de la participación?

En primer lugar, se ha analizado el grado de desarrollo formal de los mecanismos de participación tanto al nivel de ciudad en general como en cada distrito en particular, en cada una de las ciudades-caso. Con ello se ha dibujado un mapa de la oferta participativa institucional que ha permitido, en primer lugar, valorar la fase del proceso de actuación pública sobre el que se proyecta la experiencia participativa. Es decir, los distintos mecanismos e instrumentos dan lugar o generan distintas intensidades participativas, al definir un potencial de influencia en las políticas públicas a aplicar en el barrio o en la ciudad que van desde la consulta y la información pasando por el diseño de programas o la cogestión de servicios hasta la decisión y el control de lo acordado.

También, se ha evaluado el tipo de participación canalizada, es decir, si la base de la misma es mayormente asociativa o si se incentiva de algún modo la individual y se trata de participación sectorial o territorial. Este mapa da por resultado un determinado diseño o modelo institucional de la participación: más orientado, por ejemplo, a la consulta y deliberación, o a la decisión y el control, o de tipo más corporativo o de tipo más ciudadano.

En segundo lugar, se ha analizado el grado de implementación real –alcance e intensidad- de este modelo en general y especialmente a escala territorial. En este último nivel, se ha tenido en cuenta además el grado de interés de los responsables políticos por el tema, el grado de uso de mecanismos o espacios de tipo informales de influencia, el grado de participación individual y/o asociativa y el perfil de la trama asociativa por distritos. Por último, se ha tenido en cuenta la evaluación que realizan los principales actores institucionales del modelo de participación explicito o implícito en cada ciudad y de las dinámicas que generan.

1.2.2. Las Variables Independientes

Las variables independientes de este estudio son: el *contexto político institucional y* la *cultura política.*

Se entiende aquí por **contexto político** al conjunto de factores de carácter básicamente políticos correspondientes a la estructura institucional formal. En términos generales, el comportamiento de estos factores logra delinear un determinado ambiente institucional que podría calificarse de baja o alta intensidad.

Pero también a través de este término se pretende captar otros elementos de carácter menos formal como son: la demanda o no de una mayor apertura por parte de los ciudadanos y/o de diferentes grupos sociales para incidir en los asuntos públicos y la ausencia o presencia de participación que desborda los canales institucionalmente ofrecidos por los gobiernos locales.

Uno de los primeros autores en utilizar el concepto y de quien tomo la mayor parte de sus aportes ha sido Eisinger (1973). En su análisis de la incidencia e intensidad de las protestas sociales en varias ciudades americanas pone de relieve las vinculaciones existentes entre el "medio ambiente" -como lo llama más específicamente- y los patrones de comportamiento político. Entre los elementos que distingue figuran la estructura institucional formal, el grado de concentración y centralización del poder, la capacidad de dar respuesta del sistema político a las demandas, la estabilidad social y las características que asume la estructura social. Cada uno de ellos, individualmente y en su conjunto, pueden obstruir o facilitar la actividad ciudadana en la persecución de determinados objetivos políticos.

Esta teoría ha establecido que cuantas más oportunidades ofrece el sistema para la representación formal de los distintos grupos e intereses, es más permeable a las necesidades ciudadanas, más abierta será su estructura. Mientras que cuanto más concentrado esté el poder formal y menos permeable es a las demandas, su estructura será relativamente más cerrada y menos huecos habrá para la acción.

Como se sabe el análisis que inauguró Eisinger de las "estructuras de oportunidades políticas" (EOP) ha sido fundamental para la explicación del surgimiento de los movimientos sociales característicos del siglo XX[3]. Veinte años después, Tarrow (1994) ha sumado otros interesantes elementos a la definición ya ofrecida por Eisinger, y señala que la EOP está conformada por "dimensiones congruentes -aunque no necesariamente formales- "del entorno político como el acceso a la participación, los cambios en los alineamientos políticos, la disponibilidad de aliados

[3] Como es sabido, entre los seguidores de esta tradición destacan autores como Tilly, Tarrow, McAdam o Kriesi.

influyentes o las divisiones en las elites y entre ellas, que ofrecen incentivos para que la gente participe en una determinada acción colectiva.

El análisis de esta variable procura, entonces, subrayar que el modo en el que los grupos e individuos se manifiestan en un sistema político **no es sólo función de los recursos que éstos posean sino también de los recursos, capacidades, debilidades y fortalezas del propio sistema político**. Interesa reparar en las características específicas que cada uno de los contextos políticos ofrece en cada caso y cómo ello afecta la estructura de oportunidades para la participación.

Su grado de apertura o de clausura, en definitiva, su naturaleza explicaría la capacidad de participación y movilización de la ciudadanía en ambas ciudades.

Esta variable, a partir de lo señalado, tiene un fuerte carácter histórico y por ello, es de naturaleza diacrónica. En este sentido, es de esperar que el peso explicativo de la variable, por tanto, no sea el mismo en Buenos Aires que en Barcelona o viceversa, precisamente porque variará según los momentos históricos, culturales y políticos propios de la especificidad de ambas ciudades y países.

Estos perfiles, tomando prestada una expresión de O´Donnel referida a la ciudadanía, pueden configurar contextos de "baja o alta intensidad" institucional según se comporten las distintas dimensiones y categorías que abajo se detallan:

- **Tipo de Gobierno Local:** características generales del mismo en términos de estatus constitucional (grados de autonomía) y principios de relación con el gobierno central en la definición de políticas
- **Configuración institucional:**
    a) **Color político del gobierno local:** alineación ideológica del gobierno durante el periodo en estudio y antigüedad del gobierno.
    b) **Grado de acceso al gobierno central durante el periodo estudiado**: acceso a recursos por parte del gobierno local respecto del gobierno central. Correspondencia o no de color ideológico entre uno y otro.
    c) **Grado de conflicto o fragmentación política**
- **Tipo y Grado de Descentralización**

También, de modo general, se tiene en cuenta el tipo de liderazgo político llevado a cabo por los alcaldes/jefe de Gobierno y consejeros/directores de distrito que con su accionar político o con su omisión fomentan o inhiben el desarrollo de la participación. Un liderazgo receptivo, abierto, pluralista y permeable a nuevas propuestas puede ser positivo para fomentar resultados de mejor rendimiento. Del mismo modo, se evalúa en términos amplios, la existencia o no de demanda de participación por parte de los principales actores sociales y de participación informal, es decir, que sobrepasa, altera o desbordan los canales institucionales normalmente dispuestos.

Se analizan las mencionadas dimensiones bajo las siguientes premisas generales:

- Mayores grados de autonomía y protagonismo de los gobiernos locales en la vida política inciden de manera positiva a la hora de implementar experimentos de profundización de la democracia local. Si a mayor autonomía, mayores recursos y mayor control sobre las políticas públicas, entonces se pudiese prever una mayor capacidad de maniobra para promover una más amplia democratización vía la participación institucional. Una mayor autonomía política y económica de estos gobiernos abre una ventana de oportunidades a las políticas participativas más ancha que su inexistencia.
- El color del partido político en los gobiernos locales puede ejercer una influencia considerable o importante especialmente al inicio de la implementación de las políticas de participación. Pero su fuerza debe ser analizada conjuntamente con otros factores. Existe una amplia base para creer que la relación entre estas dos variables - el color ideológico del partido en el gobierno y la manifestación de la participación institucional - varía muchísimo según los casos y atendiendo a una serie de factores de tipo contextuales de carácter histórico, institucional, social, cultural y político. También, se ha de tener en cuenta las vinculaciones entre los principales actores del sistema político, las luchas que se dan entre ellos y la capacidad para generar o no consensos en esta materia. A su vez, el color político puede incidir más en el tipo de iniciativas de participación a implementar.
- Las políticas de descentralización han sido consideradas un buen instrumento tendente a, entre otros fines, posibilitar mayores y mejores niveles de implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos y a su vez transformar la administración local en un ente más permeable y receptivo de las demandas de los mismos. Por ello el tipo y grado de descentralización política así como el lugar que ocupa ésta en la agenda política, el tipo de liderazgo político y de

apoyos recibidos y la asunción de la misma como una política integradora son elementos fundamentales para comprender las distintas dinámicas y modelos de participación ejercidos en cada caso.

- El comportamiento de cada una de estas dimensiones obstruye o facilita la actividad ciudadana en la persecución de objetivos políticos, en particular, de la participación.

La segunda variable independiente, la **cultura política**, es un concepto complejo, multidimensional que puede, con mucha facilidad, tornarse ambiguo, oscuro y vago. Quizás por estas mismas características muy difícil de capturar empíricamente. Diferentes enfoques tanto de vertiente política, sociológica y antropológica han iniciado esta empresa con resultados variables y hasta antagónicos (Parsons 1984, Almond y Verba 1963 y 1980, Geertz 1973, Swidler 1986, Laitin 1988, Berezin 1997, etc.,)

Aceptando esa complejidad pero obligados a realizar una opción teórica que guié la investigación, la cultura política -tal como aquí será analizada- se inserta más cómodamente en aquella tradición sociológica que la concibe como un "marco de referencia" (Mc.Adam 1994 y 1996) o "estructuras de sentido" (Geertz 1973[4]) constituido por un conjunto de significados, discursos y prácticas públicamente compartidas por una clase o grupo particular y que forman, moldean la experiencia, que en la ya clásica tradición política inaugurada por Almond y Verba en los 70´ que ve en las actitudes, valores y orientaciones de las personas sus componentes más fundamentales.

Tal como se describirá en el capítulo específico de análisis de esta variable, importa señalar que se privilegiará aquí un estudio más discursivo/interpretativo de la cultura política que el actitudinal[5], aun sabiendo que de este modo quizás no estemos captando la totalidad de los matices que este concepto abriga.

Interesa entender cuales son los marcos de referencia en los que se moldea la participación en una y otra ciudad. Por tanto, se trata de responder las siguientes preguntas: ¿qué significados le otorgan los responsables y funcionarios políticos y las organizaciones participantes a la participación?, ¿con qué valores, beneficios y

[4] Geertz incluye en su definición un aspecto importante para el análisis cultural como son los símbolos y ritos que no se analizan específicamente aquí.
[5] Este enfoque concibe a las actitudes como tendencias psicológicas que permite a los individuos valorar de manera favorable o desfavorable diversas dimensiones del sistema político -instituciones y actores (Almond y Verba 1963).

peligros, la asocian unos y otros? ¿Hay diferencias sustanciales entre aquellos encargados de promoverla desde el ámbito institucional y las asociaciones involucradas en la participación? Y por último, ¿es posible distinguir disparidades importantes en estos aspectos entre ambas ciudades?

Se analiza, entonces, el conjunto de discursos, significados y prácticas que sustenta la participación local institucional atendiendo a las características de dos grupos diferenciados: por un lado, representantes de las instituciones políticas involucradas en el tema de la participación: funcionarios y políticos encargados de la promoción y/o la coordinación de los mecanismos de participación tanto a nivel ciudad como territorial y, por el otro, los líderes y dirigentes de asociaciones participantes así como activistas presentes en los espacios dispuestos para canalizar la participación.

Por otro lado, se valora -aunque de manera menos sistemática- en términos más macro: como el conjunto de ideas, valores, reglas de juego compartidos por una comunidad que de un modo directo o indirecto influye y, en ocasiones, legitima diferentes patrones de prácticas sociales que en este caso particular, afecta la dinámica que adopta la participación ciudadana.

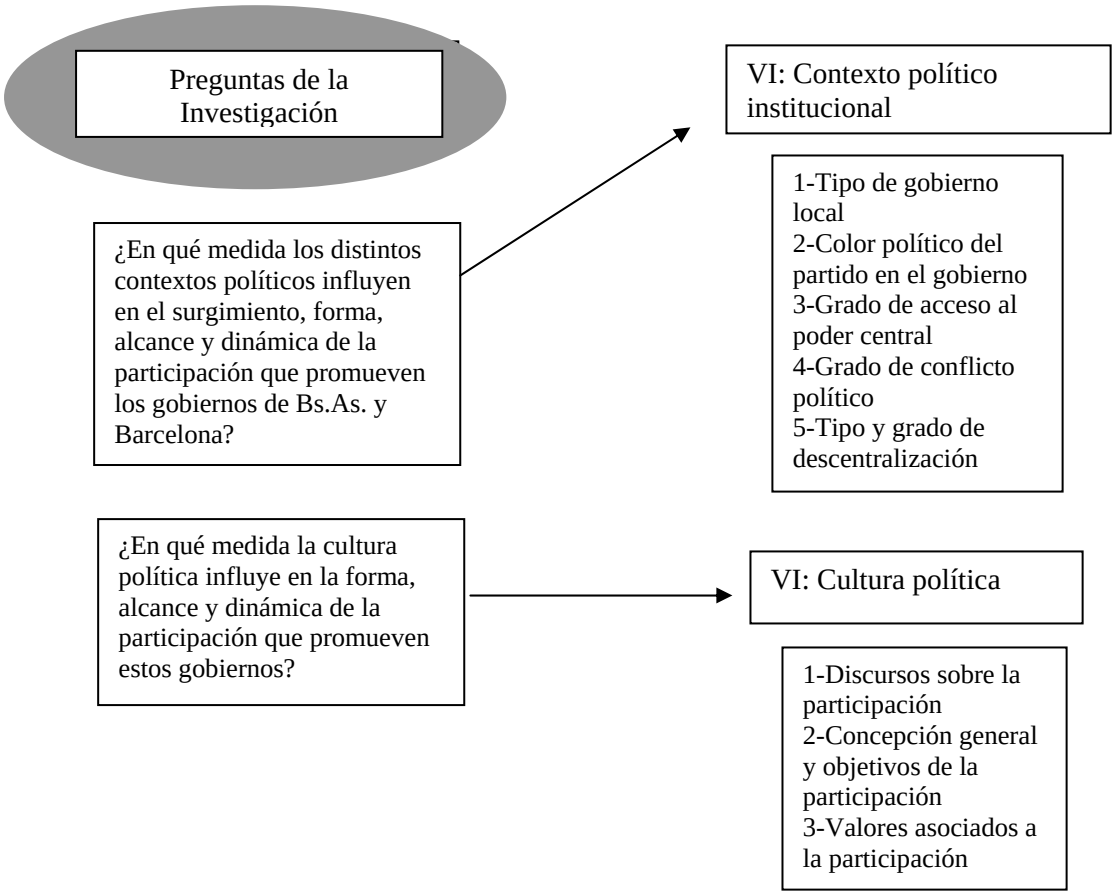
Las principales premisas con relación a esta variable son:

- No basta con mirar sólo los aspectos formales políticos e institucionales para comprender cómo y por qué se da este tipo de participación. Es necesario comprender la cultura y los discursos políticos que sustentan y nutren esa participación.
- Los discursos, significados, usos y valores de y acerca de la participación y la política influyen de manera decisiva en la forma y dinámica que asume esta participación.
- La cultura política en general como una determinada cultura asociativa son el sustrato más directo del cual se nutre la participación local institucional y prevemos que afecta de igual modo sus resultados.

En resumen, ambas variables independientes permite contraponer el caso de Buenos Aires con una cultura política mixta compuesta por fuertes elementos ciudadanos y clientelares, una vida asociativa intensa y heterogénea en un contexto institucional de baja intensidad y político altamente conflictivo, al de Barcelona, con algunas características opuestas: una fuerte cultura cívico ciudadana aunque con rasgos

corporativos, una tradición asociativa consolidada pero quizás menos rica y diversa, un estilo de hacer ciudad que parece ser modélico en un contexto institucional de alta intensidad y de sostenida estabilidad política.

Grafica 1.2. Principales preguntas de la investigación y principales variables



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N 1.3. Operacionalización de las Variables: Dimensiones e Indicadores

Variables y Categorías	Indicadores
Contexto Político - Color del Partido Político en el gobierno local - Grado de acceso al Gobierno Central durante el periodo estudiado - Descentralización política - Tipo de Gobierno Local - Demanda social de participación - Participación informal o no institucional - Tipo de Liderazgo Local	- Orientación ideológica - Años de gobierno - Perfil ideológico de la mayoría y grado de fragmentación o conflicto político - Correspondencia de signo político entre el partido local y partido político en el gobierno central - Tipo y grado - Grado de autonomía - Principio de relación del gobierno local con el central en la definición e implementación de políticas - Ausencia o presencia - Ausencia o presencia y tipo - Promueve o apoya políticas de participación
Cultura Política **- Discursos**	- Concepción general de la participación - Objetivos de la participación - Valores asociados a la participación
Forma, Alcance e Intensidad de la Participación	- Grado de desarrollo e implementación de los mecanismos de participación a nivel ciudad y distrito - Tipo de participación canalizada: individual y/o asociativa; sectorial o territorial. - Diseño o esquema general de la participación - Evaluación

Fuente: Elaboración Propia. VI: variable independiente; VD: variable dependiente

1.2.3. Estrategia comparativa y Justificación de los casos seleccionados[6]

La presente investigación se encuadra en la tradición sociológica de los estudios comparados de casos entre países (cross-national)[7] por cuanto trata de conjugar el interés por el análisis empírico de fenómenos singulares, en nuestro caso, la participación ciudadana local de tipo institucional y, dentro de ella, la relación "gobierno municipal – asociaciones/ciudadanos", con el interés por teorías relacionadas con ello (modelos de democracia, teorías de la participación, enfoques sobre la cultura política, la influencia del color político, etc.)

Es habitual escuchar críticas al análisis de casos, precisamente, por sus bajas posibilidades de generalización empírica. Sin embargo, conviene recordar junto a Robert Yin (1994) y muchos otros autores que los estudios de casos son generalizables a proposiciones teóricas y no a poblaciones o universos; el objetivo del investigador es, entonces, mejorar o generalizar teorías y no contar frecuencias (generalización estadística)[8].

Cuando se realizan estudios con un N pequeño, la validez externa del diseño debe alcanzarse mediante la selección de casos que permita realizar cierta generalización analítica de los resultados, es decir, de los mecanismos explicativos del fenómeno que se estudia. En este sentido, el método utilizado para la selección de los mismos fue el de muestreo intencional (no probabilístico) donde cada uno de los casos incluidos adquiere una importancia teórica (Yin 1993, King, Keohane y Verba 1994 y Cais, 1997).

Por ello, y dado que lo que se pretende analizar aquí es la dinámica que adopta dicha participación, importa, por tanto, sólo aquellos casos en donde el fenómeno ocurre de manera intensa, aunque con gradientes y diferencias significativas que a su vez

---

[6] Para el diseño del análisis comparado fueron, en particular, muy valiosos las sugerencias del Dr. Robert Fishman a quien agradezco, también, los siempre generosos comentarios y agudas críticas que he recibido de su parte durante todos estos años. También fueron importantes los aportes hechos en este punto por el Dr. Joan Subirats y el Dr. Ricard Gomà cuando aún me encontraba muy en los albores de esta investigación.

[7] En general, se suele reservar este término *cross - national* para los estudios que analizan muchas variables con relación a un número grande de casos. Pero tal como han señalado muchos autores, el análisis entre países/ciudades, es un tipo de análisis comparado que posee un margen amplio de comparaciones posibles y permite aplicar tanto la estrategia de casos como de variables. En este caso se trata de comparación binaria explícita (ver Caís J, 1997).

aporten la variación necesaria para cotejar las relaciones planteadas. Los casos seleccionados han cumplido con esta condición.

Como paso previo a la selección de los mismos, se llevó a cabo un breve análisis exploratorio de la pauta básica de participación en varias ciudades latinoamericanas y europeas con cierta tradición en el diseño de estas políticas. De este modo, se recopiló información y se analizó las características generales del modelo participativo, sus objetivos, los mecanismos implementados, la modalidad de funcionamiento y el tipo de participación fomentado de nueve ciudades: Montevideo (Uruguay), Belo Horizonte (Brasil), Porto Alegre (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Rosario (Argentina), Córdoba (Argentina), Barcelona (España), Bologna (Italia) y Córdoba (España)[9].

El análisis exploratorio permitió, en primer lugar, familiarizarnos con el fenómeno de interés, adquirir un conocimiento más general de muchos de los casos existentes a ambos lados del Atlántico y, en segundo lugar, precisar aún más y mejor, nuestras preguntas de investigación. Luego del mismo, y en pos de los intereses conceptuales, las relaciones establecidas y la disponibilidad de recursos de diverso tipo para el acceso de los datos, se procedió a elegir los casos/ciudades que más variaciones y riqueza aportaban a la comparación a la vez que presentaban facilidades pragmáticas para desarrollar el campo y la investigación con mayor éxito[10].

Del universo de ciudades que implementaron mecanismos de participación se han distinguido, finalmente, las siguientes: Buenos Aires (Argentina) y Barcelona (España).

Interpretar las similitudes y diferencias entre países, sistemas o ciudades requiere un conocimiento profundo y experto de los mismos, y ello no es tarea fácil. Además de las razones de tipo conceptuales que se precisarán seguidamente, también se tuvo en cuenta en esta selección el *background* de conocimiento específico que posee la autora sobre ambos casos. En referencia a Buenos Aires, además de ser oriunda de esta ciudad, desarrollé en ella el proyecto de Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires[11] que realicé durante los años 96-98, donde comencé a analizar algunos de los aspectos aquí trabajados pero

[9] Para los casos de Rosario (Argentina), Córdoba (Argentina), Porto Alegre (Brasil), Belo Horizonte (Brasil) y Córdoba (España) se realizaron algunas entrevistas con informantes claves académicos y especialmente, funcionarios encargados de promover la participación en esos sitios.
[10] Stake denomina esta operación reducción del universo de casos posibles al conjunto de casos accesibles (1994:243).
[11] Dirigida por la Dr. Francis Korn (Ph.D Oxford), Universidad Di Tella-Conicet, Buenos Aires, Argentina

únicamente a nivel distrital. También, durante los años previos a la dedicación full time a la Tesis de Doctorado, me desempeñé como técnica asesora del Plan Estratégico de Buenos Aires del Gobierno de la Ciudad lo que me permitió acceder a un conocimiento y una información de primera mano de mucha valía e interés. Con relación a Barcelona, los casi tres años de residencia que tuve en esta ciudad entre fines de 1998 y comienzos del 2001 con el fin de realizar los cursos de doctorado en la Universidad Pompeu Fabra[12], me permitieron entrar en contacto con muchos académicos que trabajaban el tema de la participación local y así como informantes claves que me facilitaron las primeras pistas para poder definir el problema con mayor precisión.

Analizaremos brevemente las características generales de los casos seleccionados, sus coincidencias y variabilidades en los aspectos importantes y la medida en que estas sirven para comprobar las relaciones ya señaladas.

En primer lugar, veamos brevemente en qué medida el factor ciudad, es decir, las características generales de estas ciudades hacen posible la comparación.

Buenos Aires y Barcelona, son dos grandes ciudades con entidad metropolitana, aunque la primera tiene un tamaño y una población que prácticamente duplica a la ciudad mediterránea. Si bien es cierto que ambas reciben a diario la importante presión de densos cordones metropolitanos que genera una mayor complejidad para la puesta en marcha de políticas, Buenos Aires cuadruplica su población mientras que Barcelona la duplica. Casi trece millones de habitantes que a diario transitan, consumen, viven y utilizan los distintos servicios públicos contra casi tres millones que hacen lo propio en la ciudad metropolitana catalana. No obstante, ambas ciudades se caracterizan por ser reconocidas como grandes metrópolis con una alta capacidad de influencia en sus respectivos contextos regionales[13]: polo de atracción de grandes inversiones, intenso desarrollo económico urbano y una alta actividad cultural.

El perfil educativo que exhiben sus ciudadanías, como se puede observar en el Cuadro 1.5, también se asemeja aunque los niveles de la porteña podría incluso ubicarla por encima de su par barcelonesa, especialmente, si reparamos en el porcentaje de población existente sin instrucción y en aquellos con mayores niveles

[12] Durante ese tiempo conté con el beneficio de la Beca AECI para realización de estudios de doctorado.
[13] Algunos teóricos han considerado que Buenos Aires pertenece a la “segunda ola” de ciudades globales las cuales funcionan como nodos globales o regionales en el mundo económico (Sassen 2000:4; Borja y Castells 1997). .

educativos. Barcelona, aun en el año 2000, contaba con una tasa de instrucción insuficiente para toda la ciudad que llegaba al 14,8% y en seis de los 10 de sus distritos se superaba este porcentaje[14].

Con relación al tipo de desarrollo urbano ambas ciudades compartieron, hasta mediados de los 80, una morfología en común: la de la ciudad compacta prototípica del progreso europeo con espacios homogéneos, social y físicamente. Este fue, también, el modelo que tradicionalmente prevaleció en Buenos Aires (Ciccolella 2002).

Sin embargo, una serie de cambios ocurridos más intensamente a partir de los 90´, fueron acercando la ciudad rioplatense a la ciudad difusa (Dematteis 1998), más típica del contexto americano. Una nueva morfología urbana que provocó mayores niveles de segregación y fragmentación territorial hizo que Buenos Aires, comenzara dramáticamente a parecerse a otras grandes ciudades latinoamericanas como México, Sao Paulo o Caracas. Las reformas económicas y del Estado iniciadas en los 90´ dan por resultado una ciudad cada vez más polarizada y dualizada socialmente.

Esta es, sin duda, una de las principales diferencias entre Buenos Aires y Barcelona; las condiciones socioeconómicas en las que viven sus habitantes, particularmente, desde fines de los 90´ hacen que ambas se separen y distingan. El profundo declive económico que vive la Argentina por esos años impacta de manera directa en la ciudad, y esta última pasa así de ostentar entre un histórico 5% y 6% de población pobre hasta fines de los 90´ a un 19,8% en el 2002[15].

Por su parte, Barcelona, y pese a la imposibilidad de obtener datos comparables sobre niveles de pobreza medidos de igual forma, con base a la única información disponible se puede apreciar que hace gala de una mayor uniformidad social y económica. Utilizando datos sobre renta y clases social correspondientes al año 2000/2001, Walliser (2003) advierte que la mitad de la población se sitúa en los segmentos de clase media-media, y el resto se reparte casi en partes iguales (20%) en media alta y alta y un 10% en media baja. No obstante, el Índice de Capacidad Económica Familiar

[14] Anuario Estadístico de la Ciudad de Barcelona, 2002. Indicadores Sociales, Datos Básicos: 2000. Tasa de instrucción insuficiente = (Población de 16 años y más, analfabeta + población de 16 y más años sin estudios / población total de 16 y más años) x 100.
Recién en el Anuario Estadístico de Barcelona del 2005, se registra esta tasa con los datos provenientes del Censo de Población y Vivienda del 2001, y la misma se ubica un poco debajo: 11,6%. Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Institut d'Estadística de Catalunya

[15] Cabe señalar, que a fines del 2004, este porcentaje disminuye y se ubica en 14% (el 9,7% de los hogares). Datos: Pobreza e Indigencia en la Ciudad de Buenos Aires, 20 de Mayo del 2005, Dirección de Estadística de la Ciudad, Informe de Resultado n 192.

(ICEF) elaborado por el Ayuntamiento y disponible entre 1991 y 1996, también subraya una cierta desigualdad entre los distintos distritos de la ciudad.

Sin duda, el alto número de hogares en condiciones desfavorables de Buenos Aires genera un tipo de conflicto social que se refleja en el ámbito político y que puede resultar gravitante a la hora de implementar políticas como las de participación.

Cuadro N 1.4. Características Generales de la Buenos Aires y Barcelona

Características Generales	**Buenos Aires**	**Barcelona**
Población	2.786.772 1ª ciudad argentina en importancia Sumada el área metropolitana:13 millones	1.527.190 2da ciudad española en importancia Más área metropolitana: 3 millones
Superficie km2 y Densidad	202,9 13.679	101 15.127
Máximo Nivel Educativo Alcanzado	1,8% no tiene instrucción, 18% primario completo, 24% secundario completo, 20% terciario completo y/o universitario completo	11,6% no tiene instrucción, 19,5% primario incompleto, 36,7% bachillerato elemental y superior, 11% formación profesional. 21,3% universitario medio y superior completo.
Población debajo de la Línea de Pobreza	19,8% (mayo 2002)	La mitad de la población se sitúa en los segmentos medios.
Tasa de Desocupación (desocupados/PEA)	13,5% (oct.,2002) 11% en el 2000. históricamente ha sido de un 7%	10,8% (Censo 2001)
Desarrollo de Servicios Públicos	Medio	Alto

Fuente: Elaboración propia con base a: Bs.As.: Censo de Población 2001, Indec y EPH, datos de Educación sobre población mayor de 15 años; Barcelona: Educación sobre población mayor de 16 años, datos correspondientes al último censo 2001. Barcelona: Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona. Pobreza: se toman la media de las medias de cada barrio. Walliser 2003.

Al comparar Buenos Aires y Barcelona teniendo en cuenta no solo sus características físicas y sociales generales sino también los *inputs* que conforman nuestras variables independientes es posible obtener un rico repertorio de coincidencias, diferencias y

variabilidades que hace que la comparación sea, no sólo muy atractiva, sino pertinente[16].

Buenos Aires y Barcelona, son algo más que dos ciudades distantes en la geografía que, aún así, comparten muchos rasgos generales. Ellas, también, coinciden en otra característica: en las últimas décadas sus gobiernos han implementado mecanismos de participación ciudadana de diferente tipo en los asuntos de la vida urbana. La ciudad mediterránea ha impulsado explícitamente la participación como política pública y la misma conforma un punto clave de la agenda de gobierno desde los inicios de la democracia. La ciudad rioplatense se ha incorporado más tardíamente al concierto de municipios que promocionan esta política pero también la practica desde hace una razonable cantidad de años. El diseño participativo resultante y predominante es desde el punto de vista formal, y como ya iremos viendo, bastante diferente ya que en una se orienta más a la consulta y la cogestión (Barcelona) y en otra, más a la decisión y el control de políticas[17], aunque obviamente comparten una serie de instrumentos de participación.

Por otra parte, Barcelona suele ser presentada en la literatura de referencia, ya sea de tipo académica o de promoción política, como el "modelo" en temas de participación ciudadana y gestión urbana. Esta importante concentración de interés, sumado a la quizás excesiva promoción publicitaria que ha hecho el Ayuntamiento sobre el tema, ha contribuido a crear el mito barcelonés de la participación, y éste pareciera sugerir que ya no hay más nada que decir al respecto. Esta investigación, entre otros objetivos indirectos, pretende demostrar que el caso catalán aún tiene mucho por contar y, probablemente, también, mucho por cuestionar o desmitificar.

A su vez, Buenos Aires, lejos de ser un arquetipo en estos temas posee, sin embargo, una energía expresiva muy particular y atractiva a los intereses de cualquier espíritu científico. Disfruta, desde 1996, un Estatuto de Gobierno de lo más moderno que promueve la participación en sus diversas formas y aboga, en su texto, por la "democracia participativa" en esos términos. El camino de la participación, no obstante

[16] Recordemos, junto con Tilly (1991), que una de las finalidades de los estudios comparados es identificar diferencias. Se trata de establecer un principio de variación en el carácter o en la intensidad con la que se da un fenómeno mediante el análisis de las diferencias sistemáticas entre los distintos casos.

[17] Buenos Aires, como se verá claramente en esta investigación incorpora a su diseño la implementación del Presupuesto Participativo en el 2002 y con ello, pretende definir el ámbito donde los ciudadanos pueden legítimamente decidir sobre diversos asuntos de inversión del dinero público. Barcelona, por su parte, se orienta más hacia la cogestión de servicios y/o equipamiento, aspecto poco ejercitado en la primera ciudad.

fue muy lento y tuvo que esperar a que, en el 2001, en medio de una profunda crisis económica y una explosión de protestas sociales que desbordaban por completo los canales institucionales, el gobierno de centro-izquierda lanzara la versión “porteña” del Presupuesto Participativo brasileño. Mecanismo que, como se sabe, se presenta como el paradigma de la democracia directa a nivel municipal desde que el Partido de los Trabajadores brasileño lo pusiera en marcha, por primera vez, en Porto Alegre hace 16 años.

En Barcelona, el gobierno de izquierdas que asume tras las primeras elecciones locales del 79´ es el que hace propias las banderas de la descentralización política y la participación en el gobierno. Salvo pequeñas diferencias en la composición del mismo, este gobierno de izquierdas es que el perdura hasta nuestros días. En cambio, Buenos Aires, presenta una enorme variabilidad en este aspecto: comienza siendo un gobierno de centro (radical) para luego, conformar una alianza de centro izquierda, muy inestable y con altos niveles de conflictividad política. Pero en ambos casos, al menos en sus inicios, la participación se da al mismo tiempo que hay un nulo o débil acceso al poder central por parte de ambos gobiernos locales (Generalitat y Estado Central en el caso español y Estado Nacional en el argentino). Cuando, en ambas casos, ese acceso se torna positivo una serie de variaciones se producen en el fenómeno de la participación institucional.

Ambas gobiernos poseen altos niveles de autonomía política y financiera para lo que son los respectivos contextos, sin embargo, sólo Barcelona decididamente emprenderá el camino de la descentralización política hacia los distritos (lo que hará que su participación territorial sea aún más viva) y Buenos Aires, se quedará en una incompleta desconcentración.

En relación con nuestra segunda variable independiente, la cultura política, tanto en términos macro como en los específicos tales como aquí serán estudiados, ambas ciudades presentan una rica variedad de tonos y colores. Sin embargo, las fuertes, densas, ricas y heterogéneas tramas asociativas respectivas parecen sostener valores, visiones y concepciones diferentes acerca de la política y la participación

En síntesis, la selección de los casos es instrumental y aspira a una representatividad teórica en función de las variables y relaciones que nos interesan. Como se utiliza el método de control comparado se adopta la forma de la replicación, es decir, se realiza el mismo tipo de análisis en contextos diferentes en cada uno de las ciudades y

municipios de interés para ver si se produce el fenómeno de la participación institucional, de la misma forma y con el mismo carácter, y si éste es producido por los mismos factores (Yin, 1994)

Por último, señalar que el estudio comparado que aquí se aborda tiene en cuenta la capacidad de las distintas variables independientes para explicar cada caso, pero sobre todo, para interrelacionarse y formar parte de un todo explicativo contextual que genera una dinámica específica en cada caso[18]. Claro está que cada conjunto de variables interactúa de un modo único en cada caso y, que en ocasiones, esta interacción se ve influenciada por la presencia de otras variables típicas del contexto más específico, concreto, o bien, coyuntural (como momento económico, liderazgo político, ausencia o presencia de demanda de participación, etc.,) Esto hace, precisamente, que cada caso sea único en su desarrollo pero también comparable en sus resultados. Interesa aquí poder captar ambas dimensiones de los casos ciudades: lo que tienen de particular y lo que tienen de general, en la interrelación de las variables a estudiar.

1.2.4. Técnicas aplicadas de recolección y análisis de datos

La investigación asume un diseño que utiliza técnicas de recolección y análisis para datos, esencialmente, cualitativos. Como se puede observar en el cuadro que figura a continuación la estrategia metodológica que se emplea varía en función de las principales preguntas de esta Tesis.

[18] En este sentido, esta investigación está más cerca de la tradición metodológica que inaugura Weber que la que inicia Durkheim.

Cuadro 1.5. El diseño de la investigación: principales preguntas y opciones metodológicas

Preguntas de la Investigación	¿En qué medida los distintos contextos políticos influyen en la forma, alcance y dinámica de la participación que promueven los gobiernos locales?	¿En qué medida la cultura política influye en la forma, alcance y dinámica de la participación que promueven los gobiernos locales?
Estrategia de investigación	Intensiva Estudio comparado de casos	Intensiva Estudio comparado de casos
Método de control	Comparado	Comparado
Técnica de recogida de datos	Datos secundarios: archivos documentales institucionales, periódicos, bibliografía, y datos estadísticos. Datos primarios: entrevistas a informantes cualificados y entrevistas semi estructurada a funcionarios del área de participación.	Datos primarios: entrevistas semi estructurada a responsables políticos y funcionarios del área de participación y actores individuales y asociativos participantes. Observación no participantes de foros, asambleas y consejos Datos secundarios: bibliografía específica.
Técnica de análisis	-Análisis documental -Análisis de contenido entrevistas -Análisis de discurso	- Análisis de contenido de entrevistas y observaciones - Análisis de discurso

Fuente: Elaboración Propia

Con el fin de obtener datos que nos permitiera responder a la primera de ellas: (1) ¿en qué medida los distintos contextos políticos influyen en la forma, alcance e intensidad de la participación que promueven los gobiernos locales?, fue necesario llevar a cabo en cada caso la génesis del desarrollo de los diseños institucionales de participación a través del uso del concepto estructura de oportunidades políticas, teniendo en cuenta las tres principales dimensiones de la variable independiente: tipo de gobierno, configuración político institucional y tipo y grado de descentralización. Para ello se trabajó con fuentes de datos secundario como documentos institucionales, periódicos, bibliografía específica y datos estadísticos. También, se realizaron entrevistas a informantes claves –tanto académicos como protagonistas del período estudiado- que permitió realizar un primer cuadro de la situación histórico institucional. Este primer acercamiento brindó mediante la técnica de la “bola de nieve” información sobre la

cual seleccionar a las personas a las que, luego, se les aplicó efectivamente la Guía de la entrevista con profundidad (semiestructurada)[19].

Con respecto a la segunda pregunta de interés (2): ¿es la cultura política (de las asociaciones participantes y las instituciones) un factor fundamental de explicación de las variaciones del fenómeno de la participación en los distintos modelos?, se ha utilizado mayormente datos primarios obtenidos mediante entrevistas semi estructurada a responsables políticos y funcionarios del área de participación de ambos gobiernos y actores individuales y asociativos participantes en los distintos mecanismos. También, se ha llevado a cabo, observaciones no participantes de Foros barriales del Presupuesto Participativo en Bs. As., y asambleas barriales, así como de algunos Consejos ciudadanos u otros procesos participativos de distritos en Barcelona.

El análisis de la variable dependiente (forma, alcance e intensidad de la participación institucional), tanto a nivel ciudad como territorial, se realizó, en primer lugar, sobre la base de fuentes secundarias como los reglamentos de participación formulados y aprobados en cada caso, la carta municipal o estatuto de gobierno, registros oficiales de datos sobre rendimiento de los distintos espacios y mecanismos, bibliografía relevante y, en segundo lugar, sobre la base de fuentes primarias, a través de entrevistas a funcionarios del área de Participación Ciudadana de cada caso y concejales/regidores encargados del área y líderes asociativos de cada distrito.

El trabajo de campo, para el caso de Buenos Aires, se inició a fines del 2002 y finalizó en el año 2004. Luego de realizar el grueso de su análisis, se llevaron a cabo algunas entrevistas para completar información a inicios del 2005. En el caso de Barcelona, el mismo se llevó a cabo durante el segundo semestre del 2004 y todo el 2005. En ambas ciudades se han llevado a cabo el siguiente total de entrevistas con profundidad semiestructuradas:

[19] Todas las Guías utilizadas se presentan al final de esta Tesis, en el Anexo. Aprovecho para agradecer a Mariela, Marcela, Sabrina y Samuel la colaboración brindada con distintos aspectos del trabajo de campo.

Cuadro 1.4. Cantidad de Entrevistas realizadas según ciudad y tipo de entrevistado

	Funcionarios /Políticos (ciudad y distrito)	**Líderes Organizaciones**	**Informantes claves**	**Total**
Buenos Aires	18	15	2	35
Barcelona	18	17	3	38
Total:	36	32	5	73

Fuente: Elaboración Propia

En Barcelona se han entrevistado a los funcionarios encargados del área en el ámbito de la ciudad y todos los encargados políticos/técnicos del tema de participación en el nivel territorial de los 10 distritos en los que se encuentra subdividida la ciudad. Para el caso de Buenos Aires, no se ha podido replicar exactamente este mismo diseño debido al bajo nivel de descentralización real existente en la ciudad lo que reporta que, en general, no cuenten con una persona -ni política, ni técnica- encargada del área en cada uno de los 14 distritos o Centros de Gestión y Participación (CGP) de la ciudad. No obstante, para suplir esto se han llevado a cabo entrevistas con los coordinadores institucionales del Presupuesto Participativo en cinco (5) distritos, tratando de cubrir uno por cada zona geográfica de la ciudad: norte, sur, centro este y oeste[20], distintas características sociales e intensidades participativas.

También en Buenos Aires, y dadas las características de ese sistema político, se ha entrevistado a los legisladores que integraron la Comisión de Descentralización y Participación perteneciente al Poder Legislativo durante los años 2000-2003 y que como veremos en el Capítulo 4 han tenido un rol activo en la definición de la democracia participativa como modelo de gestión de la ciudad aunque sus apoyos concretos a las distintas iniciativas ha sido muy disparar.

En ambas ciudades, se han entrevistado a distintos dirigentes de organizaciones civiles de distinto tipo que hacen habitualmente uso de la participación institucional; en el caso de Buenos Aires, dada la particularidad de la forma que asume ésta en aquella ciudad, se han realizado entrevistas también a activistas participantes que no tenían sin embargo una inserción asociativa clara o bien, no participaban en representación de la misma.

[20] CGP 13, CGP 14, CGP 1, CGP 6 y CGP 3.

CAPITULO 2: REVISIÓN TEÓRICA

2.1. El concepto de participación ciudadana

2.2. Las causas de la participación ciudadana

2.2.1. Cinco tesis para un estado de la cuestión

2.2.2. Buscando explicaciones alternativas: Cultura política y Contexto Político

2.3. Gobiernos locales, participación y democracia: hacia roles más estratégicos

La participación ciudadana en los gobiernos locales, sus causas, factores que la determinan y sus principales efectos sobre el proceso político constituyen un objeto de conocimiento que revela cierta complejidad. Dar cuenta de dicho fenómeno supone definir un campo de investigación lo suficientemente amplio en el cual se incluyen temas tan variados como los enfoques actuales sobre teoría de la democracia, sus respectivos análisis empíricos de la participación política, los estudios sobre cultura política, las teorías de la acción colectiva y el capital social y la investigación más específica sobre gobiernos locales y gestión municipal.

Resulta imposible realizar una exhaustiva puesta al día de todos estos temas; no obstante, es necesario llevar a cabo un breve repaso de los principales avances, vacíos detectados y aportes evidentes a la problemática específica de esta Tesis.

El propósito de este capítulo es, entonces, describir y analizar de manera crítica los principales aportes teóricos y empíricos que se han hecho al tema de la participación ciudadana en general y al objeto de estudio, en particular. En primer lugar, se presenta y precisa el concepto de participación ciudadana en un recorrido por los principales aportes conceptuales. En segundo lugar, se discuten las que a mi juicio son las principales tesis sobre la participación y sus factores de explicación. En tercer lugar, se analiza más detenidamente los aportes realizados respecto de las variables independientes de este estudio: contexto político y cultura política a la vez que señalan los vacíos existentes en la literatura. En cuarto lugar, se describe el locus de esta investigación y se introduce una breve reflexión acerca de los gobiernos locales, políticas públicas y democracia.

2.1. El concepto de participación ciudadana

Las aproximaciones más clásicas[21] al fenómeno de la participación han coincidido en una serie de elementos a la hora de definir el concepto: se trata de la incidencia –más o menos indirecta- que pueden tener los ciudadanos comunes no sólo en la elección de los gobernantes, lo que habitualmente es entendido como participación electoral, sino también en las decisiones que éstos toman a lo largo de todo el periodo de gobierno.

[21] S. Verba y Norman Nie (1972:2) la definen como
"Political participation refers to those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and, or the actions they take".

Como se sabe, esta definición propuesta y usada por Verba y Nie (1972) en su conocido y fundamental análisis de la participación política en América permitió separar analíticamente la participación electoral de la ciudadana al tiempo que ambas fueran cobijadas bajo el paraguas de la participación política. Durante años los estudios empíricos posteriores sobre participación se vieron fuertemente influenciados por esta primera aproximación conceptual al tema (Nie y Verba 1975, Verba, Nie y Kim 1978, Kaase y Barnes 1979, Parry 1992)

Esta definición excluía las llamadas formas pasivas de participar (interés por la política, lectura de periódicos, sentimiento de patriotismo), la desobediencia civil, la protesta violenta, los esfuerzos por cambiar o mantener una determinada forma o estructura de gobierno, los comportamientos provenientes por fuera de esta esfera, o por el contrario, los comportamientos provocados/movilizados por el mismo gobierno y los resultados políticos no intencionales (Conge 1988).

Más tarde algunos de estos mismos autores y otros provenientes de la literatura sobre los movimientos sociales y la acción colectiva (Jennings, Van Deth y otros 1990, Marsh 1990, Parry y otros 1992, Tomasen y van Deth 1998, Dalton 2002) consideraron esta definición demasiado estrecha y buscaron ampliar los horizontes conceptuales del término.

En primer lugar, Barnes, Kaase en *Political Action*...han señalado la importancia de incluir "formas no convencionales de comportamiento político"[22] en la definición de participación. Sostienen que la participación debe ser estudiada como "toda actividad voluntaria realizada por ciudadanos individuales tendentes a influir, directamente o indirectamente, en las elecciones políticas en varios niveles del sistema político" (1979:42)[23]. Sin embargo, como también ha sido apuntado, esta distinción entre formas convencionales y no convencionales de acción política puede resultar

[22] Definen como no convencional actividades tales como "peticiones, manifestaciones, boycotts, ocupación de edificios, piquetes o bloqueos del tráfico, daños a la propiedad y violencia personal". Las formas convencionales: lectura de periódicos, discusión política, contactos con funcionarios públicos, activismo partidario, y actividades relacionadas con el proceso electoral. Las dos primeras, posteriormente, fueron vistas por la literatura más bien como precondiciones de la participación. La participación política es por definición activa.
[23] Traducción propia.

extemporánea a la vez que puede variar según la cultura política (Montero, Torcal y Teorell 2006)[24].

En segundo lugar, otros autores como Nelson (1979)[25] y Seligson (1978) hacen un esfuerzo por caracterizar la participación política en contextos sociales y políticos diferentes tales como los países en vías de desarrollo o ámbitos de pobreza urbana y para ello utilizan una definición más amplia que la aportada por Verba. El primero, la define como la "acción desarrollada por ciudadanos privados dirigida a influir en las acciones o en la composición de los gobiernos nacionales o locales" (1979:9) Esta definición incluye acciones ilegales o violentas destinadas a cambiar o alterar las formas de gobierno y, también, acciones producidas por la movilización que ejercen algunos partidos o líderes, especialmente, sobre los pobres urbanos[26].

Pero es quizás el segundo quien realiza el aporte más original al definir la participación como el "comportamiento que influye o pretende influir en la distribución de los bienes públicos" (1978:6), sean éstos consecuencias del accionar del Estado o de la propia comunidad. En este sentido, Seligson ubica en un mismo plano la participación social (el involucramiento en proyectos barriales o en asociaciones comunitarias) y la participación política. Algunos trabajos, no obstante, han subrayado la conveniencia de dejar de lado los comportamientos que se sitúan por fuera de la esfera de gobierno o de la arena de la política, entendida ésta como relaciones de poder y autoridad (Nelson 1979, Conge 1988)

En tercer lugar, otros trabajos han advertido que los resultados políticos no siempre vienen determinados únicamente por los funcionarios de gobierno –electos o no-. Otros actores importantes del sistema político y de la sociedad civil pueden convertirse en "blancos" estratégicos de la participación; y el accionar de éstos puede finalmente impactar o influenciar en las decisiones de los gobernantes.

En este sentido, la definición propuesta por Brady (1999:737) como la acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos (y ya no únicamente sobre las decisiones que toman los funcionarios) permite ensanchar el concepto a la vez que precisa muy bien sus principales elementos definitorios. Tal

[24] Más recientemente estos autores han revisado esta diferenciación conceptual y han propuesto un modelo que supere la división entre convencional y no convencional.
[25] También, esta definición fue trabajada en un libro anterior: Huntington y Nelson (1976).
[26] En este sentido señala que muchas veces la participación política combina algún elemento de manipulación por otros con algún grado de elección y juicio independiente.

como Montero, Torcal y Teorell (2006) han señalado la participación política así definida implica, en primer lugar, acción: es decir un comportamiento observable llevado a cabo por individuos, de este modo, se deja definitivamente de lado la discusión alrededor de las formas pasivas de participación, en segundo lugar, se resalta que es una acción realizada por individuos que no pertenecen a las elites políticas, en tercer lugar, se recalca la existencia de una exigencia, demanda o influencia en las decisiones tomadas por otros y por último, se establece que mediante la participación se busca la producción de cualquier resultado político.

Es cierto que el propio Verba recoge algunas de estas críticas y aportes y junto con Schlozman y Brady en *Voice and Equality...*(1995:38) parecen estirar algo los límites de aquella primera definición. En esta obra, incluyen no sólo las acciones de los gobernantes como objeto de la participación sino en un sentido más amplio y a la vez más específico, las políticas públicas. Se refieren a la participación como aquella actividad que tiene el propósito o el efecto de influenciar la acción de gobierno y aclaran, ya sea directamente afectando el proceso de elaboración e implementación de una política pública o indirectamente influenciando la selección de la gente que hace esas políticas[27]. En cualquier caso, la participación surge como un instrumento que permite a la ciudadanía intentar hacer que el sistema político –más allá de los periodos electorales- tenga en cuenta su voluntad. Como señala Verba (1996:1) *"la participación es un mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades del público y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades"*[28].

Nótese que, en general, todas las definiciones propuestas por la literatura presentada subrayan el carácter indirecto de la participación. Tal como apuntan Verba y otros en su articulo "The Citizen as Respondent..." (1996), por este medio los ciudadanos se limitan a "informar" de sus preferencias y necesidades y los gobernantes a dejarse "inducir".

[27] Verba, Scholozman and Brady: 1995 (p38): "activity that has the intent or effect of influencing government action –either directly by affecting the making or implementation of public policy or indirectly by influencing the selection of people who makes those policies". En un sentido similar, ya se había pronunciado Herbert McClosky, International Encyclopedya of the Social Sciencies, vol 12, New York, Macmillian and The Free Press, 1972, p 252: "Political participation will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and directly or indirectly, in the formation of public policy".
[28] La traducción es mía.

Al respecto se ha señalado que ésta definición se acerca más a ciertas versiones de la teoría democrática como la elitista y la representativa a la vez que se aleja de la participativa y aún de la deliberativa (Teorell 2006)[29]. Para otro conjunto de autores la participación se da por definición cuando los ciudadanos ordinarios, además de tratar de influir, demandar o exigir por vías indirectas, toman directamente parte en la adopción de las decisiones (Nagel 1987, Pateman 1970, Gould 1988).

Como lo demuestran todas estas definiciones, el concepto de participación es muy amplio y corre el riesgo –al igual que otros típicos de la sociología política- de convertirse en un "cajón de sastre" que acomoda formas muy diferentes de acción política que constituyen, o pueden hacerlo, fenómenos bien diferenciados (Huntington y Nelson 1976)

Por último, conviene realizar una distinción entre participación ciudadana y lo que algunos autores han dado en llamar participación social o más precisamente participación asociativa, es decir, el involucramiento ciudadano en las actividades de una pequeña comunidad con el fin de producir bienes públicos o colectivos y/o en la vida de las organizaciones civiles y voluntarias por motivos sociales, políticos, culturales o recreativos. En los últimos años, la participación asociativa comienza a ser percibida también como una dimensión específica y diferenciada de la participación ciudadana sobre todo desde que estudios normativos como empíricos acerca de la sociedad civil, las teorías de la democracia y del capital social se han interesado por los efectos del asociativismo sobre el buen gobierno y la vida democrática (Putnam 1993, Cohen y Rogers 1995, Skocpol 1999, Fishman 2004) .[30]

Como es fácil advertir, este tipo de implicación puede o no estar dirigida a influir más o menos directamente en las acciones de los gobernantes y otros actores del sistema

[29] Según Teorell (2006) la clave normativa de la definición más clásica de "participación" inaugurada por Verba y otros en 1972 responde a un modelo "responsive" de democracia. Este subyace y es congruente con la idea de la participación como intentos de influencia por parte de los ciudadanos para hacer llegar sus necesidades y preferencias. En cambio, la participación como el involucramiento inmediato y directo de los ciudadanos en los asuntos de gobierno tiene su correlato obvio con los modelos normativos de la democracia participativa. Por último, la concepción de la participación como discusión política se inserta más cómodamente en los modelos deliberativos de democracia. En lo que se refiere a este último, no se discutirá aquí si el proceso de formación de preferencias (la discusión, el debate político y el diálogo ciudadano) puede ser considerado *per se* participación.

[30] No es que anteriormente no se haya abordado el tema de la participación en asociaciones civiles como una dimensión de la participación política "no convencional" sólo que en la última década ha ganado una extraordinaria atención y autonomía. Verba y Nie (1972) y Verba, Nie y Kim (1978) la incluían dentro de lo que llamaban "actos cooperativos".

político con el fin de provocar algún resultado político. Por ello, es que no toda participación asociativa debe considerarse participación política.

En resumen, teniendo en cuenta los aportes aquí discutidos, el concepto de participación ciudadana puede ser definido como toda acción individual o colectiva que pretende provocar/producir –de forma directa o indirecta- algún tipo de resultado político en los distintos niveles del sistema político.

En esta Tesis, tal como aclaramos en el primer capítulo, sólo interesa aquellas acciones ciudadanas –de índole individual o asociativa- que se canalizan a través de mecanismos institucionales de participación –directa o indirecta- ofertados por los propios gobiernos locales dirigidas a producir algún tipo de resultado político.

2.2. Las Causas de la Participación Ciudadana

2.2.1. Cinco tesis para un estado de la cuestión

El fenómeno de la participación política, en un sentido amplio, no es un objeto de estudio novedoso para las ciencias sociales. Muy por el contrario, la participación ha sido abordada desde diferentes teorías y a través de distintas herramientas metodológicas.

Es a finales de la década de 1960 cuando aparece una extensa literatura proveniente de la sociología y la ciencia política sobre la participación no electoral en sus variadas formas. La atención central de estos estudios -de producción norteamericana o europea- se ha dirigido a responder básicamente un pequeño número de preguntas: ¿por qué algunas personas deciden actuar colectivamente?, es decir, ¿por qué ocurre el fenómeno de la participación? y ¿cuándo y en qué condiciones es probable que el fenómeno suceda?; en segundo lugar, ¿quiénes participan?, ¿cuáles son los recursos y/o incentivos importantes a tal fin? Y, por último, ¿cuáles son los principales modos en los que esta participación se manifiesta? Los intentos de respuesta a dichas preguntas dan lugar a las siguientes tesis que presentaré y discutiré aquí y que constituyen, hasta el momento, los principales aportes al tema.

Las tres primeras ofrecen explicaciones que de un modo u otro resaltan las causas individuales de la participación (desbalance entre expectativas individuales y realidad

social, recursos personales y/o motivaciones y predisposiciones psicológicas), por el contrario, las siguientes ponen más el acento en los factores sociales de la misma (recursos organizativos, características de los líderes políticos, contexto, capital social, cultura política, etc.)

Primera Tesis: *la participación, movilización y organización de los individuos ocurre cuando se da la disparidad entre las expectativas de ciertos sectores de la población y la capacidad para satisfacerlas. Toda vez que se producen situaciones de privación relativa se dan las condiciones para que los individuos participen.*

La llamada teoría de la privación relativa fue esbozada por Ted Gurr en los años 70[31]. A través de ella el autor intenta establecer las motivaciones y razones que impulsan a los ciudadanos a participar. Para esta teoría, la contradicción entre las expectativas y la realidad y los consiguientes sentimientos de privación se puede manifestar de dos formas. La primera, cuando se produce un aumento de las aspiraciones de la población por el contacto con sectores más favorecidos mientras la capacidad para satisfacerlas permanece constante, se obtiene un sentimiento de privación respecto de las aspiraciones. La segunda, cuando disminuye la capacidad de obtención de bienes o valores mientras las expectativas se mantienen estables y se produce una privación por decrecimiento. Por tanto, para esta teoría la intensidad de los sentimientos de privación y las dimensiones del grupo afectado por ese malestar incide directamente en la ocurrencia del fenómeno.

Han sido muchas y conocidas las objeciones planteadas a este argumento. Por cierto, algunas de ellas muy obvias. En primer lugar, nadie negaría que en toda sociedad existen suficientes motivos de queja, situaciones de descontento, malestar y privación y, pese a ello, existe numerosa evidencia empírica que indica que son pocas las personas que deciden insertarse en grupos de protesta, ayuda mutua, asociaciones voluntarias, movimientos sociales o, incluso, emitir el voto en periodos electorales. En numerosas ocasiones la salida a la frustración es la pasividad o el retraimiento a la esfera privada.

[31] Es necesario señalar que Gurr en su libro *Why Men Rebel* se refiere específicamente a acontecimientos de naturaleza violenta o revueltas. Pero sus conclusiones ha nutrido por años los estudios de participación y acción colectiva.

En segundo lugar, tal como lo han subrayado Tilly y Shorter (1986), la ausencia de una explicación acerca de cómo –mediante qué mecanismos- el descontento se transforma en acción colectiva y participación constituye un problema a resolver en esta teoría. En este sentido, estos autores han criticado el paso, sin escalas intermedias, de los estados mentales individuales a los colectivos y han subrayado la importancia que adquieren los aspectos organizativos en sí mismos:

> *"Los individuos no se movilizan por arte de magia para participar en alguna empresa colectiva por muy furiosos, abatidos, hostiles y frustrados que se sientan. Su agresión sólo se verá canalizada hacia fines colectivos por medio de funciones coordinadoras y dirigentes de una organización, ya sea de carácter formal o informal. Las interacciones habituales y estructuradas de una red de compañeros pueden considerarse una organización, lo mismo, por supuesto que las estructuras mucho más elaboradas, como las sociedades de ayuda mutua o los sindicatos. En cualquier caso la organización es un factor imprescindible para explicar el descontento individual ya que si no, los desgraciados se limitasen a auto compadecerse de forma pasiva sin hacer nada para intentar salir de tal situación"*[32].

Segunda Tesis: *la participación ocurre cuando las personas poseen los recursos necesarios para poder embarcarse en acciones colectivas. Es así que los individuos con altos niveles de ingreso, status laboral y calificación educacional son más activos en política y más propensos a la participación en asuntos públicos. Por ende, las sociedades con mayores niveles de desarrollo socioeconómico serán las que presenten mayores niveles de participación.*

El enfoque socioeconómico de la participación, sostenido originariamente por Milbrath y Goel (1977)[33], aduce que la gente activa políticamente tiene un perfil muy definido: son educados, están insertos en el mercado de trabajo en puestos de relativa calificación y obtienen buenos ingresos. Estos recursos permiten obtener tiempo libre para ser dedicado a los asuntos colectivos.

Esta es una de las tesis más probadas, una y otra vez, por los estudios clásicos y actuales de la participación. Los ciudadanos participan porque "pueden hacerlo",

[32] Edward Shorter y Charles Tilly: 1986. *Las Huelgas en Francia*, pág. 479/482.
[33] A su vez, los autores citan numerosos estudios cuyos resultados fueron los enunciados.

cuentan con un conjunto de recursos que posibilitan esa actividad. Sin embargo, pese a que la proposición enunciada es exitosa en su esfuerzo por responder y predecir quién es probable que participe activamente en una sociedad dada, resulta ser, al menos, incompleta.

El hoy ya clásico trabajo de Verba, Schlozman y Brady (1995) ha señalado al respecto que no todo tipo de acción política requiere las mismas dosis de tiempo y dinero. En este sentido, los autores distinguen en el análisis de la participación el repertorio posible de actividades políticas y públicas y los diversos recursos que cada acción requiere y señalan la importancia de otro recurso como las llamadas "habilidades cívicas" competencias comunicativas y organizacionales que pueden ser más determinantes al suplir, por ejemplo, el déficit educativo formal. También se ha advertido la importancia del "conocimiento político" como un recurso que facilita y promueve la movilización al ser para la política lo que el dinero a la economía: *"it is the currency of citizenship"*[34].

La perspectiva clásica de los recursos -humanos y físicos- ignora la relevancia que pueden tener determinadas instituciones (asociaciones civiles voluntarias, iglesias, lugares de trabajo, otros espacios de integración secundaria, etc.) en la creación de los requerimientos de la participación como las habilidades cívicas (Verba y Nie 1972 y Verba et.al 1995). Estas organizaciones son factores claves para permitir la participación en contextos sociales donde la supervivencia diaria no está asegurada.

Como sostienen los enfoques anclados en los estudios del capital social o en la movilización estratégica, y que se verán seguidamente, el acceso a las redes sociales –formales e informales- puede también incrementar la probabilidad de que una persona sea "reclutada" para la participación política (Knoke 1990, Verba et.al. 1995, Rosentone 1993).

Sin embargo, es innegable que los estudios enmarcados en esta tradición –en su versión más clásica o en su versión más renovada- han puesto de relieve una de las conclusiones más probadas y recurrentes en la literatura: la experiencia de la participación varía enormemente en función de la distribución social de estos recursos y por ello, la participación resultante tiene una naturaleza necesariamente sesgada (Verba 1995 y 2001, Morales 2005 y Cainzos 2004, para el caso español, Font, Montero, Torcal 2006). Determinadas voces y no otras, resuenan en los inputs

[34] Citado por Teorell 2006: Delli Carpini y Keeter 1996.

participativos (Verba y Almond 1963; Verba, Nie y Kim 1978, Barnes y Kaase 1979; Rosentone 1993; Verba, Schlozman y Brady 1995; Parry 1992; Navarro Yánez 1999; Norris 1999; Font 2001, etc.).

Investigaciones empíricas más recientes han matizado la influencia de los recursos en función del tipo de participación o actividad pública que se trate. Así es que por ejemplo para el caso español se ha subrayado que los recursos básicos como educación, ingresos y tiempo inciden con mayor fuerza en los modos de participación más costosos e exigentes como los actos de protesta, la participación extrainstitucional o los boicots al consumo. Y de todos los recursos, la educación es la que introduce más variaciones (Ferrer, Medina y Torcal 2006, Morales y Mota 2006).

Tercera Tesis: La participación ocurre cuando además de los recursos, las personas tienen el deseo, la motivación y la predisposición de tomar parte: quieren participar y creen que deben hacerlo.

Dentro de esta tercera tesis podemos distinguir dos enfoques diferentes: aquellos que acentúan los incentivos de tipos selectivos y una estricta racionalidad instrumental y los que recalcan los incentivos de tipos expresivos como desencadenantes de la participación.

Desde el primer encuadre teórico -el de los dilemas de la acción colectiva- se ha intentado explicar la lógica de la participación con criterios de racionalidad económica. En este sentido, fue la obra de Olson (1965) la que llevó más lejos el empleo del método económico para dar cuenta de todo tipo de acción cooperativa. Así la escuela de la elección racional sostiene que, por regla general, un actor racional[35] no cooperará con un grupo a fin de obtener un bien público, a menos, que se vea obligado o motivado a hacerlo. Ello sucede porque a cada actor le conviene no participar si obtiene de forma gratuita los bienes colectivos que los demás contribuyen a generar (dilema del *free rider*).

Los individuos toman las decisiones teniendo en cuenta sus intereses particulares y, en virtud de éstos, rehúsan participar en acciones colectivas sean cuales fueren los

[35] Se entiende que un individuo se comporta de modo racional en un sentido restringido, es decir, cuando cuenta con un conjunto dado de preferencias consistentes: establece una jerarquía entre ellas y éstas son transitivas. A tener de tales preferencias busca los medios más adecuados para maximizar el beneficio.

beneficios que pudieran alcanzar. Por tanto, la participación sólo es posible cuando, en primer lugar, el beneficio que se obtiene es mayor que el coste[36] y, en segundo lugar, cuando la existencia de incentivos selectivos[37] es suficiente para promover la acción. Fuera de estas condiciones, resulta irracional participar si se obtiene de forma gratuita los bienes colectivos que los demás contribuyen a generar.

Este planteo no explica por qué mucha gente participa en variadas actividades, coopera o asiste a votar en las elecciones generales. Es decir, bajo estrictas condiciones de racionalidad instrumental, explica las razones de la ausencia de cooperación pero deja sin fundamento los orígenes y las causas de la participación efectiva. Así también, es incapaz de dar cuenta cómo surge un grupo o una asociación y cómo ésta supera inicialmente el problema del "gorrón" que, inevitablemente según la teoría, se desarrolla.

El estudio de otros factores que contribuyen a generar cooperación en situaciones donde ésta no viene inducida por incentivos selectivos o cuestiones de racionalidad instrumental constituye, actualmente, un gran vacío en el marco de este enfoque[38]. Por ejemplo, cabría diferenciar las acciones originadas en motivaciones racionales y egoístas orientadas hacia un fin y las altruistas, orientadas hacia un proceso, o aquellas determinadas estrictamente por las normas.

Conscientes de estas limitaciones, otro conjunto de autores remarcan que entre las razones para participar en una acción colectiva, muchas no tienen que ver con la persecución de fines ni con los incentivos selectivos sino más bien con los de tipos expresivos. Las personas pueden participar simplemente porque quieren expresar su apoyo o reafirmar su identidad (Calvert 2002). Una abundante bibliografía empírica evidencia que hay quiénes participan porque valoran la acción de protesta para adquirir experiencia política (Nagel 1987), o porque desean coprotagonizar acontecimientos históricos significativos (Hardin 1982) o simplemente porque quieren

[36]También en este marco, algunos autores han argumentado que el conocido "dilema del prisionero" ayuda a explicar los altos niveles de abstención de muchas elecciones en diversos países democráticos, donde el ciudadano no está dispuesto a sacrificar parte de su tiempo o incurrir en otro tipo de coste (económicos) cuando está seguro que no le va a reportar ganancia alguna o bien que su incidencia en la votación general va a ser mínima (Downs, A 1957).

[37] Los incentivos selectivos pueden asumir la forma negativa de: castigos, amenazas o de fuertes normas y positiva como recompensas. Estos pueden ser sociales o materiales.

[38] En opinión de Taylor M (1988:90) resulta probable que la racionalidad restringida explique exitosamente la cooperación y la participación individual en situaciones muy específicas donde se dan las siguientes condiciones: a) las opciones individuales son limitadas b) los incentivos selectivos están bien definidos, resultan evidentes y sustanciosos, c) donde se obtiene mayor beneficio y menor coste mediante el curso de acción elegido, d) y donde el marco de acción no es completamente nuevo para los actores, sino que está dado con anterioridad en situaciones similares.

imitar a otras personas que lo han hecho anteriormente (Riker y Orderhook 1968). En tal caso, los beneficios que una acción le reporta a un individuo no son el producto de la diferencia entre el valor del resultado que se confía obtener y el esfuerzo dedicado a la causa, sino la suma de ambas magnitudes (Hirschman 1992).

Cabe, asimismo, preguntarse si los incentivos de algún modo no son determinados o influenciados al menos parcialmente por los recursos como la educación, la socialización primaria y secundaria e incluso, la experiencia de género (Teorell 2006).

En resumen, esta tesis es atractiva desde el punto de vista teórico y empírico, en su conjunción con la perspectiva de los recursos, permite determinar quién es probable que participe, sin embargo, no alcanza para poder precisar cuándo ocurrirá esta participación.

Cuarta Tesis: *La participación sólo es posible cuando además de los recursos individuales y la predisposición psicológica, se movilizan, fundamentalmente, recursos organizativos sean de carácter formal o informal. La acción se canaliza hacia fines colectivos por medio de las funciones coordinadoras y dirigentes de una organización o de sus líderes.*

En un intento por superar la perspectiva racionalista y de no reparar únicamente en los micro fundamentos de los fenómenos sociales, hay quienes han prestado mayor atención a los elementos organizativos que facilitan el fenómeno de la participación y la acción.

McCarthy y Zald (1977) fueron, quizá, los primeros en subrayar este factor a través de la definición de una “teoría parcial de la movilización de recursos”. Desde esta óptica, poco importa que las personas posean los recursos individuales necesarios para participar y posean la predisposición psicológica para hacerlo si no cuentan con el “vehículo” que les permite lanzarse a la acción.

Los vehículos de tipo organizacionales hacen referencia a la capacidad de iniciativa y al perfil de los líderes, su capacidad de reclutamiento, su habilidad para manejar recursos o para utilizar los incentivos individuales con el fin de motivar una mayor participación y la pertenencia a asociaciones que aumenta los contactos con otras personas y con ello la posibilidad de ser reclutado. Más tarde, Verba et al (1995) han

sostenido que, a diferencia de los recursos y los incentivos, la inserción en una red de reclutamiento político o social es condición necesaria y suficiente para que ocurra la movilización e implicación ciudadana. Otros autores (como Tilly y MacAdam) que también podemos incluir dentro de esta perspectiva, agregan otro elemento como el de las oportunidades políticas que se analizarán más detenidamente en el apartado 2.2.2 de esta revisión.

Rosentone y Hansen (1993), dentro de este mismo enfoque pero en un abordaje realmente revitalizador del tema, sostienen que el estudio de la participación debe ser encarado desde una perspectiva relacional líderes-participantes. La participación política no puede ser explicada enteramente por las orientaciones y dotaciones de recursos de los individuos. En todo caso, el bienestar económico, la educación formal y/o las competencias informales, la disponibilidad de tiempo, el sentido de la eficacia política (en sus dos formas: externa e interna) y el sustento moral e ideológico aumentan las probabilidades de que se dé el fenómeno. O como sostiene el autor, los costos de la participación dependerán de la distribución de todos estos factores.

Tampoco el argumento de los beneficios selectivos y colectivos es satisfactorio para explicar cuándo la gente se dispone a actuar políticamente. Las elecciones estratégicas de los líderes, en cambio, determinan la forma de la participación. Las presiones competitivas del sistema democrático alientan a los líderes políticos (partidos políticos, grupos de interés, agitadores, organizadores, etc.,) a movilizar a sus ciudadanos. Las estrategias que éstos implementan para captar sus apoyos y esfuerzos determina quién, finalmente, participará y, especialmente, cuándo lo hará.

Rosentone realiza un esfuerzo por subrayar la naturaleza social de la vida política al tiempo que rechaza una explicación de la participación en términos meramente individuales. En ello, las redes sociales juegan un rol clave en la resolución de los dilemas de acción colectiva. Proveen información, son espacios de aprendizaje informal, coordinan la participación, y otorgan premios y castigos a sus integrantes. La movilización política, directa e indirecta, en ocasiones hace uso de estas redes para inducir a la participación.

En resumen, el fenómeno surge de la interacción entre los ciudadanos y los “movilizadores” políticos. Poca gente actúa espontáneamente en política, y para una gran mayoría ésta es algo remota a la experiencia cotidiana pese a que la atraviesa continuamente. Seguramente, no constituye una prioridad para muchas personas. Por ello, según esta tesis, concebir las prácticas de ciudadanía como siendo sostenidas

únicamente por la acción independiente iniciada por los individuos hacia la arena política-pública es minimizar el contexto relacional en el cual la gente participa.

En conclusión, la participación ocurre cuando las elecciones estratégicas de los líderes políticos movilizan –directa o indirectamente- a los ciudadanos a participar. La movilización estratégica determina la forma y la ocasión de la participación.

Quinta Tesis: *el capital social puede ser un elemento clave para explicar la participación. Allí donde existan altos niveles de capital social habrá mayores probabilidades de contar con ciudadanos participativos.*

Las investigaciones que giran en torno al concepto de *capital social* y su rol en los dilemas de la acción colectiva también han proporcionado un conjunto de conclusiones que iluminan u oscurecen, según el caso, el estudio sobre la participación.

Como se sabe, a mediados de los años 90´ el término capital social ha ganado una extraordinaria y quizás desmedida atención en las ciencias sociales. Fenómenos tan variados y disímiles como la participación ciudadana, los problemas de conducta juvenil, la socialización primaria y secundaria, la capacidad asociativa, el desempleo, el desarrollo económico, cuestiones de salud pública, la calidad de la democracia y el desempeño de las instituciones, entre muchos otros, han sido explicados bajo esta misma lente (Portes 1998).

Pero, sin duda, fue el conocido trabajo de Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (*1993) el que promovió el uso del término[39] y generó

[39] Con anterioridad a Putnam, fueron Loury (1977), Bourdieu, P (1985) y Coleman, J (1986) quienes introdujeron el concepto y lo trabajaron en profundidad. Por otra parte, el término no expresa una idea realmente nueva en la tradición sociológica. Sin embargo, el uso que le da Putnam adquiere cierta novedad en la medida que lo utiliza como una característica de comunidades y naciones y lo iguala al nivel de civilidad/civismo (*civicness*) de las mismas. El término fue introducido por G. Loury en 1977, para referirse al conjunto de recursos inherentes a las relaciones familiares y a las organizaciones comunitarias que son útiles para el desarrollo cognitivo y social de las personas, especialmente, en su primera etapa de socialización. Posteriormente, en 1985, Pierre Bourdieu realiza el primer análisis más sistemático del término. Su tratamiento es mas instrumental en tanto que le interesa comprender qué tipo de relaciones sociales favorecen o producen recursos necesarios a la acción colectiva y a la vez, cuál es la calidad de los mismos. Este autor lo define como "el conjunto de recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de mutuo apoyo o reconocimiento o en otras palabras a la pertenencia a un grupo" (P Bourdieu, 1985: 248). El grupo provee a sus miembros con un capital de propiedad colectiva. Ese capital está representado por el tamaño de la red y por el volumen de capital (económico, simbólico o cultural) poseído por aquellos con quienes cada persona está conectada.

posteriormente un enorme debate sobre su utilidad (Putnam 2000, 2002; Uslaner 2001; entre muchos otros) El autor argumenta que la tradición asociativa y el compromiso cívico afectan diferencialmente el desempeño político institucional en las regiones del Norte y del Sur de Italia. Según concluye, el capital social consiste en "el conjunto de redes sociales y vínculos de reciprocidad y confianza que se generan entre los miembros de una comunidad en el marco de la cooperación social y la interacción" (1993:221). Cuanto más estables son esas pautas de compromiso cívico más rica es esa sociedad en términos de capital social.

En la práctica, el autor lo mide a través de su principal indicador que llama "sociabilidad cívica" compuesto por las siguientes categorías: densidad de la vida asociativa, la asistencia a votaciones generales, asistencia a referéndum y lectura y suscripción de periódicos.

Pese a que el autor no sostiene que el capital social sea una de las causas de la participación ya que su interés hace foco en las disparidades de rendimiento de los gobiernos regionales en Italia, las implicancias sobre la participación asociativa en particular son notorias y es por ello que muchos estudios posteriores se han centrado en la relación entre estas dos variables.

En este sentido, se ha sostenido que la inserción en redes sociales, los recursos que se generan y las actitudes cívicas que despierta así como las oportunidades que ofrece para la movilización son elementos que no sólo influyen sobre la predisposición a participar en la esfera pública, sino que también inciden sobre la forma en que se participa (Huckfeldt 1979; Knoke 1990; Leighley 1990; van Deth 1997).

Como vimos también en el planteamiento de Rosentone, la implicación en asociaciones o con grupos informales supone estar potencialmente más cercano a las redes de reclutamiento a través de las cuales los ciudadanos pueden ser movilizados (Verba, Scholzman y Brady 1995). También son lugares donde los individuos pueden desarrollar ciertas actividades (como, por ejemplo, tareas de coordinación de grupo) que pueden proporcionarles conocimientos y habilidades útiles para la participación. Y, en algunos casos, la inserción en redes sociales, principalmente por medio de la

---

Sin embargo, la definición más citada y a la que se le debe el posterior desarrollo es la de J Coleman (1986) pese a que su vaguedad pareciera ser mayor. Este lo define por su función: se trata de un aspecto de la estructura social que facilita ciertas acciones de los actores que están dentro de ella. En su comparación con otros tipos de capital el social es menos tangible y no completamente fungible. Para ambos autores, el concepto representa el conjunto de recursos ganados, obtenidos o a obtener a través de relaciones sociales, pese que para Coleman este recurso tiene un carácter individual y para Bourdieu fundamentalmente colectivo.

colaboración en asociaciones voluntarias, puede favorecer la formación de actitudes positivas para el desarrollo de una sociedad más cívica, a través, por ejemplo, de la generación de mayores niveles de confianza social o interpersonal (Putnam 1993; Newton 1997). Dentro del enfoque del capital social, varios autores han señalado que la implicación ciudadana tiene además un plus, un "efecto beneficioso no deseado" al generar mayores dosis de confianza social (Gabriel y otros 2002; Stolle 1998).

Sin embargo, como el mismo Putnam ha reconocido en escritos más recientes (2000, 2002), la relación entre participación en asociaciones y la calidad de vida política está lejos de ser axiomática. Las organizaciones pueden orientarse hacia el establecimiento de beneficios exclusivos para sus propios miembros sin que los efectos de esta cooperación trasciendan sus fronteras. En este mismo sentido, no alcanza con saber cuánta gente participa en organizaciones civiles si no dedicamos el mismo esfuerzo por distinguir los tipos de vínculos que esa vida asociativa genera o puede generar. Mucho tiempo antes la sociología clásica de la mano de E. Durkheim había establecido la diferente capacidad que tienen los grupos débilmente integrados respecto de los fuertes para generar vínculos sociales de más largo aliento.

El autor clasifica a los grupos en función de la horizontalidad y la verticalidad de sus relaciones. Pero, otra vez, ¿la interacción social *per se* basta? ¿No debiéramos preguntarnos acerca de las normas que siguen los miembros de estas distintas organizaciones, o cuán democráticos son sus objetivos y maneras de organizarse? En todo caso, el uso del capital social generado no depende sólo de la finalidad y otras características del grupo; depende también de la extensión de la actividad asociativa: ¿cuál es el puente entre los aficionados, por ejemplo, al fútbol o al canto coral y la vida pública/política? O, en términos más precisos, ¿de qué manera sus intereses, las pautas de cooperación que funcionan en el interior del grupo y las relaciones de confianza generadas se vinculan con el buen o mal rendimiento de las instituciones políticas? ¿Cuáles son esas microconexiones? El ignorar estas cuestiones ha provocado que buena parte de la literatura e investigación en el tema subraye únicamente los efectos positivos del capital social a través de su rol en el control social, en la constitución de redes extrafamiliares o en la calidad de la vida política (Boix y Posner 1996, Levi 2000). Pero las consecuencias negativas del mismo proceso

permanecen en la oscuridad: las mafias también crean capital social... aunque sus efectos en términos sociales sean negativos[40].

Otra distinción especialmente importante refiere a la relación entre la confianza y la pertenencia asociativa. La lógica de la argumentación señala que la participación en asociaciones con fines públicos genera normas y relaciones de confianza. Esta confianza es a su vez uno de los motores del capital social porque establece expectativas legítimas de cooperación entre los miembros. Aún dejando de lado aquí la probable circularidad del argumento, en el trabajo de Hall (1999) sobre la existencia y desarrollo de capital social en G. Bretaña, se observa que éste en tanto medida general permanece alto fundado en una alta capacidad de los ingleses para conformar asociaciones de diverso tipo mientras que la confianza social vive un constante declive desde hace décadas. Por lo visto, ambos componentes del capital social no necesitan variar conjuntamente y si no lo hacen, ¿es posible concluir que el capital social está en alza en dicho país mientras uno de sus componentes sufre una disminución significativa y sostenida a través del tiempo? ¿Qué pesa más las actitudes de confianza o las relaciones sociales? Por otra parte la compleja relación entre el sentimiento de confianza, las normas que lo promueven y algún tipo de relación social debería ser estudiada y no dada por cierta como hace en ocasiones la literatura sobre el tema.

Tal como ha sido definido el capital social se trata de un fenómeno multidimensional sumamente complejo y tan confuso como elástico. Se asume que sus variadas dimensiones pueden formar una medida total, general y única de capital social. Lo cierto es que los índices utilizados encubren distinciones conceptuales relevantes que no se tienen en cuenta (Portes 1998, Fishman 2004).

En los aportes específicos del capital social al estudio de la participación, no queda claramente establecido si la participación es una consecuencia de la existencia de una sociedad con altas dosis de capital o si por el contrario la participación –social u asociativa- es uno de los componentes que conforman el capital social. La circularidad de la explicación es significativa y si no se define el tipo de fenómenos que el concepto refiere su uso sólo puede aportar confusión.

[40] En uno de sus últimos trabajos, *Democracy in Flux*...(2002), el autor reconoce que no es posible asumir fácilmente que el capital social sea siempre y en todo lugar una buena cosa. Toda forma virtuosa puede tener consecuencias no deseadas, externalidades negativas. No obstante, su reconocimiento no invalida la crítica.

En síntesis, la presentación y análisis de estas cinco tesis revela una serie de confirmaciones, vacíos y preguntas.

Distintos trabajos comparativos han indicado que la participación es un tipo de acción política de índole minoritaria, que sólo unos pocos ciudadanos activos suelen y quieren desplegar; muchas veces, más allá de los costes que la teoría de la elección racional ha subrayado. Un pequeño conjunto de “ciudadanos críticos” revela un potencial y una predisposición a la intervención activa (Norris 1999). Pese a las importantes diferencias de los enfoques reseñados, puede señalarse que comparten una conclusión: la participación ciudadana, cuando ocurre, adquiere un sesgo diferencial en función de un conjunto de recursos individuales y/o organizativos.

Por otro lado, la participación rara vez es un fenómeno espontáneo. Desde una mirada relacional, la participación siempre surge de la interacción de los ciudadanos y los movilizadores o líderes políticos.

Así, también, cabe remarcar que las explicaciones que hacen demasiado hincapié en las características individuales de quienes participan son obvias y tautológicas. Pero estas son todavía potentes en los estudios actuales sobre el tema.

En paralelo, otras caras del fenómeno aún no han sido profundizadas. En especial el análisis del impacto de la participación sobre los mismos participantes y sobre el sistema político. Los estudios ya clásicos sobre formas de participación no han ido más allá de definir los *inputs* necesarios para este tipo de acción sin reparar en los resultados efectivos de ese proceso, especialmente, en términos de una mayor igualdad y efectividad en la toma de decisiones.

2.2.2. Buscando explicaciones alternativas: Cultura Política y Contexto Político

En los últimos años, la cultura política y el contexto político han sido destacados por la literatura como factores explicativos importantes de la implicación ciudadana. Dado que son las variables independientes de este estudio se presenta separadamente la discusión de su revisión y el análisis de los principales aportes realizados así como vacíos detectados.

Hace más de treinta años, el término cultura política y, luego, el área de estudios específica, irrumpía en la escena del conocimiento científico gracias al hoy clásico trabajo de Almond y Verba: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy...*En este libro y bajo el amparo teórico de buena parte de las formulaciones realizadas anteriormente por T. Parsons se argumentaba que la cultura política de una sociedad podía convertirse en un factor explicativo potente de la modernización y la estabilidad democrática.

El modo y la intensidad en que los ciudadanos se relacionan con los distintos aspectos del sistema político, sus opiniones y evaluaciones, fueron considerados capitales para comprender el sistema democrático imperante en aquellos años y para predecir, al conocer el valor asumido por estas variables, el que razonablemente cabría esperar.

Desde esta perspectiva, la cultura política fue definida como el conjunto de orientaciones cognitivas (conocimiento y creencias), de evaluación (opiniones y juicios) y actitudes que una población o colectivo manifiesta frente a diversos aspectos de la vida política. Dos fueron las principales conclusiones legadas por el enfoque cultural impulsado por Almond y Verba. En primer lugar, las actitudes, orientaciones y valores (la cultura) es una variable capaz de explicar comportamientos políticos (la estructura) que tienen una manifestación macro. En segundo lugar, los distintos componentes que conforman la cultura política y la estructura (el comportamiento político) mantienen (o deben hacerlo) una cierta relación de congruencia.

Este “síndrome”, según sus autores, tiene básicamente tres características: la coherencia, su carácter agregado y su durabilidad a través del tiempo (Verba y Almond, 1963; Jackman y Miller, 1998). Es decir, la cultura política es conceptualizada como un reflejo relativamente coherente de un agrupamiento de actitudes, opiniones y evaluaciones. Efectivamente, en *Civic Culture*, los autores afirman que una forma democrática del sistema político requiere igualmente una cultura política coordinada con ella. Una relación de *lealtad afectiva y evaluativa* entre cultura y estructura es necesaria para que la democracia funcione adecuadamente (Verba y Almond, op.cit.:21).

En segundo lugar, tales conjuntos de valores son considerados prevalecientes y, por ende, tratados como propiedades agregadas de la sociedad total. Y por último, los efectos de la cultura perduran a lo largo de la historia y resulta muy difícil - aunque no imposible - su transformación.

Como es sabido, el libro de Almond y Verba ha sido objeto a partir de los años 70´ de numerosas críticas y revisiones provenientes de distintas escuelas teóricas, incluida la propia del enfoque cultural (Barry 1978, Inglehart 1988, Almond y Verba 1980, Muller y Seligson 1994; entre otros).

En este sentido se ha planteado la necesidad de distanciarse de la primera postulación señalada por Verba y Almond respecto a la congruencia como una propiedad fundamental del síndrome. Montero, Torcal y Gunther (1998) han demostrado con suficiente evidencia empírica que esta coherencia y consistencia está lejos de ser una realidad y que esto no hace más que revelar la complejidad y la multi- dimensionalidad del concepto "cultura política".

No obstante, el supuesto general que está detrás de este enfoque es el peso relativamente autónomo que tienen los valores, las opiniones y las creencias como posibles explicaciones de fenómenos políticos y la vinculación sistemática que existe entre ambas dimensiones: la cultural y la política.

En la última década, el concepto volvió a ganar relevancia y fenómenos como la participación en sus variadas formas[41], el asociacionismo, la confianza social, el nacionalismo, etc., comienzan a ser explicados en clave cultural.

En este marco, nuevos indicadores se han sumado a los tradicionalmente usados ("pertenencia a partidos políticos" o "ubicación en la escala ideológica"), y son considerados buenos predictores de la participación política. Por ejemplo: el interés por los asuntos políticos y públicos, el sentido de la eficacia política (externa e interna), el valor cívico (implica la presencia de gratificación asociada a la participación), la conciencia grupal (convierte la participación en un tipo de obligación moral), la valoración de políticas específicas que a los ciudadanos les gustaría ver implementadas y por ello, estarían dispuestos a participar; etc[42].

El enfoque es poderoso en la medida que busca validar empíricamente sus hipótesis principales, pero, algunos análisis, adolecen de ciertas debilidades teóricas y fracasan en especificar los mecanismos causales que intervienen en la vinculación de un fenómeno micro (actitudes y creencias) con otro macro (estabilidad democrática, participación, etc.).

[41] Aunque conviene recordar que los estudios clásicos (de los 60 y 70) sobre cultura política se centraron fundamentalmente en la participación de tipo electoral.
[42] Montero y Torcal (2000); Norris (1999); Van Deth (1990), entre otros

En ocasiones, algunos de estos trabajos, cuya principal técnica de obtención de datos es la encuesta, no se detienen a explicar cómo y de qué manera suceden los fenómenos estudiados, ya que no apoyan sus resultados en una narración comprehensiva de la relación entre las variables[43].

Desde otro ángulo, más sociológico, la importancia de la cultura en la acción humana es deudora del argumento weberiano -harto conocido- sobre los orígenes del capitalismo: el comportamiento económico y racional del capitalista es posible gracias a la influencia de la cultura bajo la forma de la doctrina calvinista. En este enfoque, la principal ligazón entre cultura y acción se realiza mediante la definición de valores, es decir, de los fines últimos que orientan y dirigen a la acción.

Ann Swidler en un clásico artículo denominado "Culture in Action: Symbols and Strategies", se pregunta por el modo en que la cultura puede afectar realmente el comportamiento y la manera que interactúa con la estructura. Su respuesta se aleja de la utilización más clásica inaugurada por Weber y sostenida por T. Parsons del término[44]. Para ella, la cultura debe ser entendida como una caja de herramientas que contiene un repertorio de símbolos, de historias, rituales y visiones de mundo que la gente usa para resolver diferentes clases de problemas. Cada una de estas herramientas definen estrategias de acción; estrategias que para los actores que las emprenden significan modos de organizar la propia experiencia.

A diferencia de primer Almond y Verba, Ann Swidler sostiene que la cultura no debe ser pensada como un sistema unificado, internamente consistente y sin fisuras. Este repertorio es internamente diverso y a menudo contradictorio. Al tiempo que resalta que la relación cultura/acción colectiva varía a través del tiempo y de las condiciones históricas.

La autora, no obstante reconocer el importante aporte de los valores para las ciencias sociales en un contexto donde casi todo se reducía a las condiciones materiales de existencia como único factor de análisis, señala que el desafío actual de la sociología (de la cultura) no consiste en tratar de estimar cuánta cultura es determinante, sino

[43] Resulta obvio señalarlo, pero las inferencias causales no surgen automáticamente de las asociaciones estadísticas (King, Keohane y Verba, 1994).

[44] La autora sostiene que el aporte de los valores ha sido importante y atractivo para la sociología ya que vino a subrayar el papel explicativo que éstos pueden tener en un contexto donde casi todo se reducía a las condiciones materiales de existencia como único factor de análisis. Pero el desafío actual de la sociología (de la cultura) no consiste en tratar de estimar cuánta cultura es determinante, sino cómo ésta es usada por los actores, cómo facilita o constriñe los patrones de acción, y qué cambios históricos específicos determinan la vitalidad de algunos patrones culturales y la caída de otros.

cómo ésta es usada por los actores, cómo facilita o constriñe los patrones de acción, y qué cambios históricos específicos determinan la vitalidad de algunos patrones culturales y la caída de otros.

En definitiva, estos aportes, de una manera o de otra, subrayan la importancia de la cultura en tanto puede facilitar o constreñir determinados tipos de comportamientos, facilitar o constreñir la cooperación entre actores y de un modo más general definir el sentido común de lo que es posible o no en una sociedad particular en un tiempo histórico determinado.

Sin embargo, a nuestro entender la explicación de la participación ciudadana desde esta variable hace necesario rescatar los aportes de ambos enfoques. Así como la visión más clásica (tanto proveniente de la ciencia política como de la sociología) de la influencia de los valores puso en primer plano la importancia de la cultura como variable independiente, la idea de ésta como caja de herramientas pone de relieve al actor y al uso que hace de ella para organizar la experiencia. Es decir, parándonos en el primer acercamiento, nos preguntamos qué hay detrás de ciertos comportamientos, qué andamiaje sustenta por ejemplo una participación más corporativa o clientelística o cívica; en cambio, situándonos en el segundo enfoque, nos interesa analizar por qué es este el andamiaje y no otro, y qué usos y significados le da la gente a estos tipos de acciones.

Cuando la gente comparte herramientas o marcos culturales similares (para seguir con la metáfora), probablemente también construya tipos similares de relaciones sociales.

Pero, ¿la clave para entender por qué se da la participación ciudadana, comprender sus diferentes intensidades, variantes y resultados reside en las características de la cultura o en las propiedades de un contexto político institucional determinado?

El neoinstitucionalismo –en su versión sociológica como histórica- nos proporciona las primeras pistas por las cuales pensar que el contexto político institucional general puede ser un factor importante para explicar el surgimiento de la participación.

Representantes del institucionalismo sociológico (Powell y DiMaggio, 1991) han sostenido que las instituciones configuran la identidad de los actores, definen sus preferencias y modelan sus posibilidades de acción. Los seres humanos no eligen lo que ellos quieren como si se tratara de una “orden a la carta” como sostienen los enfoques más racionalistas. No sólo aquellas combinaciones que están culturalmente

disponibles figuran en el menú como establecen los culturalistas sino que en ocasiones los arreglos institucionales son más decisivos a la hora de explicar cursos de acción. Las instituciones guían la acción, influencian las ideas, los valores y las preferencias de los actores.

Por su parte, el institucionalismo histórico (Hall y Taylor, 1996) sostiene que el comportamiento de los actores esta constreñido por las decisiones pasadas (path dependence). Es decir, por las decisiones tomadas por otros actores y que definen reglas para el comportamiento. En tal sentido, los actores no actúan en un vacío institucional y la estructura institucional de algún modo afecta sus acciones. ¿De qué manera lo hace? Fundamentalmente, asignando recursos e información mediante incentivos y reglas que inhiben o promueven un determinado comportamiento y que por tanto, pueden posibilitar o no una mayor participación, incluso la participación de un determinado tipo de actores.

El segundo cuerpo teórico que ha brindado relevantes aportes al análisis del contexto político como facilitador de la participación proviene de la enorme y rica literatura acerca de los movimientos sociales y los dilemas de la acción colectiva. En este marco el concepto de **"estructura de oportunidades políticas"** ha sido utilizado en las ciencias sociales como una de las variables explicativas fundamentales del surgimiento de los movimientos sociales y el inicio de la acción pública.

Uno de los primeros en trabajarlo ha sido Eisinger (1973) En su análisis de la incidencia e intensidad de las protestas sociales en un conjunto de ciudades americanas pone de relieve las vinculaciones existentes entre el contexto político o medio ambiente y los patrones de comportamiento político. Estos elementos son básicamente la estructura institucional formal, el grado de concentración y centralización del poder, la capacidad de dar respuesta del sistema político a las demandas, la estabilidad social y las características que asume la estructura social. Cada uno de estos factores individualmente y en su conjunto pueden obstruir o facilitar la actividad ciudadana en la persecución de determinados objetivos políticos.

En general, esta teoría ha establecido que cuantas más oportunidades ofrece el sistema para la representación formal de los distintos grupos e intereses, más abierta será su estructura. Mientras que cuanto más concentrado está el poder formal y menos permeable es a las demandas, su estructura será relativamente más cerrada y menos huecos habrá para la acción.

En este marco, veinte años después, Tarrow (1994) ha sumado otros interesantes elementos a la definición ya ofrecida por Eisinger. Para él, el término alude a las *"dimensiones congruentes -aunque no necesariamente formales- del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acción colectiva..."*[45]

El autor distingue cuatro factores que favorecen el cambio en la estructura de las oportunidades: la apertura del acceso a la participación, cambios en los alineamientos de los gobiernos, disponibilidad de aliados influyentes y por último, las divisiones entre las elites y en el seno de las mismas.

Algunos de estos elementos y otros han comenzado a ser tenidos en cuenta –aunque aún incipientemente- en los estudios empíricos específicos de la participación ciudadana, especialmente, de la que se registra en los ámbitos locales. Veamos algunos de los aportes principales y las dimensiones de tipos contextuales que han sido indagadas.

La primera de ellas se refiere al tamaño de la comunidad política. La imposibilidad de la participación directa en los asuntos públicos en relación con el tamaño de la comunidad ha sido ya subrayada en numerosas ocasiones por los críticos de la democracia participativa (Sartori 1988, Dahl 1973) El gobierno democrático en su forma clásica sólo ha sido posible en comunidades de escala muy reducida y con grados muy altos de homogeneidad social, ambas características muy lejanas de las sociedades actuales.

Pese a que la democracia ateniense evoca una imagen muy atractiva (aunque no del todo cierta) de la participación ciudadana las sociedades actuales están muy lejos de ser la Atenas del siglo V. En nuestras sociedades - más complejas, populosas y diferenciadas - la probabilidad de contar con el "ciudadano total" del que disponía la democracia griega[46] es muy baja. Por todo ello - no sin razón- se ha concluido que "la democracia directa a *distancia* y un autogobierno entre *ausentes* es imposible" (Sartori 1988:67)

Muchos estudios de diverso tipo, han tenido en cuenta estas consideraciones y han remarcado la importancia de la escala o tamaño de la sociedad para los costes de la

[45]Tarrow, S, *El Poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza, 1997.

[46] El autogobierno al estilo griego requería que el ciudadano se dedicara por completo al servicio público. Tal como anota Sartori, este requerimiento es imposible de entender en la modernidad donde la separación entre Estado/Sociedad y vida pública /privada es uno de sus principios constitutivos.

participación e, incluso, para la modalidad que ésta puede adoptar. Así se ha subrayado la mayor probabilidad de que los ciudadanos se sientan más motivados a participar en el ámbito local que en el nacional, especialmente, porque el sentido de la eficacia externa es mucho mayor y por la existencia de un sentimiento de pertenencia que en las grandes ciudades pareciera debilitarse (Parry 1992; Navarro Yañez 1999; Subirats 2000, Font 2001); ambos, factores posibilitadores de la participación. También se ha constatado, específicamente para el caso español, que en las grandes ciudades donde el tamaño y la complejidad implican costes severos para la participación es más común encontrar políticas que regulan la participación institucional mientras que en los municipios más pequeños donde los costes y los recursos son menores, procesos que facilitan la relación entre gobierno y ciudadanía mediante la interacción informal o los acuerdos ad hoc (Navarro Yañez, 1993).

En segundo lugar, podemos distinguir una serie de investigaciones que advierten de la existencia de una relación entre el color político del gobierno local y la promoción de la participación o, al menos, el origen de la oferta participativa. Varios casos figuran como los antecedentes más típicos a ambos lados del Atlántico que podrían abonar fuertemente esta tesis: el modelo boloñés de democracia participativa puesto en marcha por el Partido Comunista Italiano en los años 60 (Navarro Yañez 1999), la gran descentralización política que vivió Barcelona en la transición democrática con la llegada de partidos de izquierda a su gobierno (Goma 2001), el presupuesto participativo implementado por el Partido de los Trabajadores en los años 80 en Porto Alegre (Avritzer 1999, 2000, 2002 Baiocchi 2003, 2005, Abers 1996, 2000, entre muchos otros) o la “descentralización participativa” del gobierno de Montevideo desarrollada por el Frente Amplio a inicios de los 90 (Veneziano 2005).

Otros autores han sostenido la inexistencia de variaciones significativas que permitan apoyar la relación entre orientación ideológica del partido político en el gobierno y experiencias o políticas participativas. Colino, del Pino, Ramio y otros (2003) señalan, por ejemplo, que en el Reino Unido el promedio de experiencias participativas realizadas durante el 2001 en ciudades gobernadas por el laborismo ha sido de 11, también 11 en las lideradas por el partido liberal, y de 10 en donde el partido conservador gobernó. Aunque sí destacan una influencia sobre el carácter de las iniciativas que se emprenden o promueven. Las de tipo innovador, de carácter más deliberativo y transformador o las que generan menos conflicto con el sistema representativo son implementadas en general por partidos de izquierda. Tal como ha sostenido Stoker y otros (1997; 2004) es el carácter de las iniciativas que se

implementan lo que diferencia a unos de otros partidos. Estos autores afirman que mientras el partido laborista destaca en las formas de democracia deliberativa y últimamente en las consultivas; el partido liberal en las de tipo más tradicionales y basadas en la lógica de cliente.

Por su parte, Walliser (2003) en su análisis sobre la participación en Madrid y Barcelona comprueba que la orientación ideológica no es determinante de que se emprendan o no políticas de participación. Aunque sí observa cierto matiz en esta afirmación al considerar la naturaleza de las iniciativas que se desarrollan.

Todo parece indicar que la relación entre estas dos variables - el color ideológico del partido en el gobierno y la manifestación de la participación- puede variar muchísimo según los casos[47] y atendiendo a una serie de factores, también, de tipos contextuales de carácter histórico, institucional, social, cultural y político igualmente importantes.

Como otras investigaciones lo han subrayado (Navarro Yañez 1999) el carácter opositor o no del gobierno local respecto del central tiene mucho que aportar a la relación. Es decir, en la medida que el acceso del sistema político local al gobierno central sea menor aumentará las posibilidades de apertura a la participación institucional y viceversa.

En los casos españoles de Córdoba y Málaga o en los italianos de Bologna y Vicenza los municipios protagonistas de esta apertura fueron gobernados por partidos de izquierda pero en clara oposición al gobierno central y en un claro enfrentamiento político iniciaron políticas de participación ciudadana. La participación (como se verá en uno de los casos objetos de estudio en esta Tesis) puede surgir como una demanda de los partidos de la oposición que luego cuando llegan al gobierno ralentizan ese proceso o directamente no lo desarrollan. En este sentido, la participación puede convertirse en un activo electoral más que en un tema de la agenda de la política local. Otro trabajo de este mismo autor concluye que la

[47] En el territorio español comienza a existir algunos casos de gobiernos locales –aunque de dimensiones pequeñas- gobernados por partidos de derecha o conservadores que han mantenido las políticas y canales de participación propios de sus opositores de izquierda (Font y Blanco, 2004) También en Brasil el caso paradigmático de democracia participativa local como es Porto Alegre ha cambiado el signo político de su gobierno. Después de más de una década de gobierno Pietista, en las últimas elecciones al resultar abatido, su sucesor de signo contrario ha continuado con el modelo del Presupuesto Participativo. Lo que parece indicar la necesidad de ampliar el *zoom* de las variables contextuales a ser consideradas como influyentes.

participación puede surgir más a causa de oportunismo político que de un renovado deseo de transformación democrática.

La oferta de oportunidades de participación por parte de los gobiernos municipales es una *"política pública sujeta a prácticas de oportunismo político, pues la demanda de participación será canalizada y satisfecha siempre y cuando resulte beneficioso para el propio gobierno"* (Navarro 2002:53), es decir, cuando haya un marco que haga compatible la acción de gobierno con la supervivencia electoral y política. Esta estrategia adaptativa le permite distribuir oportunidades de participación a la vez que controlar la oferta. En resumen, las características estructurales del sistema político local cuentan a la hora de explicar la participación en estos ámbitos.

En otra línea, Font y Blanco (2004) aun aceptando la existencia de una correlación entre el perfil ideológico y el impulso participativo en 15 municipios españoles también señalan la importancia que pueden tener otros elementos –de carácter contextuales- como los índices de abstención electoral, el aumento de la competencia electoral entre las principales fuerzas políticas, el perfil y el compromiso personal de las personas encargadas de liderar estos procesos, los niveles de conflicto político hasta la existencia de una red de entidades extramunicipales que ayudan generar un discurso favorable a la participación.

En sintonía con los aportes de Rosentone ya citados, estos trabajos han venido a subrayar la idea que las elecciones estratégicas de los líderes pueden determinan la forma de la participación. Las presiones competitivas del sistema político pueden alentar a los líderes ya sea de partidos o grupos de interés a movilizar a sus ciudadanos. Las estrategias que éstos implementan para captar sus apoyos y esfuerzos determina quiénes, finalmente, participan y, especialmente, cuándo lo harán.

Es por ello que pareciera ser necesario reparar en las vinculaciones entre los principales actores del sistema político, las luchas que se dan entre ellos y la capacidad para generar o no consensos en esta materia. Dimensiones a las que en esta Tesis se dará una especial atención.

En resumen, según lo visto cabría esperar que los distintos elementos del contexto fuera la principal causa de la existencia o no de participación mientras que la cultura política estaría determinando más bien el tipo de la misma, el perfil participativo, la

propia dinámica que adquiere el proceso y, quizás, también sobre las consecuencias de la participación aunque este último punto no llega a ser analizado en esta Tesis.

2.3. Gobiernos locales, políticas públicas y democracia: hacia roles más estratégicos

El tipo de participación que nos interesa, como ya ha sido señalado en el capítulo 1, es la que se da en un ámbito social y estatal muy específico: el de los gobiernos locales.

Durante décadas, estos actores políticos no han sido considerados un objeto de estudio relevante y atractivo para la ciencia política. Buena parte de este desinterés se fundamenta en la constatación de la ausencia de recursos económicos y la baja capacidad de actuación que, por lo general, es común a estas instancias inferiores de gobierno. Independientemente de la tradición institucional a la que pertenezcan; los poderes locales suelen obedecer directrices emanadas de otro centro decisor y parecen justificar su existencia en tareas meramente gerenciales o administrativas (Brugué y Goma 1998)

En la práctica, el perfil de los gobiernos municipales se ha polarizado en torno a dos modelos relativamente estables, cuyos rastros también se pueden identificar en América Latina.

Por un lado, el modelo de administración municipal de bienestar característico de los países anglo sajón y escandinavo en el que las instituciones locales despliegan roles operativos de gran magnitud y se convierten en brazos ejecutores de los servicios públicos universales.

Por el otro, el modelo de gobierno local residual propio de los estados continentales en el que las instituciones locales diseñan programas de desarrollo comunitario y redes de asistencia social, poseen mayor autonomía constitucional, pero operan al margen de los grandes servicios del Estado de Bienestar (Batley y Stoker 1991). En términos generales y salvando las diferencias, lo común a ambos modelos es el escaso poder de decisión sobre el diseño de políticas públicas de importancia para la comunidad de referencia.

Sin embargo, en los últimos 20 años, el ámbito local está experimentando un importante proceso de reestructuración y transformación caracterizado por, en primer lugar, una **revalorización como espacio emergente y relevante en el contexto de la globalización** y, en segundo lugar, un **cambio en la naturaleza política** de estos gobiernos (Brugué y Goma 1998, Harriss, Stokke y Tornquist 2004) Con mayor o menor intensidad, los municipios están ganando más capacidad de actuación, influencia y autonomía en sus decisiones.

Como es sabido, la tesis del nuevo localismo (Clarke 1993; Navarro Yañez 1999, Stokke 2004) postula que en un entorno cada vez más diversificado y globalizado como el actual el rol de los gobiernos locales no solo no se ve debilitado sino que experimenta un fuerte impulso. ¿Cómo es posible que se dé esta aparente paradoja?

La creciente diversidad de las demandas sociales requiere intervenciones más próximas a las necesidades específicas de los ciudadanos. En este sentido, desempeñan una tarea privilegiada al posibilitar una más rápida y adecuada adaptación entre la oferta y demanda política. Por otra parte, es mayormente a este nivel al que se dirigen y orientan gran parte de las demandas y preocupaciones ciudadanas (Mabileau y otros 1989; Parry et al. 1992, Colino 2002).

Este fuerte impulso se expresa a su vez en una mayor capacidad que están teniendo estas instituciones para definir e incidir en las políticas públicas locales. Pese a las importantes diferencias existentes entre los gobiernos locales latinoamericanos y europeos[48], es indudable que en la década de los 90 y a ambos lados del Atlántico se están realizando notables esfuerzos por aumentar los niveles de autonomía política, administrativa y financiera de estos actores (Pirez 1991 y 1994; Cabrero Mendoza 1996)

Siempre en el marco de los límites que impone el modelo territorial del Estado y las pautas de distribución del gasto entre niveles de gobierno, la oferta de políticas públicas está adquiriendo una naturaleza mucho más diversa. Es así como de una estructura de intervenciones públicas poco compleja, especializada en la oferta de servicios públicos universales tradicionales (urbanismo, cultura y ocio) diseñados en el nivel nacional o central se está pasando a otra más integral y rica donde se intenta actuar en áreas por lo común al margen de la regulación municipal, por ejemplo:

[48] Por nombrar sólo algunas: mayor dependencia de las estructuras centrales, menores recursos, crisis fiscales agudas, insuficiente movilización de recursos propios, baja calificación de los recursos humanos, debilidad, baja intensidad, ausencias de estados de bienestar desarrollados, etc.

promoción económica (planes integrales de ciudad y de barrio), formación y empleo, medio ambiente, salud, exclusión social, género o telecomunicaciones.

Al mismo tiempo, se profundiza el nivel de intervención sobre sectores ya incluidos en la agenda pero estableciéndose nuevas políticas de regeneración urbana, de servicios sociales y personales. Algunos autores señalan que la emergencia y consolidación de los servicios personales (servicios familiares, de atención de niños y viejos, etc.,) se convierte en la aportación específica de los poderes locales al Estado reestructurado de fines de los años 90 (Brugué y Goma 1998; Norton 1994).

El segundo aspecto mencionado -el cambio de naturaleza política que están experimentando o la localización de la política como Harriss y Stokke (2004) lo han llamado-, se evidencia en un intento por instaurar y mejorar los canales de comunicación y participación de los ciudadanos y asociaciones intermedias en la agenda política local, llegando incluso a emerger una nueva cultura política de lo local.

En este camino, varios gobiernos locales están poniendo en práctica lo que algunos autores han llamado “estrategias democráticas transformadoras” (Fung y Wright 2003 a:5) y que consisten en un conjunto de experiencias y mecanismos concretos de participación ciudadana y asociativa en las agendas, decisiones y políticas de los gobiernos a fin de aumentar los niveles de “accountability”. Cabe señalar, los “presupuestos participativos” practicados desde hace años en varias ciudades brasileñas y, más recientemente, en algunas argentinas y europeas; los “jurados ciudadanos” ejercitados en las ciudades británicas, alemanas y españolas, las distintas experiencias de “planificación estratégica”, los “modelos de ciudad” o las Agendas 21 y los más tradicionales consejos consultivos llevados a cabo en ambos continentes. Algunos de esos diseños de innovación democrática pretenden ser novedosos al promover la intervención e involucramiento ciudadano de tipo mixto (personas y asociaciones) y combinar funciones cercanas a la deliberación, la toma de decisiones y la gestión de servicios o políticas locales.

Como trasfondo de esta revalorización de los gobiernos locales como actores decisivos y de lo local como un ámbito político de creciente relevancia, se viene registrando desde los inicios de los años 90 un intenso debate teórico acerca de los

beneficios del ”gobierno en red o relacional”[49] y que sólo presentaremos muy brevemente aquí.

La palabra inglesa “governance”, especialmente en los últimos años, es utilizada en una variedad de contextos y con ello, su significado ha adquirido una polisemia notoria y excesiva.

Este término, como se sabe, hace referencia a una forma de asignar y distribuir recursos colectivos –tanto de gobierno como de administración- que nos traslada del tradicional que “cada uno haga lo suyo” al reciente “entre todos lo haremos todo” (Brugué 1996) Este “todos” involucra diferentes niveles de gobierno como a la sociedad civil y al mercado (Benington y Harvey 1999). Como bien señala Goss (2001) este concepto, “describe una nueva y emergente forma de tomar decisiones en el nivel local que se desarrolla a través de diferentes relaciones, tanto entre agencias públicas como entre estas y los ciudadanos”.

Para autores como Rhodes (1997) las “redes" son las que definen el concepto de “governance”. El enuncia las principales características de esta nueva forma de relacionarse entre actores del siguiente modo:

a- Interdependencia: los límites entre lo público, lo privado y el tercer sector se vuelven difusas. La gobernación promueve la incorporación de actores no estatales.
b- Interacción entre los miembros de la red interorganizativa: intercambian recursos y negocian objetivos comunes
c- Estas relaciones e interacciones se basan en la confianza y por reglas de juego previamente acordadas por los participantes en la red
d- Existe un grado de autonomía significativo respecto del Estado. Pese a que el Estado no ocupa una posición soberana dentro de la red, pero si es cierto que puede dirigir redes de manera indirecta o imperfecta

Por tanto, la “governance” sería a diferencia del concepto de “gobierno” (conjunto de actividades y acciones respaldadas por una autoridad formal[50]) el resultado de un

[49] Acordamos con Brugué (1996) que la traducción literal de “governance” = “gobernanza” no es la mejor y que lo más apropiado y ajustado a lo que el concepto pretende designar es “gobierno en red o relacional”. Ver Stoker (1999); Goss (2001) y Bovaird, Lofler y Parrado Diez (2002).
[50] Ver Rosenau (1992).

conjunto de objetivos compartidos y negociados por los miembros de una red de actores de diferente nivel.

Así, desde esta perspectiva, la governance local podría dibujarnos un escenario municipal poblado por diversos actores (públicos, privados y voluntarios, estatales, extraestatales) que se relacionan entre si, en una red, para negociar y comprometerse en determinadas políticas y su aplicación y donde, evidentemente, la participación ocuparía un lugar central.

¿Pero esta participación sería igualitaria?, ¿todos los miembros de una red tienen los mismas posibilidades de influir?, y ¿los mismos recursos, capacidades y necesidades?, en definitiva, ¿los términos del intercambio y sus resultados son igualitarios para todos?

En parte como respuesta a estas preguntas, otros autores como Marsh y Olsen (1995), han caracterizado a la *"governance"* moderna ajustando a la realidad algunas de las premisas conceptuales de Rhodes. En este marco:

a- el peso de las instituciones es significativo para fijar las reglas de juego aunque sin duda limitado
b- entre los actores existe una jerarquía definida por los recursos con los que cada uno cuentan. Existe una cooperación con jerarquía y un mínimo común denominador de intereses compartidos.
c- Las instituciones tienen una función legitimadora de las redes políticas y además controlan los mecanismos claves de intervención. El papel del Estado en caso de no acuerdo entre los participantes de la red debe preservar el interés público.

Pese a que podría pensarse –y no sería erróneo- que la "governance" se practica desde siempre, lo cierto es que la relevancia de la discusión y la importancia del concepto ha crecido desde que los ámbitos locales se han vuelto, desde hace dos décadas, cada vez más complejos, dinámicos y diversos. Como ha señalado Kooiman (1993), el mundo socio político de estas características necesita una forma de gobernar "diversa, dinámica y compleja". Y el enfoque de la "buena gobernancia", que hemos descrito muy sucintamente, pretende acercarse a esa complejidad. En este sentido creemos, junto a Stoker, que el valor de la perspectiva del "buen gobierno"

reside en su capacidad de facilitar un marco general que permite entender los procesos de gobierno de naturaleza cambiantes más que una nueva teoría normativa.

Por último, remarcar que abunda en la literatura sobre *governance* local y sobre todo, en la que es promovida por organismos multilaterales una visión demasiado incuestionable entre el buen gobierno y su capacidad para producir resultados y decisiones democráticas en tanto y en cuanto deja abierta la puerta a la participación de la sociedad civil y otros actores en la definición e implementación de las políticas. Sin embargo, y por la propia definición del concepto de red, creemos que esta relación merecería una particular y más profunda atención que no podemos brindar en este espacio.[51]

[51] Para un cuestionamiento de esta relación ver Harriss y Stokke (2004).

CAPITULO 3: FORMA Y DINÁMICA DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

3.1. La Variable Dependiente: definición, escala y clasificación de mecanismos

3.2. A. Mapa de la Oferta Participativa en Buenos Aires

3.2.1. La Participación en el ámbito ciudad

3.2.2. El Presupuesto Participativo Porteño

3.2.3. La Participación en el ámbito territorial

3.3. B. Mapa de la Oferta Participativa en Barcelona

3.3.1. La Participación en el ámbito ciudad

3.3.2. La Participación en el ámbito territorial

3.4. Conclusiones

3.1. La variable dependiente: definición, escala y clasificación de mecanismos

Tal como ha sido explicitado en el capítulo 1 la variable dependiente de este estudio se define como la forma que asume la participación ciudadana, su alcance e intensidad en el ámbito de dos gobiernos locales: Buenos Aires y Barcelona.

Al hablar de participación me estoy refiriendo a las acciones emprendidas por ciudadanos –individuos o miembros de asociaciones- que buscan directa o indirectamente influir en las decisiones y la acción de los gobernantes. Y por ende, en incidir en la formación de la agenda pública y en la política local. Pero como ya ha sido aclarado, del variado y rico repertorio de acciones que los ciudadanos ponen en práctica a la hora de hacer escuchar sus voces, interesa sólo aquellas que se canalizan a través de mecanismos o instrumentos que los gobiernos ofrecen en primer lugar a tal fin y que llamaremos *participación institucional o formal*[52]*.* Por supuesto, que este tipo de participación no agota la complejidad del fenómeno de la participación ciudadana en la vida urbana que, como veremos, en ocasiones desborda por completo los canales y causes establecidos institucionalmente; pero en este estudio interesa hacer foco principalmente en el tipo de involucramiento ciudadano y asociativo que se vehiculiza a través de los canales formales de participación. Es la relación **"gobierno local – ciudadanos" institucionalizada en espacios participativos lo que interesa captar.**

Por tanto se entenderá por diseño[53] de la participación básicamente al modelo resultante, más o menos explícito, más o menos intencional, de acceso formal a los mecanismos de consulta y decisión colectiva por parte de grupos, asociaciones y ciudadanos. Y por dinámica de la participación se comprenderá tanto el alcance y la intensidad que registra este fenómeno tanto a nivel de ciudad como territorial.

---

[52] Algunos autores como Rodgers D (2002) o Cornwall A (2003) se han referido a los "espacios por invitación" en contraposición a los "espacios autónomos de participación" haciendo referencia a que son instancias de participación abiertas por el Estado a los actores no estatales. Sin embargo, parece más apropiado llamarla "participación institucional" ya que su rasgo primordial es que son espacios abiertos por las instituciones gubernamentales y que hacen uso de normas y reglas para su ejecución. La invitación no necesariamente denota este aspecto además que en muchas ocasiones los participantes no son propiamente invitados a hacer uso de estos mecanismos o espacios y sin embargo, participan activamente.

[53] Muchas veces al hablar de diseño institucional se presupone que el objeto creado responde total y absolutamente a la racionalidad del "diseñador", es decir, a un plan preconcebido e intencional por parte de uno o varios actores. Pero como bien señala Goodin normalmente no existe un único diseño ni un único diseñador y más bien se trata de intentos localizados de diseño parcial que se van superponiendo entre sí. Con este espíritu utilizamos este término. Ver Goodin 1996.

Pero esta relación "institucionalizada" entre autoridades de gobierno y ciudadanos (personas y organizaciones) puede caracterizarse por una variedad de finalidades y matices. En la literatura específica abundan las metáforas utilizadas para describirla: como las usada por Suskind y Elliot (1981)[54] al hablar de paternalismo, conflicto y coproducción como los tres patrones básicos de esta relación o las ya muy conocidas aportadas por Gyford (1991) refiriéndose al pagador, al votante y al usuario (cada uno en relación a un ámbito de acción específico: el administrativo, el político y el mercado) y su paralelo -post reestructuración del Estado de Bienestar-, como accionista, ciudadano y consumidor denotando un rol mucho más activo de los individuos en las tres dimensiones.

Otros, como Burns, Hambleton y Hoggett (1994), adaptaron la conocida escalera de participación de Arnstein (1971)[55] con el fin de no sólo clasificar qué es y no es la participación en el gobierno sino también de ordenar diversos mecanismos de participación en cada escalón. Estos autores han definido una escalera de 12 escaños, dividida en tres tramos que van en su parte inferior desde la participación nula (donde se encuentra la propaganda, la información pobre, etc.,) pasando por propiamente la participación ciudadana (información de alta calidad, comités de consulta, descentralización limitada del proceso de decisión, etc.,) hasta el control ciudadano donde los niveles de autonomía y decisión son mucho mayores (control basado en la confianza, control independiente).

Tomando como base los aportes realizados hasta el momento, pero especialmente los hechos por Colino y del Pino (2003)[56], aunque haciendo algunas modificaciones en su análisis, en este capitulo distinguiré 7 gradientes en la participación en función de si se orienta más a:

1. La obtención, emisión y difusión de la información
2. La obtención de la opinión y/o demanda a través de la consulta
3. La deliberación y concertación
4. La cogestión de servicios y equipamientos
5. La gestión plena de servicios y equipamientos

[54] Citado por Amorós 1999.
[55] Arnstein (1971) fue el primero en definir la participación como una escalera con distintos niveles de incidencia.
[56] Colino y del Pino distinguen 4 grados: a), b) sin incluir la demanda, c) y el d) uniendo en una misma categoría con la autoridad o sin ella y sin tener en cuenta el tema del control.

6. La adopción de una decisión en conjunto con la autoridad y el control de la gestión
7. La adopción de una decisión en lugar de la autoridad (aunque con su fiscalización) y/o el control de la gestión de gobierno

La primer finalidad -la información- es considerada por muchos autores como un "prerrequisito de" o "competencia para" la participación más que como participación en sí misma. Sin la generación de este insumo básico, desde los responsables públicos hacia los ciudadanos y desde estos últimos hacia los primeros, la participación no puede desarrollarse. También puede considerarse como un resultado de la participación: aquello que obtengo luego de intentar influir. Y muy indirectamente puede ser concebida como participación en si misma ya que al brindar información puedo lograr influir en las decisiones. Pero en tal caso, la intensidad de este tipo de participación es muy baja. Los gobiernos han implementado una serie de instrumentos tales como los sistemas de recogidas de quejas, la evaluación de la satisfacción con los servicios municipales, etc., que se quedan en este primer nivel o escalón de la participación.

La segunda finalidad implica además del intercambio de información, la decisión por parte de las autoridades de conocer y/o tener en cuenta la opinión y demandas de grupos determinados o de afectados por alguna política a fin de mejorar la decisión a tomar. Sin embargo, esta consulta puede o no ser tenida en cuenta por las autoridades. Reuniones públicas o sectoriales, consultas populares no vinculantes, encuestas o audiencias públicas entre otros son los mecanismos más utilizados.

El tercer objetivo está dado por la deliberación y la concertación que implica la intervención permanente en estructuras sectoriales y/o territoriales ya sea de individuos o de asociaciones y que por un lado, pretenden contribuir a la formación de preferencias e intereses sobre temáticas específicas y por el otro, incidir en algún grado en la formulación de las agendas y políticas locales. La concertación a su vez promueve la equiparación en la composición de estos órganos, donde tanto autoridades como asociaciones estarían en un mismo nivel. Consejos consultivos y de concertación, mesas sectoriales entrarían en este apartado.

En el cuarto y quinto escalón se ubican la cogestión de servicios y equipamientos entre actores gubernamentales y asociativos, y en un grado más de intensidad participativa estaría la gestión plena por parte de los últimos actores. De todos modos,

más allá de que muchos autores realizan esta distinción, lo cierto es que en ambos estadios aunque en diferentes grados las instituciones de gobierno conservan cuotas importantes de poder y de decisión.

En los dos últimos escalones, comienza para muchos la participación real o, al menos, en un sentido más estricto e intenso. En el sexto se trata de la co- adopción de decisiones y el control de la gestión de gobierno que implica compartir el poder con las autoridades en algún grado y medida, y también las responsabilidades y consecuencias derivadas de las decisiones tomadas. Y en el séptimo y último, cuotas mayores de decisión y responsabilidad recaen sobre los participantes. El ejemplo paradigmático es el Presupuesto Participativo donde son los propios ciudadanos -organizados o no- que deciden las prioridades en la ejecución del presupuesto de una ciudad.

Cabe aclarar que es difícil encontrar un método que no tenga en cuenta al menos dos de las distintas finalidades; el presupuesto participativo, por ejemplo, es un mecanismo que permite el intercambio de información autoridades-ciudadanía, la deliberación y concertación y, por último, la adopción de decisiones e incluso el control de lo acordado. No obstante, es importante realizar estas distinciones ya que cada instrumento tiende a subrayar más un aspecto por sobre otro.

Para comenzar a analizar estos aspectos es necesario en primer lugar llevar a cabo una clasificación de los distintos mecanismos de participación institucional existentes que nos ayude a delinear, luego, el diseño institucional en cada ciudad.

Buenos Aires y Barcelona, como resultado de distintos procesos históricos, contextos políticos y culturas que analizaré más adelante, ofrecen un conjunto de instrumentos y mecanismos de participación de la ciudadanía en las distintas instancias de la elaboración de una política pública local. A menudo, desde el punto de vista de las administraciones como de los propios participantes se suele adjudicar la etiqueta “participación ciudadana” a procesos que involucran un muy diferente grado de implicación real en el gobierno. El universo de estos instrumentos y mecanismos es tan heterogéneo y diverso que puede resultar confuso si no se intenta ordenarlo y clasificarlo según algunas distinciones básicas. Para poder analizar la dinámica y el diseño que asume la participación en nuestros casos ciudades primero debemos tener claro este aspecto.

Así como existe una gran variedad de escalas utilizadas a la hora de definir la participación, también hay una gran variedad de tipologías de los mecanismos de participación existentes (Gyford 1991, Burns, Hambleton y Hogget 1994; Stewart 2001; Colino, Del Pino, Ramio y Salvador 2003[57]). Seguiré aquí en mayor medida los criterios establecidos por Font y Goma (2001) ya que mejor se adecuan a la escalera de participación propuesta.

Por tanto el primer criterio de clasificación y el más importante ya que guarda relación directa con el impacto de la participación, atiende a la **fase del proceso de actuación pública** sobre el que se proyecta la experiencia participativa. En tal sentido, es posible reconocer métodos orientados a producir insumos para diagnósticos de un determinado problema, realidad o situación, a canalizar demandas y/o formar agendas de actuación pública. Otros que por el contrario, están orientados al diseño y la toma de decisiones y el control de las mismas y la gestión de equipamientos y servicios.

En segundo lugar, no todos los mecanismos permiten o facilitan la participación de individuos no organizados (como en los consejos sectoriales) o de asociaciones (como en los referéndum) Y sólo en unos pocos se admite y promueve la participación de ambos. Es decir la **base de la participación** cuenta a la hora de distinguirlos: ésta es **asociativa** cuando los instrumentos sólo permiten el acceso a los ciudadanos organizados; **personal**, cuando las fórmulas posibilitan el acceso directo de ciudadanos corrientes, y éste a su vez puede ser intensivo cuando concentra a grupos reducidos de individuos y extensiva cuando convoca al máximo posible de personas y, finalmente, **mixta** cuando se combinan estrategias personales y asociativas.

Dentro de los mecanismos de base asociativa, se puede nuevamente distinguir entre los que responden a una lógica más **sectorial** o temática, es decir, comparten intereses debido a su pertenencia a un colectivo concreto o en torno a un problema específico y la que sigue una más **territorial** donde lo que se comparte es la residencia en un determinado territorio.

En el cuadro que figura a continuación se presenta un resumen de esta misma clasificación con los tipos de instrumentos, mecanismos y espacios de participación más comunes en los ámbitos locales, según sea su objetivo primordial y la base de la participación.

[57] Estos autores realizan una buena síntesis de todos los criterios usualmente utilizados en la literatura para clasificar los diversos mecanismos e instrumentos de participación.

Cuadro 3.1: Mecanismos y procesos formales de Participación según fase de actuación pública y base de la participación.

	Base de la Participación				
Fase de Actuación Pública	**Personal**		**Asociativa**		**Mixta**
	Intensiva	**Extensiva**	**Sectorial**	**Territorial**	
Diagnóstico de Problemas, Canalización de demandas, Formación de Agendas	Consulta Popular Iniciativa Popular Forums temáticos Conferencias de consenso	Audiencias Asambleas Voto electrónico	Foros y mesas sectoriales Consejos consultivos sectoriales Planes Estratégicos sectoriales	Consejos consultivos de barrio, distrito o ciudad Plan Estratégico Barriales	Audiencias Públicas Planes estratégicos Talleres de prospectiva Agenda 21 Talleres educativos de ciudad
Formulación de Políticas y/o Adopción de decisiones y/o control de autoridades	Jurados Ciudadanos Encuestas deliberativas	Referéndum Revocatoria de mandato	Comisiones de Trabajo Ponencias sectoriales	Consejos municipales de barrio o distrito Planes Integrales	Presupuesto Participativo Jurados Ciudadanos mixtos Planes estratégicos de tercera generación
Gestión de equipamiento s y servicios	Gestión por voluntariado de servicios municipales			Gestión asociativa de centros culturales, barriales, deportivos y parques, etc	Gestión compartida de servicios: voluntariado y entidades

Fuente: Cambios realizados con base a clasificación realizada por Font y Gomá (2001)

Por último, cada instrumento le imprime un determinado carácter a la participación (Walliser 2003; Font 2002), es decir, la lógica de su funcionamiento, sus propias reglas de juego están asociadas a un conjunto de valores y de prácticas más o menos explícitas. Por ejemplo, es más probable que un presupuesto participativo, una memoria participativa o un jurado ciudadano generen una participación activa y transformadora de la cultura política que una audiencia pública o una simple encuesta de evaluación de servicios. Por lo tanto, se los puede clasificar según sea su **potencial capacidad generadora** de una participación activa y transformadora de la cultura democrática. El autor citado distingue en este sentido tres gradientes en esta potencial capacidad: alta, aquellos mecanismos que permiten una gran influencia de manera directa de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas; medio, los que permiten una relativa incidencia indirecta en las decisiones pero cuyo principal objetivo es garantizar el intercambio de opiniones, de preferencias, de información

entre los participantes y por último, los que generan una baja capacidad transformadora y cuyo sello característico es el transparentar las decisiones de gobierno a partir del intercambio de información.

Todas estas características hacen que los distintos instrumentos generen distintas **intensidades participativas**, es decir permitan distintos grados de influencia en las decisiones. Una particular combinación de estas formulas nos puede indicar formalmente la relativa apertura del sistema político local a las demandas y el involucramiento ciudadano y configurar pues un determinado modelo de diseño institucional de la participación que discutiremos al final de este capítulo.

En el siguiente cuadro se ordenan los instrumentos de participación más típicos en función de su alta, media o baja capacidad potencial transformadora.

Cuadro 3.2: Mecanismos formales de participación según capacidad potencial transformadora.

Alta	Media	Baja
Presupuestos Participativos Planes Estratégicos de última generación Gestión plena de servicios municipales	Consejos Consultivos sectoriales y territoriales Consejos ciudadanos Gestión asociada	Evaluación de servicios Encuestas de opinión Acceso a la información pública

Fuente: Con base a Walliser (2003) y Font (2002).

Con esta tipología no se procura ordenar completamente el variado, rico y heterogéneo mundo de formulas y experiencias participativas existentes a nivel local. Esta tarea sería prácticamente irrealizable. Como se sabe, el mimetismo institucional en esta materia ha estado a la orden del día. Pero afortunadamente o no, en ocasiones, los gobiernos locales han trasladado o replicado determinados instrumentos y al hacerlo, se han visto obligados a realizar ajustes, modificaciones o adaptaciones al contexto que ha hecho que la relevancia o particularidad del mecanismo cambie. Podría ser el caso de algunos de los Presupuestos Participativos que se han llevado a cabo en España donde, a diferencia de las experiencias latinoamericanas, adquiere un matiz menos determinante la decisión o sus conclusiones son tan generales que no tiene casi ningún impacto en las políticas (como en la ciudad catalana de Sabadell) o se los ha tratado de aplicar a cuestiones no relacionadas con el presupuesto de una ciudad (como en el distrito barcelonés de

Gracia)[58]. O como el Plan Estratégico que por definición está más orientado a la elaboración de diagnósticos y formación de agenda pero que en Barcelona se transformó en un instrumento poderoso de influencia e incluso de decisión, combinando en un mismo espacio de discusión al tejido asociativo tradicional, las universidades, el movimiento sindical y las empresas de servicios; y tuvo un peso decisivo en la configuración actual de la ciudad (Brugué y Jarque 2002).

Por tanto, no se pretende con esta clasificación afirmar que los instrumentos y mecanismos de participación tienen una naturaleza invariable y que, por ende, siempre logran alcanzar los objetivos para los que han sido creados. Como ha afirmado Font *"el formato participativo no es el único elemento determinante que hace que un proceso sea mas o menos influyente al momento de la verdad"* (2002:20). Tal como sostendrá esta tesis, ello dependerá fundamentalmente de la sinergia entre variables tales como el contexto institucional particular, la voluntad política, el liderazgo y de características de la cultura política más general y de la de los propios implicados en estos procesos.

3.2. A. Mapa de la Oferta Participativa en Buenos Aires

3.2.1. La participación en el ámbito de la ciudad

La ciudad de Buenos Aires cuenta, desde 1996, con un nuevo Estatuto de Gobierno que entre otras muchas importantes cuestiones incorpora en su texto un conjunto de derechos, garantías e instrumentos que potencian las condiciones de desarrollo de una ciudadanía activa y propician una mayor democratización del gobierno municipal.

En su capítulo primero, la Constitución de Buenos Aires reconoce que organiza sus instituciones *"bajo la forma de la democracia participativa"*. Este aire renovador que se le ha querido dar, al menos en la letra, a la relación gobierno y sociedad, se ve

[58] Jiménez, Goma, Gutiérrez y Riera (2002) "Nuevos Escenarios de Democracia Local: las experiencias de presupuestos participativos en Blanco, I y Goma, R, *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel. Y Gomá y Rebollo (2001) "Democracia Local y Ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativo" en Font, J (ed) (2001) *Ciudadanos y Decisiones Pública*, Barcelona, Ariel.Y también, Font, J (2002), *Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy*, WP 10, Institute de Ciencies Politiques I Socials, Barcelona. Ismael Blanco (2002) "Presupuestos Participativos y democracia Local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional de CLAD, Lisboa, 2002.

reflejado en una serie de mecanismos e instrumentos que habilitan y canalizan las demandas e iniciativas de los ciudadanos en el gobierno local.

En el cuadro 3.3., se enumeran las distintas instancias de participación establecidas en la normativa, se definen aquellas que están vigentes y en uso, así como el carácter de la misma y la base de la participación, de modo tal de conformar un mapa de la oferta participativa porteña.

Cuadro 3.3: Instancias de participación contempladas en la Constitución del Gobierno de la Ciudad según base de la participación (mixta, asociativa y personal), fase de actuación y estado actual

Mecanismo	**Fase del proceso de actuación pública**	**Base de la Participación**	**Estado actual**
1.Presupuesto Participativo	Toma de decisiones y control de gestión	Mixta. Principalmente individual. Hay participación asociativa pero el voto de prioridades es personal	En funcionamiento Sin Ley que lo reglamente
2.Referéndum	Adopción de decisiones y/o formulación de políticas (pronunciamiento sobre proyectos legislativos)	Personal Voto obligatorio y resultado vinculante.	En funcionamiento (Desde su aprobación no se realizó ninguno) Se realiza por convocatoria de la Legislatura
3.Iniciativa Popular o ciudadana	Formulación de Políticas	Los promotores de la iniciativa pueden ser personas o asociaciones, pero las firmas requeridas son personales.	En funcionamiento
4.Revocatoria de Mandato	Adopción de decisiones y/o control de autoridades	La firma ha de ser personal. Puede ser promovido por una o mas personas y/o asociaciones.	Vigente. Se solicitó dos veces pero no se llegó a la instancia del referéndum
5.Acción de Amparo	Control y defensa de derechos constitucionales	Personal y asociativa	En funcionamiento.
6.Ente Regulador de los Servicios Públicos	Control y monitoreo de los servicios y funciones	Asociativa	En funcionamiento
7.Mesa de Trabajo y Consenso (Manejo del Parque Avellaneda)	Gestión de servicios (Gestión Asociada o cogestión)	Asociativa	En funcionamiento
8.Plan Estratégico de Ciudad	Diagnóstico de Problemas, Canalización de demandas, Formación de Agendas Con iniciativa legislativa	Asociativa Sectorial	En funcionamiento

Cuadro 3.3: Instancias de participación contempladas en la Constitución del Gobierno de la Ciudad según base de la participación (mixta, asociativa y personal), fase de actuación y estado actual (continuación).

Mecanismo	Fase del proceso de actuación pública	Base de la Participación	Estado actual
9.Consejo Económico y Social	Diagnostico Canalización de demandas, Formación de Agendas Con iniciativa legislativa.	Asociativo Sectorial	Como tal no está funcionando. Funciona un Consejo consultivo Social que no engloba el aspecto económico
10.Consejo del Plan Urbano Ambiental	Diagnostico, Formación de Agendas Con iniciativa legislativa. No vinculante	Asociativa, Sectorial y territorial	En funcionamiento
11.Audiencias Públicas	Diagnóstico, canalización de demandas. Sin efecto vinculante directo	Mixta	En funcionamiento Son obligatorias en materia de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales y comerciales y dominio de bienes públicos.
12.Consejos Consultivos de Distritos	Diagnóstico, canalización de demandas. No vinculante	Asociativo.	En funcionamiento en cada CGP
13.Consejos temáticos (Infancia, salud, etc)	Diagnóstico, canalización de demandas. No vinculante	Asociativa-sectorial	Sin información
14.Consejo de Seguridad y Prevención del Delito	Diagnóstico, canalización de demandas.	Mixta, Territorial	Como tal no funciona. Existe un Plan de Prevención de Delito, que realiza audiencias en los CGP para canalizar demandas sobre el tema.
15.Consejo Consultivo en Ciencia y Técnica	Diagnóstico, canalización de demandas.	Asociativa sectorial	Sin información.
16.Consulta Popular	Diagnóstico, canalización de demandas.	Personal Voto no obligatorio y no vinculante.	Vigente No se realizó ninguna Se admite su uso en materia tributaria

Fuente: elaboración propia con base a información brindada por las Comisiones legislativas de referencia, Secretaría de Descentralización y Participación del Gobierno de la Ciudad y fuentes secundarias, 2003.

Una primera vista general del cuadro revela que Buenos Aires cuenta con una buena cantidad y variedad de mecanismos de participación a disposición tanto de asociaciones como de ciudadanos no organizados.

De 16 instrumentos, mecanismos e institutos la mitad son de carácter consultivo, es decir, que están dirigidos primordialmente a realizar diagnósticos, incluir temas en la agenda de gobierno, sensibilizar sobre ausencia de temas en esa agenda y canalizar demandas de expertos, interesados o afectados. En general, éstos no tienen un carácter vinculante, es decir, los resultados de esta participación no necesariamente es tenida en cuenta por los funcionarios y autoridades.

Hay que señalar que de éstos, hay dos –como el Plan Estratégico de la Ciudad y el Consejo del Plan Urbano Ambiental- que aún perteneciendo a esta categoría presentan la particularidad de poder hacer uso de la iniciativa legislativa (presentación de proyectos de ley sobre las temáticas de referencia a las respectivas Comisiones Legislativas para su tratamiento) lo que hace que puedan influir un poco más directamente en la formulación de políticas. De hecho esta posibilidad es usada muy a menudo por estos consejos. Por ejemplo, el Consejo del Plan Estratégico junto con otras organizaciones presentó con carácter de iniciativa legislativa un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública que finalmente y con algunas variaciones salió aprobado y un proyecto de Ley de Comunas a fin de acelerar el proceso de descentralización que inició muy lentamente la ciudad en 1997.

Del resto de instrumentos, 3 tienen un fuerte componente decisorio y/o de formulación de políticas como son el Presupuesto Participativo en funcionamiento desde el 2002, el Referéndum cuya participación es obligatoria y de carácter vinculante y la Iniciativa popular o ciudadana. De los mencionados, únicamente el segundo nunca se ha instrumentado hasta el momento. El Presupuesto Participativo como describiremos seguidamente es el mecanismo “estrella” de participación desde que se desato la aguda crisis social, económica e institucional de Diciembre del 2001. Este instrumento que ha sido objeto de uno de los más grandes mimetismos institucionales que se recuerda en el ámbito de los gobiernos locales desde que se pusiera en práctica en Porto Alegre en 1989, permite a través de la participación de individuos y asociaciones elegir y priorizar las necesidades de infraestructuras y políticas en el ámbito barrial, distrital como de toda la ciudad. Por su parte la Iniciativa Popular permite la presentación de proyectos de ley a la Legislatura local en cualquier materia con la única excepción de reforma constitucional, tratados internacionales e impuestos y

presupuestos mediante la recolección de firmas del 1,5% del padrón electoral de la ciudad. Los promotores de la iniciativa pueden ser tanto personas como asociaciones. En el 2003, se presentó a consideración del Poder Legislativo una Iniciativa Popular sobre la Ley de Comunas[59].

Otros 3, están más orientados hacia el control de autoridades o de políticas como son la Revocatoria de Mandato, la Acción de Amparo y el Ente Regulador de Servicios Públicos[60] con participación de asociaciones de consumidores y vecinos. De los tres, los dos primeros tienen mayor relevancia.

El primero, la Revocatoria de Mandato[61], permite mediante la reunión de firmas de, al menos, el 20% del padrón electoral de la ciudad o del distrito según corresponda anular el mandato de funcionarios electos por mal desempeño público tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Una vez cumplido con este primer requisito, la Justicia local llama a Referéndum por revocatoria de mandato donde debe expedirse toda la población en condiciones de participar.

Hasta el momento, la Justicia habilitó la recogida de firmas para la Revocatoria de Mandato en un par de ocasiones; pero en una de ellas no se llegó a alcanzar el porcentaje de firmas requerido y por ende, no se convocó a referéndum por revocatoria. La otra ocasión, ocurrió en Febrero del 2005 y fue contra el mismísimo Jefe de Gobierno de la Ciudad, Aníbal Ibarra (Frente Grande), a propósito de un trágico incendio que se desató en una discoteca bailable de la ciudad y que tuvo el terrible saldo de más de 180 muertes. Este hecho destapó una serie de irregularidades y omisiones en las habilitaciones y controles municipales de este tipo de locales lo que hizo que las víctimas y sus familiares organizados en asociaciones presentaran a la Justicia el pedido de Revocatoria de la máxima autoridad de Gobierno. La ley establece un periodo máximo de un año para recoger las firmas necesarias para llegar a hacer el referéndum por revocatoria; periodo que no se llegó a cumplir dado que una vez que se puso en marcha este proceso funcionó como un arma de presión para que la propia Legislatura de la ciudad activara sus propios mecanismos de control y

[59] Expediente 0973-I-2003. Legislatura de la Ciudad.
[60] Controla servicios de TV por cable y transmisión de datos, Transporte, alumbrado público, residuos, autopistas y semáforos. Los servicios públicos domiciliarios (agua, luz, gas, te) son competencia de entes nacionales.
[61] Este mecanismo nació en Estados Unidos donde fue aplicado por primera vez en el ámbito municipal en la ciudad de Los Ángeles, a comienzos del siglo pasado.

suspendiera a Ibarra e iniciara su Juicio Político, medio por el que fue finalmente destituido[62].

Este mecanismo además de permitir el control de los funcionarios elegidos tiene, al ser instrumentado mediante referéndum vinculante, un alto impacto en las decisiones. La segunda herramienta importante dentro de este tipo es la Acción de Amparo[63]. Este instituto permite la utilización del derecho y más específicamente de los tribunales para la defensa, protección y promoción de ciertos derechos así como el control del gobierno en la ejecución de las políticas públicas (Saba y Böhmer 2000). Ello implica que cada vez que se ve afectado un derecho por el incumplimiento de mandatos constitucionales por parte del Estado, empresas o personas, un ciudadano individual y/o una asociación y/o el Defensor del Pueblo puede llevar su caso a la justicia, activar la jurisdicción correspondiente[64] y promover una decisión judicial para defender lo que la Constitución ha dado en llamar "derechos de incidencia colectiva"[65] o de interés público. En los últimos 10 años, esta modalidad en el ejercicio de la ciudadanía y de la participación ha ido ganando notable uso y trascendencia en la ciudad y en el país en general.

Por último, se advierte la presencia de prácticas de cogestión de servicios o equipamientos pero con un nivel de desarrollo muy limitado en la ciudad. Existen algunas experiencias interesantes como la Gestión Asociada del Parque Avellaneda[66], uno de los más grandes de la ciudad, con muy buenos resultados pero ésta constituye realmente una experiencia aislada. Y a diferencia de lo que sucede en Barcelona[67],

---

62 Pese a la gran importancia de lo ocurrido y a lo inédito de la movilización ciudadana y asociativa en torno a la revocatoria del Jefe de Gobierno no me detendré aquí más allá de lo mencionado debido a que estos hechos ocurrieron en el 2005, habiendo finalizado mi trabajo de campo.

63 Al igual que la Revocatoria de Mandato este instrumento tiene amplia tradición en los Estados Unidos. Aunque las llamadas *"class actions"* del sistema jurídico americano son de un tipo algo diferente, de alcance más amplio que las acciones de amparo colectivas del sistema argentino. En primer lugar, porque en estas últimas a diferencia de las primeras, el efecto de las sentencias es sólo válido para el caso en cuestión. Si bien es cierto como de hecho ha sucedido que en ciertos casos algunas sentencias benefician a personas en iguales circunstancias.

64 Cabe aclarar que el sistema jurídico argentino, válido para la ciudad de Buenos Aires, permite que cada juez individualmente pueda declarar o no la inconstitucionalidad de una norma, a diferencia de lo que ocurre en el caso español, donde existe un órgano único y concentrado para determinar la constitucionalidad. Esto tiene un impacto directo sobre la efectividad del uso de la acción de amparo en el caso porteño. Al mismo tiempo, la inconstitucionalidad respecto de una norma no puede declararse en abstracto, sin que medie lesión o afectación de derecho. Lo que hace depender el cumplimiento de todo el sistema jurídico de la existencia de una ciudadanía educada en términos cívicos y jurídicos para asumir su responsabilidad como agente principal de la aplicación del derecho.

65 Artículo 43, Constitución Nacional.

66 Ver "Manejo del Plan Avellaneda Gestión Asociada", documento electrónico, FLACSO, Bs. As.

67 Como se verá, en esta ciudad se da muy habitualmente la cogestión de centros cívicos, sociales, culturales y deportivos a nivel de distrito.

donde el grado de descentralización del gobierno es comparativamente mayor, no tienen un gran arraigo en el nivel territorial. Sin duda, éste es uno de los puntos débiles del modelo porteño.

Respecto a la base de la participación, pese a que suele ser mayormente asociativa sorprende la gran presencia que hay de mecanismos de base personal y de mixtos que se nutren tanto de personas organizadas como de ciudadanos individuales, en total se registran 7; un poco menos de la mitad.

3.2.2. El Presupuesto Participativo porteño: metodología de funcionamiento

Dado que el Presupuesto Participativo porteño (PPp) es el mecanismo "estrella" de participación en la ciudad y que además, es el que canaliza gran parte de la participación de la ciudadanía porteña, me detendré aquí en describir la metodología de funcionamiento del PP durante los primeros años de su ejecución y sus rasgos distintivos.

Como se sabe, esta herramienta de participación tiene por principal objetivo los siguientes:

a- Fijar metas presupuestarias
b- Priorizar las asignaciones de recursos
c- Fijar las prioridades de inversión pública de la ciudad
d- Realizar un seguimiento y control de la ejecución del presupuesto.

Y todo ello con la constante participación directa de ciudadanos que a título individual eligen las principales líneas de acción política del presupuesto durante un año

Desde el 2002 –cuando se realizó el primer Plan de Prioridades Barriales- hasta la actualidad, podemos decir que cada edición del PPp fue singular en algún aspecto referido a su organización; con el correr de su ejercicio se fueron realizando pequeñas modificaciones de la metodología de trabajo e implementación; pero el esquema

básico de funcionamiento ha permanecido más o menos inalterable[68]. Tomaremos aquí como referencia el desarrollado durante los años 2003-2004.

El PP es un mecanismo de participación de proceso, es decir, se reproduce de manera más o menos institucionalizada y con una regularidad específica y continuada en el tiempo. En el caso porteño, el PP tiene una inserción institucional en el Gobierno de la Ciudad determinada: depende de la Secretaría de Descentralización y Participación, cuenta con una Coordinación política y operativa dentro de esa Secretaría, una Unidad Ejecutora Central y un Gabinete de Coordinación Interinstitucional[69]. A su vez, entre los meses de Mayo a Septiembre se desenvuelve todo el ejercicio de participación y se definen las prioridades para ser incluidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto que a fines de Septiembre de cada año el Poder Ejecutivo remite al Poder Legislativo para su tratamiento y aprobación.

¿Cómo se instrumenta? La metodología de funcionamiento del PPp es algo bastante complejo y poco sencillo de explicar. Haré un esfuerzo de síntesis para describir las principales fases, ámbitos y dinámicas de participación que allí se desenvuelven.

Inicio del Ciclo

El proceso se inicia con la Asamblea Ciudadana Anual a nivel de toda la ciudad a cargo del Jefe de Gobierno y el Secretario de Descentralización y Participación abre las jornadas de discusión y deliberación del Presupuesto, convoca a la participación en las Asambleas Barriales, rinde cuentas respecto de las prioridades ejecutadas del periodo anterior y describe los principales componentes del nuevo Presupuesto a ser devengado.

[68] Hasta el 2006 que a propósito del cambio de Gobierno hubo una reestructuración organizativa general de toda la ciudad lo que implicó que la Secretaría de Descentralización y Participación se convirtiera en Ministerio de Descentralización y Gestión Pública y se iniciaran –según parece- algunos cambios importantes en la ejecución del PP. Pero dado que esta fecha está fuera de los limites de este estudio no podemos hacer aquí más que una escueta mención a lo ocurrido y al proceso que se está llevando a cabo actualmente.

[69] La Unidad Ejecutora Central está conformada por el Coordinador General del PP, un Representante de la Oficina General de Presupuesto, de la .Secretaria de Hacienda y Finanzas y Funcionarios de diferentes jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Tiene por principal función: establecer el cronograma de intervenciones del PPp, coordinar la implementación, recibir, procesar y sistematizar las demandas y prioridades en las Asambleas Vecinales, realizar el seguimiento de las demandas y prioridades vecinales, monitoreando el nivel de cumplimiento de las áreas centrales y confeccionar la Matriz de Prioridades Presupuestarias.
A su vez el Gabinete de Coordinación Interinstitucional es una instancia de coordinación entre todas las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad. Su función principal es la de integrar los resultados de la Matriz de Prioridades Presupuestarias en el proceso de Formulación del Presupuesto General de Gastos.

Asambleas Barriales

Cada CGP se divide en áreas barriales (AB), existiendo un total de 51[70] en toda la ciudad. En cada una de ellas se desarrollan Foros o Asambleas Barriales que son el principal núcleo de participación del PPp en el que intervienen todos los residentes y asociaciones del área barrial. Ello quiere decir que en cada CGP hay un mínimo de 2 a 4 Asambleas Barriales funcionando. Las asambleas se desarrollan del siguiente modo: mediante asambleas plenarias de vecinos -una inaugural- donde se explica la metodología de participación del PP, se brinda información de cómo se compone el presupuesto a través de los funcionarios del área y de organizaciones civiles entrenadas en el tema, se registra a los asistentes y se invita a la conformación de Comisiones Temáticos (CT). Y otra Asamblea de Cierre, donde sucede fundamentalmente tres cosas: cada Delegado Relator (DR) de cada Comisión Temática (CT) explica a la totalidad de la Asamblea Barrial las prioridades presupuestarias elegidas por su comisión temática. En segundo lugar, los participantes registrados previamente votan y priorizan cuatro núcleos temáticos. Y por último, los vecinos eligen a los Consejeros Barriales (CB) que participarán en varias instancias de representación y síntesis posteriores como el Consejo del PPp (CPPp) o en reuniones con los secretarios y funcionarios del Gobierno. El CB para ser elegido debe acreditar como mínimo un 75% de asistencia a las reuniones[71].

Comisiones Temáticas:

En cada Asamblea Barrial (AB) funcionan 6 Comisiones Temáticas: Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Espacio Público; Desarrollo Socio-económico y Empleo; Educación, Salud, Cultura y Seguridad[72]. Aquí se elige un Delegado Relator que es a su vez el encargado de participar más directamente en las reuniones con los funcionarios (secretarios, subsecretarios y técnicos menores) de cada uno de las áreas en cuestión a fin de discutir, consensuar, y evaluar las propuestas y prioridades que se van definiendo en los Foros o Asambleas Barriales. Este DR para poder ser elegido debe cumplir con los mismos requisitos que el CB.

[70] En el 2002 existió una especie de proto Presupuesto Participativo que se llamó Plan de Prioridades Barriales 2002 que sirvió para ensayar el PP del 2003. Ese primer año fueron 16 los Foros Barriales en lugar de 51 y 8 las comisiones temáticas en lugar de 6.

[71] Es elegido por un año y puede ser renovado por un año más y puede ser revocado en cualquier momento por la Asamblea. Este punto fue motivo de profundas discusiones entre los participantes de la mayoría de las Asambleas a las que asistí y también durante las reuniones del Consejo del PPp. Dado el contexto de crisis social y política en el que surgió el PP nadie quería representantes que se anquilosaran en sus funciones y que no rindieran cuentas a sus representados un plazo corto de tiempo.

[72] Cada núcleo temático se corresponde con un área de gestión pública existente y cuenta con un programa presupuestario puede variar año a año.

Estas comisiones tienen por principal objetivo realizar diagnósticos del tema en cuestión a través de distintas fuentes, recibir información de las áreas centrales, elaborar propuestas, seleccionar, aprobar y ordenar las acciones y propuestas realizadas. En promedio, las comisiones temáticas se reúnen aproximadamente entre 6 y 8 veces durante el lapso de dos meses.

Antes de la Asamblea de Cierre todos los delegados temáticos del mismo CGP se reúnen en Plenario para compatibilizar acciones y evitar que haya redundancia o contradicciones y llegar así a la votación de la Asamblea Barrial de cierre en mejores condiciones.

Plenario de Delegados Temáticos:

Una vez votados los núcleos temáticos priorizados y las acciones de cada núcleo en la Asamblea Barrial de Cierre, se elevan a las Áreas Centrales y a todas las jurisdicciones implicadas del Gobierno las Matrices presupuestarias por núcleo temático. Para ello se realizan Plenarios de los delegados temáticos con los funcionarios correspondientes, la Unidad Ejecutora Central y el Consejo del PPp a fin de analizar cómo se instrumentará la incorporación y ejecución de las acciones y las acciones que se realizarán a escala urbana[73].

¿Sobre qué se discute?

Inversiones en obras y servicios de carácter barrial y regional incluyendo políticas sectoriales y obras de alcance supraregional. Pero debe mencionarse, que a diferenta del PP de Porto Alegre, este último aspecto está bastante poco desarrollado y articulado en la organización actual del PPp. El balance entre las tres dimensiones (sectorial, barrial/regional y supraregional/ciudad) es aún desproporcionado. El modelo porteño de PP no especifica un porcentaje fijo sobre el cual se afecta de modo participativo las prioridades y recursos, pero en general, ha variado entre el 15% y 20% del presupuesto total general de la ciudad.

¿Cómo se vota y se priorizan las acciones?

La primer votación que se realiza es en las Comisiones Temáticas: allí se establecen las acciones y propuestas de esa área temática y se las prioriza. Se pueden priorizar hasta 6 acciones por núcleo temático (salvo en desarrollo socioeconómico y empleo y

[73] Este tipo de acciones suelen ser consensuadas con el Consejo del Plan Estratégico de la ciudad.

medio ambiente y espacio público donde se pueden priorizar 12) y sólo definir una obra física o de infraestructura por acción.

La segunda votación que se realiza es la Asamblea Barrial de cierre, donde de los 6 Núcleos Temáticos existentes se prioriza los cuatro más importantes para esa área barrial. Los niveles de prioridad van de 1 a 4, correspondiéndole a la primera (1) prioridad el máximo de puntos, o sea, 4. El voto es directo, personal y secreto. En ambas instancias, todos los participantes deben registrarse antes de votar, independientemente, que después efectivicen su voto o no. Cada Área Barrial de cada CGP cumple con este proceso.

¿Cómo éstos insumos llegan a conformar una Matriz Global de todo el Presupuesto?

La cantidad de acciones priorizadas que efectivamente ingresarán al Proyecto de Presupuesto que elevará el Poder Ejecutivo al Legislativo para su tratamiento y aprobación así como la cuantía de los recursos necesarios para la ejecución están determinados por un Indicador Ponderado para la Planificación Presupuestaria (IpPP) que se construye y combina a partir de 4 elementos:

1-resultado de las votaciones en la asamblea de cierre
2-cantidad de habitantes de la zona
3-nivel de participación en cada área barrial
4-factor de compensación de la desigualdad de desarrollo de la zona sur de la ciudad (CGP 3, 4,5, 8 y 9).

Como dijimos cada Núcleo Temático de todas las asambleas barriales de un mismo CGP obtiene un puntaje de acuerdo al nivel de prioridad asignado por los participantes (máxima prioridad, máximo puntaje). Se suman estos puntos básicos y se procede a aplicar un coeficiente resultante de la suma de la totalidad de los participantes en la Asamblea de Cierre de todas las áreas barriales de ese CGP sobre la población total de los habitantes de la zona (ver ejemplo). En el caso de los CGP del sur, se les suma además de este coeficiente un factor multiplicador (1,15) con el fin de compensar la desigualdad de desarrollo.

De este modo se obtiene una escala de puntuación de todos los núcleos temáticos de todas las áreas barriales de todos los CGPs donde el número más alto representa el

100% y el más bajo, el 0%. En total, todo el presupuesto de la ciudad cuenta con 1020 acciones.

Otras instancias de participación:

Unidad Ejecutora Central del PP: es la encargada de una vez votadas las prioridades establecer un ranking de las mismas y conformar la Matriz Presupuestaria que tiene en cuenta dos factores de ponderación: la densidad poblacional y en nivel de participación en cada uno de los foros barriales. En el 2003, se sumó un factor más de ponderación que permitía equilibrar las disparidades de inversión que adolece la zona sur de la ciudad –la de menores recursos tanto públicos como sociales-.

Consejo del PP: compuesto por los 43 consejeros barriales, 10 consejeros del Gobierno y 4 consejeros representantes de Organizaciones civiles. Este Consejo tiene por principal función elaborar la Matriz definitiva, elevarla al Área Central y al Poder Ejecutivo y controlar la ejecución del Presupuesto aprobado.

Niveles de participación:

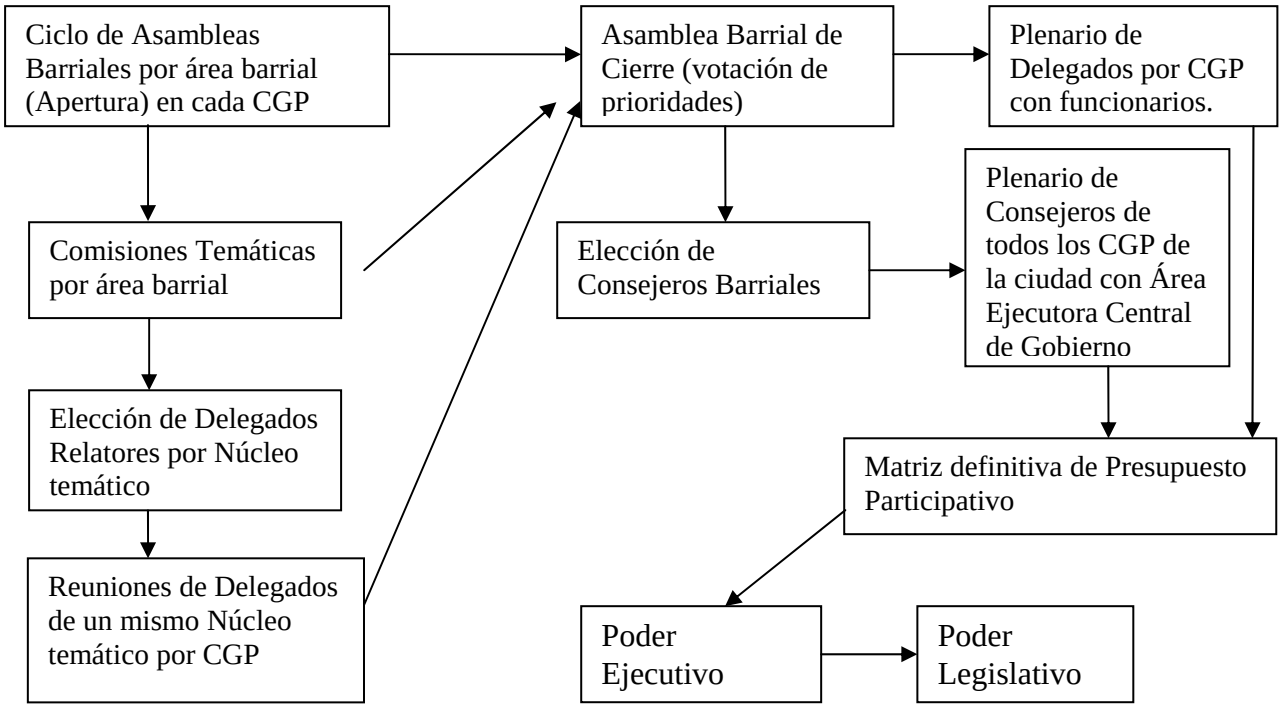
Según datos oficiales y relevados con base a los Registros de participación y votación de todas las Asambleas, durante el primer año de su aplicación, es decir entre junio y julio del 2002 participaron cerca de 4500 vecinos en 16 Foros Barriales, uno por CGP, se mantuvieron 250 reuniones con los distintos funcionarios del Gobierno y al finalizar ese primer año se habían ejecutado cerca del 65% de las prioridades elegidas. Ese mismo año, entre Julio y Septiembre, se definió el Presupuesto 2003. En esa ocasión, la participación se elevó notablemente llegándose a computar cerca de 9500 participantes y se realizaron 450 reuniones temáticas. Al año siguiente, en 2003 y definiendo el Presupuesto del 2004, la participación alcanzaba las 14.000 0personas que votaron cerca de 1000 prioridades de las cuales 600 fueron incorporadas en el presupuesto general de la ciudad. Recién en el 2004 el nivel de participación cae notoriamente (8000 participantes)[74], pero aún así se mantiene apenas por debajo del promedio de todo el periodo[75]. En estos años han participado en total 36.000

[74] Fuente de todos los datos mencionados aquí: Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

[75] En el 2004, el hasta entonces Secretario de Descentralización y Participación Ariel Schifrin (Frente Grande), deja la Secretaría y asume como Legislador porteño luego de las elecciones del 2003 donde claramente se alinea con el Presidente Kirchner (PJ) y se distancia del Jefe de Gobierno de la Ciudad. Gran parte de su equipo, ya con cierta andadura en el manejo y organización del PP además de muy concientizado en él, deja de coordinar el PP. En el 2005, otro hecho afectará también negativamente el rendimiento del PPp: en diciembre del 2004 se produce un incendio de la discoteca "Cromañon" con la muerte de mas 180 personas que provocó una larga batalla política y también ciudadana para destituir al

personas, lo que no obstante equivale al 1,2% de la población de Buenos Aires. De todas maneras, no cabe duda que este instrumento es el que hasta el momento ha concitado mayor interés entre los ciudadanos motivados y/o organizados.

Diagrama de Secuencia de Implementación del PPp



Fuente: Elaboración propia

3.2.3. La participación en el ámbito territorial

En el **ámbito territorial** el esquema de participación formal en las políticas urbanas de carácter barrial o distrital está muy poco desarrollado. En gran parte, ello se debe a que como veremos en el siguiente capítulo, el proceso de descentralización del gobierno de la ciudad iniciado en 1997 por la Unión Cívica Radical ha sufrido un notable estancamiento que ha hecho que se pareciera más a una desconcentración administrativa que a una verdadera descentralización política. Pero esto es sólo una parte de la explicación. Como quedará demostrado, cuando hay voluntad política y se abre una ventana de oportunidad en el contexto social y político, los procesos participativos se destraban y adquieren mayor fuerza y protagonismo.

Jefe de Gobierno por negligencia y mal desempeño. El clima político durante todo ese año estuvo signado por la crítica a la labor del gobierno y la crispación.

Buenos Aires está dividido en 14 unidades submunicipales que se las conoce como Centros de Gestión y Participación (CGP). En estos distritos existen básicamente tres instancias de participación ciudadana:

1- Consejos Consultivos Honorarios: Participan las asociaciones de cada CGP, previa inscripción en el Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria de cada distrito. Hasta el 2003, en 9 (3,4,5,6,8,9,10,11 y 13) de los 14 CGP no funcionaba ningún consejo consultivo. En el resto había uno o más en actividad, siendo el 2 uno de los más activos en cuanto a cantidad de consejos.

2- Presupuesto Participativo: Funciona desde el 2002 y está presente en todos los distritos aunque en los distritos señalados con un (–) ha sido menos intensa la participación.

3- Plan de Prevención del Delito: Funcionan desde el 2000 en casi todos los distritos con la única excepción del 12.

Cuadro 3.4: Oferta de Mecanismos de Participación detectados a nivel territorial según CGP

CGP	1	2	2 sur	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Consejo Consultivo	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI
Presupuesto Participativo	SI	SI	SI	SI	SI	SI -	SI -	SI	SI -	SI	SI -	SI	SI	SI-	SI
Plan Prevención del Delito	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI

Fuente: Elaboración propia con base a chequeo personal en cada uno de los CGP y cruce de información con materiales oficiales y públicos de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, 2003

Los Consejos Consultivos de Asociaciones se organizan a través de un conjunto de comisiones de trabajo en temáticas definidas de acuerdo a sus intereses, demandas y principales problemas detectados. Estos ámbitos agrupan mayormente a dirigentes barriales de partidos políticos y asociaciones civiles de la zona. También, el Delegado Comunal, funcionario nombrado por el Director del CGP participa de las Comisiones de trabajo y preside el Plenario general de asociaciones cuando éste ocurre.

El grado de formalización de estos instrumentos y presencia en cada distrito es muy variable: los hay donde los consejos consultivos de asociaciones casi no funcionan realmente, o si lo hacen es de modo muy esporádico y se activan frente a hechos coyunturales que exigen mayor atención a los intereses y demandas de los vecinos, como inundaciones, ola de asaltos y robos, etc. Asimismo, en la mayoría de los casos, el acceso a la información sobre el funcionamiento de estos consejos (periodicidad de

las reuniones, rutina de trabajo, realización de reuniones plenarias, integrantes, etc.) ha sido muy difícil y revela cierta tendencia a la improvisación. Aquellos que funcionan de un modo más intenso y organizado, suelen coincidir con la existencia de un delegado comunal más comprometido con la participación de las asociaciones intermedias, que convoca a reuniones consultivas, que organiza comisiones de trabajo y con un director del CGP con voluntad política de que ello ocurra.

El esquema de participación territorial a través de los Consejos consultivos tiende a concentrarse en áreas de planificación, urbanismo y medio ambiente, cultura y turismo y seguridad. Temáticas como desarrollo económico zonal (empleo y microemprendimientos) están recién comenzando a concitar mayor interés aunque no en todos los distritos. Es menos común la participación en áreas más transversales y emergentes como inmigración, desarrollo sostenible, igualdad o género. En otras como promoción social, educación o salud, los Consejos parecieran convertirse en brazos cuasi administrativos de las políticas o programas que se diseñan en el nivel central y cuyas funciones no alcanzan mayor trascendencia.

Las otras dos herramientas – el Plan de Prevención del Delito y, especialmente, el Presupuesto Participativo- tienen una importante presencia y visibilidad en cada uno de los distritos. El primero mencionado es una iniciativa destinada a disminuir el alto y creciente número de delitos en la ciudad y de lograr a través de la participación ciudadana políticas orientadas a la prevención. El Plan organiza asambleas barriales en las que junto a funcionarios locales y nacionales (Ministerio de Interior y Policía Federal) elabora que lo que se llama un mapa del delito que sirve de orientación a la hora de fijar las políticas de seguridad en la zona.

Hay más de 60 asambleas de este tipo funcionando en la ciudad. La información recabada en asambleas y reuniones vecinales así como la obtenida a través de estudios locales y encuestas, sumada al aporte de la estadística policial, posibilita la implementación de los Planes Locales de Prevención que son ejecutados con la colaboración de Redes Vecinales Solidarias (existen cerca de 200 redes) conformadas con ese propósito. Esto hace que se refuerce la vigilancia policial en las zonas percibidas como inseguras por los vecinos. Asociado a todo este proceso se puso en funcionamiento en el 2003 un Programa denominado Senderos Seguros que tiene por objetivo construir y mantener un ambiente de seguridad y convivencia alrededor de las escuelas, en los caminos entre las escuelas y los domicilios de los alumnos así como

en los trayectos que recorren los chicos y los docentes hasta las paradas de transporte.

Dada la creciente preocupación ciudadana sobre el tema de la seguridad en la ciudad, este Programa ha ido ganando cada vez mayor importancia y concitando mayor participación por parte de los vecinos.

A fin de completar y comprender más profundamente el mapa de la participación territorial en Buenos Aires, se llevo a cabo una serie de entrevistas con los directores y encargados de participación en 5 Centros de Gestión y Participación de la ciudad: dos correspondientes a la zona norte de la ciudad que es la que tiene un nivel socioeconómico más alto y con mayor equipamiento urbano y de servicios (el 13 y 14), dos ubicados en el zona sur (el 3 y 1) con los mayores enclaves de población pobre y, por último, uno correspondiente al centro de la ciudad (el 6) con una alta proporción de sectores medios.

Como se verá el análisis no pudo ser tan completo como en el caso catalán debido a algunas razones muy precisas. La primera, es que dado el bajo nivel de descentralización existente en esta ciudad no existe –al menos no claramente y formalmente- la figura del coordinador en temas de participación. En segundo lugar, se ha encontrado al momento de realizar el campo mucha resistencia a aceptar las entrevistas o como mínimo poco interés en concederla. Una vez contraídas, en muchas ocasiones, fueron suspendidas o retrasadas en el tiempo. No obstante ello, presentaré en los cuadros que siguen la información obtenida que ayuda a completar nuestra variable dependiente.

En el primer cuadro (3.5) que se presenta se listan los cargos de las personas entrevistas, perfil del entrevistado y grado de interés percibido por el tema. Tanto el perfil del entrevistado como el grado de interés percibido surgen de la apreciación realizada por el entrevistador luego de finalizada la entrevista, y posteriormente, vuelta a ser escuchada.

En el perfil del entrevistado se ha querido retratar en términos generales el tipo de discurso mantenido por el mismo respecto de la participación, es decir, si configura un discurso propio que revela preguntas y preocupaciones sobre el mejor modo de llevar a cabo la participación o si más bien, responde desde un discurso más o menos armado, más o menos compacto, y restringido acerca de los beneficios de la misma.

Respecto de la segunda categoría –el grado de interés por el tema- intenta reflejar también en términos generales y con base a un primer análisis, si el tema de la participación figura como una preocupación importante en el distrito y si es objeto de políticas o estrategias para mejorar su realidad.

Cuadro 3.5: Cargo, perfil del entrevistado y grado de interés en el tema según CGP.

CGP	*Cargo o función*	*Perfil del entrevistado: discurso*	*Grado de Interés por el Tema*
N.13 (Norte)	Director y Coordinador del Presupuesto Participativo (PPp)	Político. Discurso retórico sobre la participación. Técnico político, mayor grado de interés en el tema.	Medio-bajo
N.14 (Norte)	Coordinador del PPp	Técnico con baja preparación y buena disposición al tema. Discurso positivo sobre la participación	Alto
N.1 (Sur)	Coordinador Enlace Operativo del PPp y Asesora de la Director General	Técnica con baja preparación y experiencia especifica. Discurso escéptico y limitado sobre los resultados de la participación	Medio
N.3 (Sur)	Coordinador del Consejo Consultivo y PP	Técnica con baja preparación y poca experiencia. Discurso positivo sobre la participación	Alto
N.6 (Centro)	Coordinador enlace operativo PPp	Técnico-político. Discurso retórico sobre la participación	Medio

Fuente: elaboración propia en base a fuentes primarias. En el 13 y en el 1 se realizaron dos entrevistas en cada uno: al referente político y técnico en cada caso.

La información suministrada por el cuadro 3.5., y a diferencia de lo que se verá en el caso español, describe unos CGP con empleados (técnicos o técnicos políticos) con muy baja preparación en el tema de la participación institucional; en muchos de ellos se podía constatar una buena disposición a desarrollar mecanismos de decisión e influencia en las políticas territoriales pero con muy pocos elementos formativos, ideológicos y hasta políticos para poder cumplir con este objetivo. En general, se percibió la necesidad de cumplir con un “nuevo mandato” que habían recibido de “arriba” para favorecer la participación vecinal y asociativa. Solo en dos CGP, el 14 y el 3, el grado de interés percibido sobre el tema era alto y se distinguía un discurso positivo y alentador sobre los efectos que estaba teniendo la participación. Asimismo tal como se advierte en el cuadro 3.6. en los 5 CGP se advierten los mismos tipos de

mecanismos en funcionamiento y en 3 de ellos existían otras experiencias o instrumentos en ejecución como redes asociativas sectoriales o bien, comisiones específicas. Pero en todos ellos se advertía el creciente protagonismo del Presupuesto Participativo como principal mecanismo de capitalización de la movilización ciudadana.

Cuadro 3.6: Mapa de la Oferta Participativa en los CGP seleccionados

Tipo de mecanismos/CGP	**13**	**14**	**1**	**3**	**6**
Consejo Consultivo	NO	SI	SI	SI	SI
Presupuesto Participativo	SI	SI	SI	SI	SI
Plan Prevención del Delito	SI	SI	SI	SI	SI
Otros: redes de diferente tipo y/o comisiones especificas	SI+	SI	SI+	NO	NO

Fuente: elaboración propia en base a fuentes primarias

El cuadro 3.7 nos permite advertir la captación o no de participación ciudadana de tipo individual a través de los mecanismos existentes y vemos que hay dos que destacan en ese propósito: el 14 y el 1. En éstos la presencia o el acercamiento de individuos no organizados se ha dado mayormente a través del PP. No obstante y a distinción de lo que se advertirá en Barcelona, en todas hay una presencia considerable de personas no organizadas activas en los mecanismos formales, especialmente, en el PP.

Cuadro 3.7: Mapa de la Oferta Participativa por CGP seleccionado: Participación Individual y Uso de Mecanismos Informales de Influencia

CGP	**Participación individual**[76]	**Uso de mecanismos o espacios informales de influencia**[77]
N.13	Media	Medio alto
N.14	Alta	Bajo
N.1	Alta	Medio bajo
N.3	Media	Alto
N.6	Media Baja	Medio-alto

Fuente: elaboración propia con base a fuentes primarias

Al realizar una lectura horizontal del mismo cuadro y relacionando el grado de participación individual a través de mecanismos formales con el comportamiento de la segunda variable –**grado de uso de mecanismos o espacios de tipo informales de**

[76] Se midió con las siguientes preguntas abiertas: 1. En términos generales, ¿cuál es la proporción aproximada de ciudadanos no organizados en los distintos mecanismos formales de participación? 2. ¿En cuáles espacios se registra más participación individual? 3. ¿Captar una mayor participación de ciudadanos no organizados figura como una preocupación u objetivo de trabajo del distrito?

[77] Se utilizó las siguientes preguntas: 1.¿Es habitual recibir visitas de vecinos, o consultas telefónicas o reuniones informales?. 2. ¿Para el distrito es importante mantener estos espacios? ¿Por qué razones?

influencia –, podemos advertir que en los CGP donde hay una presencia menor de ciudadanos no organizados en los espacios formales de participación tiende a existir a su vez un más alto grado de uso de mecanismos o espacios informales de influencia (13, 3 y el 6). Nos referimos básicamente a charlas informales con los directores o coordinadores de áreas específicas, visitas no concertadas, contactos telefónicos, etc.

En cuanto al grado de **participación de tipo asociativa** (ver Cuadro 3.8), los CGP 13 y 1, llevan la delantera. Pero, también, en el 14 y el 3 se registran niveles considerablemente altos de este tipo de participación. Aquí pareciera haber una clara relación con el perfil de la trama asociativa ya que en estos distritos los entrevistados caracterizaron a sus propios tejidos asociativos como muy activos, variados en perfiles y densos. Por el contrario, aquellos distritos donde la participación asociativa es más débil, sus tramas asociativas fueron caracterizadas como poco activas, orientadas mayormente a intereses privados, poco densas o con perfiles más tradicionales.

Cuadro 3.8: Mapa de la Oferta participativa por CGP seleccionado: Participación Asociativa y Perfil de la Trama Asociativa

CGP	Participación asociativa	Perfil de la Trama asociativa
N.13	Alta	Activa: de tipo tradicional (asociaciones vecinales y políticas) y de nuevo cuño (ongs de desarrollo).
N.14	Media alto	Activa, rica y densa. orientada a lo cultural
N.1	Alta	Heterogénea, activa y densa. Se da la mayor concentración de asociaciones de diverso tipo.
N.3	Media alto	Asociaciones vecinales tradicionales, culturales, inmigración.
N.6	Media	No muy activa. Perfil mas tradicional

Fuente: elaboración propia en base a fuentes primarias

Por último, si comparamos la participación asociativa con el uso de mecanismos o espacios informales (ver cuadro 3.9) vemos que, a diferencia de lo que pasará en Barcelona donde aquellos distritos con alta participación de asociaciones también presentan un uso intensivo de espacios informales de influencia, no parece haber una relación clara. Los que tienen una alta participación asociativa hacen uso de mecanismos informales de influencia en un grado medio alto o medio bajo y los que tienen una participación asociativa media también.

Cuadro 3.9: Mapa de la Oferta participativa por CGP seleccionado: Participación Asociativa y Uso de Mecanismos Informales de Influencia

Distritos	**Participación asociativa**	**Uso de mecanismos o espacios informales de influencia**
N.13	Alta	Medio alto
N.14	Medio alto	Bajo
N.1	Alta	Medio bajo
N.3	Medio alto	Alto
N.6	Media	Medio-alto

Fuente: elaboración propia en base a fuentes primarias

3.3. B. Mapa de la Oferta Participativa en Barcelona[78]

3.3.1. La participación en el ámbito de la ciudad

Barcelona, al igual que algo más de la mitad de los Ayuntamientos españoles (encuesta del FEMP, 2002), cuenta con un reglamento jurídico específico que regula, ordena y establece los modos en que debe ser canalizada la participación en la ciudad y en los distritos[79]. La capital catalana fue una de las primeras ciudades españolas en darse esta normativa a mediados de los 80, en el marco de un intenso proceso de descentralización política y territorial de su gobierno[80] que describiremos y analizaremos en el capítulo siguiente. Posteriormente, la Carta Municipal aprobada en 1997 por unanimidad de todos los grupos políticos presentes en el Pleno Municipal también recogió un apartado especial referente al tema de la participación.

El reglamento actualmente vigente en Barcelona -las "Normas Reguladores de la Participación Ciudadana"- fueron aprobadas en el 2002 por el Pleno Municipal y son

[78] El trabajo de campo para confeccionar el "Mapa de la Oferta Participativa en Barcelona: ciudad y distritos" ha sido realizado enteramente gracias el apoyo de la Fundación J. Bofill.

[79] El marco jurídico propiamente local más amplio está constituido por la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local de 1985 (Ley 7/1985 de 2 de Abril) y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986 (Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre). La LRBRL en su capítulo IV establece formulas de carácter obligatorio (intervención en plenos municipales, audiencias públicas) y de tipo preceptivo (intervención y representación en comisiones informativas, referéndum, desconcentración de servicios mediante consejos o juntas de distrito, consejos consultivos sectoriales.

[80] El primer reglamento de Barcelona es de 1986. Pese a que otras ciudades catalanas, de mucho menor porte, iniciaron antes el camino de intentar institucionalizar la participación (como Sant Feliu de Llobregat) lo hacían a través de la incorporación de capítulos específicos en el Reglamento Orgánico Municipal y no en el marco de un proceso de descentralización política y administrativa (Pindado, 1999 Informe Ramio).

el producto de un vivo proceso participativo que duró dos años y, como veremos, involucró a numerosos actores de la sociedad civil como ciudadanos no organizados. A diferencia de 1986 -donde los procesos de regulación normativa de los distritos y de la participación fueron simultáneos y formaron parte casi de un mismo marco legislativo-, en esta ocasión ambas reformulaciones fueron concebidas como procesos diferentes.

Las Normas reconocen, en primer lugar, el derecho de *"todo el mundo a intervenir directa o mediante las asociaciones en la **gestión** de los asuntos públicos"*[81] mediante los órganos e instancias dispuestos a tal fin. Y el Estado local deberá garantizar este derecho[82], abriendo los canales suficientes y flexibles a fin de asegurar que todo el que desee participar pueda hacerlo.

En el cuadro que se presenta a continuación, se enumeran las distintas instancias de participación establecidas en el Reglamento, se definen aquellas que están vigentes y en uso así como el carácter de la misma y la base de la participación, de modo tal de conformar así un mapa de la oferta participativa barcelonesa en los mismos términos que los utilizados para el caso de Buenos Aires.

[81] Artículo 5, punto 1. Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana, Ayuntamiento de Barcelona.
[82] Las Normas prevén que cualquier ciudadano/a que considere que su derecho a la participación no es respetado puede acudir a la Comisión de Amparo que funciona en el marco del Consejo de Ciutat. Está compuesta por el Regidor de Participación y un miembro de todos sectores que componen este Consejo.

Cuadro 3.10: Instancias de participación contempladas en las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana en Barcelona (2002) según base de la participación, fase de actuación y estado actual

Mecanismo	**Fase del proceso de actuación pública**	**Base de la Participación**	**Estado actual**
1.Consejo de Ciudad	Diagnóstico de Problemas, Canalización de demandas, Formación de Agendas	Mixta. Con ciudadanos no organizados elegidos aleatoriamente de entre un registro de personas interesadas en participar.[83]	En funcionamiento desde el 2004
2. Consejos Sectoriales de ciudad	Diagnóstico de Problemas, Canalización de demandas, Formación de Agendas. Pero puede realizar dictámenes de carácter preceptivo previa elaboración de Informes participativos. Lo resuelto se incorpora en el expediente administrativo.	Asociativa: Sectorial o Territorial	En funcionamiento. Actualmente existen 19 consejos.
3.Audiencias Públicas (de ciudad o de distrito)	Diagnóstico de Problemas, Canalización de demandas, Formación de Agendas	Mixta: Asociativa y personal	En funcionamiento
4.Consultas Ciudadanas (de ciudad o de distrito)	Diagnóstico de Problemas, Canalización de demandas, Formación de Agendas	Personal	Se convoca a propuesta de Alcalde, Consejo de Ciutat y/o ciudadana. En este caso, con el 1% de firmas autentificadas de mayores de 16 años empadronados. **Su resultado puede ser vinculante si se consigue como mínimo la participación del 50% del padrón de personas +16.**
5. Memorias Participativas (Informes Participativos a nivel de distrito)	Adopción de decisiones y/o formulación de políticas. Tiene carácter preceptivo.	Asociativa	En funcionamiento

[83] En los Criterios se había establecido que no fuera con base a este Registro sino con base al padrón de la ciudad.

Cuadro 3.10: Instancias de participación contempladas en las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana en Barcelona (2002) según base de la participación, fase de actuación y estado actual (continuación).

Mecanismo	Fase del proceso de actuación pública	Base de la Participación	Estado actual
6.Gestión Cívica de servicios municipales y equipamientos	Carácter: corresponsabilidad y co decisión Con el tejido asociativo	Asociativa	En funcionamiento
7.Petición Ciudadana		Personal o Asociativa	En funcionamiento
8.Iniciativa Ciudadana		Personal o Asociativa	En funcionamiento

Fuente: elaboración propia con base a reglamento de Participación, información oficial del Ayuntamiento y otras fuentes secundarias, 2005.

Las Normas promueven, además, metodologías deliberativas de participación como los jurados ciudadanos, paneles o encuestas ciudadanas pero no las reglamenta para ningún caso específico y hasta el momento no se han realizado ninguna. También cuenta con una serie de interesantes instrumentos destinados a fomentar la regulación y el control del asociacionismo a través de un Fichero General de Entidades de inscripción voluntaria, y el Código Ético de las Asociaciones elaborado por las propias organizaciones que pretende fomentar la transparencia y las practicas democráticas al interior del sector.

Una mirada general del cuadro revela un modelo aún predominantemente consultivo, de canalización de demandas y propuestas; y con pocos mecanismos orientados a la decisión, auditoria y/o control por parte de la sociedad civil de la labor y los compromisos de gobierno como de los derechos establecidos y obligaciones contraídas. De 8 instrumentos, instancias o mecanismos, 6 se dirigen fundamentalmente al diagnóstico de problemas, canalización de demandas y/o formación de Agendas. Uno a la toma de decisiones propiamente dicha (las Memorias Participativas) y otro a la cogestión que según que modalidad adopte ésta estará màs cerca de la codecisión o no.

De ellos, el Consejo de Ciudad, en funcionamiento desde el 2004, es definido por el propio Ayuntamiento como el máximo órgano participativo de la ciudad. Este órgano ya había sido incluido en las anteriores Normas de la Participación del 86, pero lo

cierto es que nunca había sido puesto en práctica. Está presidido por el Alcalde y compuesto por:

- un Regidor/a representante de cada uno de los 5 grupos políticos con representación en el Consistorio
- hasta 15 personas de relevancia social o cultural, nombradas por el Plenario del Consejo Municipal a propuesta del Alcalde
- hasta 15 instituciones significativas de la ciudad a propuesta del Alcalde y elegidas por el Consejo Municipal de Asociaciones
- un representante asociativo de cada uno de los consejos ciudadanos de los 10 distritos y otro de cada uno de los consejos sectoriales del ámbito ciudad (19 Consejos sectoriales)
- hasta 15 representantes de asociaciones que figuren en el Fichero General de Entidades Ciudadanas escogidas por las propias asociaciones
- hasta 15 ciudadanos/as escogidos aleatoriamente de un registro de personas interesadas en participar
- 2 vicepresidencia de representación asociativa

En total son casi 100 personas de las cuales 30 son propuestas por el Alcalde, 5 son representantes políticos[84], 1 secretario del ayuntamiento, 46 son elegidas propiamente por las asociaciones y 15 están a título individual. Según las especificaciones realizadas en las Normas pero también en el propio Reglamento de Funcionamiento del Consejo (2005) tiene funciones básicamente de asesoramiento de las grandes líneas de la política y la gestión municipal y deliberativas al tratar de generar consensos sobre estos temas. También, conoce y debate los grandes proyectos del Ayuntamiento así como los presupuestos municipales y los principales resultados de la gestión municipal pero su rol en estas materias no va más allá de la mera información.

Pero su puesta en marcha en la práctica no ha sido fácil y despertó muchas dudas en el equipo de gobierno tal como lo demuestran las propias palabras del Director de Participación del Ayuntamiento:

> ¿Cómo vamos a hacer para que un órgano de 100 personas funcione y que sea realmente consultivo? Al principio pensamos en que valide todo lo relativo

[84] El resto de los regidores políticos pueden participar con voz pero sin voto.

a presupuesto, fiscalización del mismo y planes... Pero también dijimos ¿para esto solo...? las asociaciones nos dirán: "¿iremos solo por esto?, me ahorro este tiempo y adiós". Con lo cual fue el propio Alcalde que decidió....fue una idea suya... utilizar este órgano como un...en realidad haciendo lo que ya tenia que hacer, como un espacio de debate del diseño de la ciudad y estamos haciendo una prueba piloto y creo que funcionara bien. En estos dos años y medio que le queda de vida hasta que se acabe la legislatura va a tratar tres temas: vivienda, inmigración y convivencia ciudadana...[85]

Para ello la dinámica de funcionamiento implementada consiste en:

Sacar tres libros blancos sobre los tres temas. Ya empezamos con el primero, de vivienda. Se hará una especie de informe de autor con un experto independiente, en este caso hecho por un especialista catedrático de la universidad de BCN que elaborará un guión de lo que debería ser un libro blanco de la vivienda. Y a partir de aquí a través de una metodología participativa que no desarrollará el mismo consejo sino que será a través de una consultora se sacara la propuesta del libro blanco[86].

Se prevé que el Consejo se reúna dos veces al año y su resultado no sea vinculante. Dada la corta andadura que tiene este órgano aún es poco lo que se puede evaluar. No obstante, dada la mega estructura que representa, los objetivos propuestos y la dinámica de funcionamiento que se ha establecido parece ser difícil pensar que su accionar pueda tener algún impacto preciso.

También en este plano consultivo, están los Consejos sectoriales de ciudad que son la verdadera columna vertebral del sistema participativo en Barcelona.

En la actualidad están en funcionamiento 19 y abarcan temas específicos o áreas de política sectorial como bienestar social, juventud, vejez, mujer, inmigración, etc. Muchos de ellos, como el Consejo de la Juventud de Barcelona (CJB) o el Consejo Municipal de Bienestar Social (CMBS), tienen en sus espaldas más de 20 años de recorrido e historia de participación en la ciudad. Este último (CMBS) fue creado en 1988, cuando aún ni siquiera existía el área de Bienestar Social en el Ayuntamiento, es uno de los más importantes y ha sido generador a lo largo de su larga historia de

[85] Entrevista al Director de Participación del Ayuntamiento, Barcelona.
[86] Ídem.

nuevos consejos sectoriales afines al área (Sarasa y Guiu 2001, Walliser 2003). Desarrolla actividades a tres niveles: Consejo Plenario, Comisión Permanente y Grupos de Trabajo. El primero es el principal órgano de decisión que se reúne una vez al año y donde se presentan las propuestas de los grupos de trabajo. Aquí son discutidas, analizadas, aprobadas o rechazadas. En esta mismo Plenario, el Ayuntamiento demuestra también cada año el grado de realización y cumplimiento de las iniciativas y propuestas emanadas del Consejo. La Comisión Permanente por su parte funciona como la coordinación de los grupos de trabajo con una periodicidad más habitual que el Plenario y dota de insumos a los Grupos de trabajo que son el espacio donde verdaderamente se cocinan las propuestas en cada materia. En los tres ámbitos la toma de decisiones suele ser por consenso entre todos los miembros y participantes.

Los consejos sectoriales posteriores al CMBS, como el Consejo de la Gent Gran de Barcelona, el de Dones, el de Inmigración y el del Poble Gitano, siguen en términos generales igual dinámica y estructura de trabajo.

A partir de las Normas del 2002, todos básicamente están formados por un regidor de cada grupo municipal con representación en el Ayuntamiento, por representantes de las entidades y por personalidades relevantes del ámbito en cuestión elegidas por el Alcalde en consenso con las asociaciones. Son presididos por el Alcalde y la vicepresidencia es de carácter asociativo. Pero sin duda la característica más relevante de este instrumento es que están facultados para emitir dictámenes sobre las actuaciones municipales en la materia; para ello, deben realizar un Informe Participativo que de manera preceptiva se envía a los órganos del Ayuntamiento implicados. Esta característica, posibilita que puedan incidir de un modo más directo en las políticas sectoriales y que su función no se limite únicamente a la formación de agenda, asesoramiento y seguimiento de las políticas municipales.

En el plano de la participación sectorial, y más allá de que no se los cita en las Normas, Barcelona también cuenta con otros espacios más recientes como el Pacto por la Movilidad y el Plan Municipal de Inmigración y el más importante de todos ellos por su larga historia y efectiva trascendencia el Plan Estratégico.

Por último, las Audiencias Públicas son la otra vía de la consulta y la influencia. Estas son convocadas por el Alcalde y pueden ser pedidas por el 1% del padrón municipal de personas mayores de 16 años y, a diferencia del reglamento de participación

anterior, las entidades y federaciones pueden también hacerlo contabilizando sus asociados pero cumpliendo con estrictas condiciones de fiabilidad de los datos. A nivel de distrito existe la Audiencia pública del Estado del Distrito donde los órganos de gobierno presentan cada año una puesta a punto de lo realizado y de las principales líneas de trabajo en territorio. Y a nivel de ciudad, la más importante además de obligatoria, es la Audiencia Pública de Presupuestos y Ordenanzas Fiscales. También, existen otros dos instrumentos –la petición ciudadana que se mueve más bien en el ámbito de la información ya que son quejas o pedidos de aclaración sobre actuaciones municipales y las iniciativas ciudadanas. Estas últimas de mayor relevancia, pueden ser solicitadas para promover disposiciones municipales o realizar actividades de interés público y se necesita el 1% de los empadronados mayores de 16 años o el 3% de esta población en tres distritos como mínimo. Las entidades y federaciones que figuran en el Fichero general de Entidades ciudadanas también pueden presentar IC contabilizando sus propios socios pero cumpliendo estrictas condiciones.

Respecto a las Normas de Participación Ciudadana del 86´ se han logrado algunos avances importantes. Uno de ellos, si se pone en práctica con cierta regularidad, puede transformar el modelo de participación barcelonés de uno muy consultivo a otro más decisorio. Me refiero a la inclusión de instrumentos de participación de proceso cuyo resultado narrativo-metodológico-administrativo se ha dado en llamar: "Memorias Participativas". Las Normas actuales establecen que para los *"proyectos urbanísticos de gran envergadura o de especial trascendencia, planes temáticos o sectoriales, disposiciones municipales de especial relevancia ciudadana y sobre todo en los planes de actuación municipal* se deben impulsar de manera preceptiva estos procesos"[87] y serán recogidos en las memorias participativas[88]. Inmediatamente después de este artículo, las Normas aclaran que estos procesos y mecanismos de participación ciudadana de *"ningún modo pueden producir menoscabo de las facultades decisorias de los órganos representativos de la corporación municipal"*[89].

[87] Artículo 22, 1 Título IV, Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana, 2002, Ayuntamiento de Barcelona.

[88] Este no ha sido un nombre del todo afortunado; ya que es el nombre que adquiere el resultado administrativo final que es un Informe de todo el proceso de participación en un momento y para una cuestión determinada. Por lo que he visto en el campo, en algunos, distritos se confunde este resultado –la elaboración de un Informe que funcione como memoria participativa- con el verdadero proceso de participación de carácter preceptivo.

[89] Artículo 22, 2 Título IV, Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana, 2002, Ayuntamiento de Barcelona.

Para el desarrollo de las Memorias se establecen tres fases de desarrollo (información, aportaciones ciudadanas y de devolución) que están descriptas en las Normas de manera muy general.

Esta generalidad en la definición del proceso fue precisamente muy controvertido durante la discusión de las Normas ya que muchas de las asociaciones que estuvieron involucradas -entre ellas- la FAVB (Federación de Asociaciones de Vecinos/as de Barcelona) consideraron negativo que no se incluyeran en el reglamento los criterios más específicos que deben seguirse para su elaboración, así como la especificación muy detallada de los casos en que debe ser obligatorio ordenar una memoria participativa[90]. Quizá, en esta ausencia esté en parte la explicación de su poco uso a más de tres años de ser aprobadas las Normas o su total ignorancia frente a los importantes reordenamientos urbanos realizados en el noreste de la ciudad producto del desarrollo del Forum de las Culturas en el 2004[91].

Hasta el momento, las experiencias más interesantes de participación en este punto se han registrado con la elaboración del Plan de Actuación Municipal (PAM) del 2004-2007 y en algunos Planes de Actuación Distrital (PAD) durante ese periodo.

El PAM es un instrumento de planificación de la actividad municipal de cada mandato de gobierno, tiene una naturaleza de directriz de las políticas públicas durante tres años de gobierno. A su vez, los PAD son lo propio pero a nivel de actuación en el ámbito de distrito.

Por primera vez, durante los tres primeros meses del 2004, se llevó a cabo un intenso y abierto proceso participativo para consensuar las principales líneas de actuación del PAM y los PAD de los 10 distritos mediante el instrumento de la memoria participativa. Todo el proceso ha sido muy complejo ya que involucro dos niveles de debate: ciudad y distrito; numerosos actores sociales: asociaciones y ciudadanos no organizados y varios mecanismos o espacios de participación de vieja y nueva generación: audiencias públicas, consejos sectoriales de ciudad y de distrito, Consejo de ciudad, foros de Internet y un cuestionario estandarizado dirigido a toda la población.

[90] Entrevista a dirigentes de la FAVB, 2005

[91] El Forum de las Culturas fue un mega evento internacional y que pretendió como en su momento lo fueron los Juegos Olímpicos Barcelona 82, constituirse en motor de crecimiento y planificación urbana de una zona muy degrada de la ciudad. A diferencia de aquel, éste se llevó a cabo con muchas críticas de diversos e importantes sectores de la sociedad civil.

A partir de un documento inicial de ejes estratégicos de ciudad y de bases programáticas para los distritos, ambos elaborado básicamente por las estructuras de gobierno a fines del 2003, se desplegó una serie de debates participativos. En primera instancia y quizás lo más innovador de la experiencia, se elevó un cuestionario estandarizado a todos los hogares de la ciudad[92] que permitía a la persona entrevistada priorizar sobre los 10 ejes de actuación del PAM ya definidos por la institución municipal y se les pedía que señalasen las 3 actuaciones más importantes de cada eje[93]. La participación individual, no obstante, ha sido muy baja; solo 2000 personas respondieron el cuestionario, es decir, el 0,3% de los hogares barceloneses. A su vez, estas personas, realizaron unas 4200 aportaciones nuevas a los ejes ya definidos previamente.

Luego cada uno de los Consejos sectoriales de la ciudad realizó sus propias dinámicas de participación que culminaron con Informes Participativos sectoriales y dado los niveles de participación, la cantidad de aportaciones hechas y las sinergias producidas entre las asociaciones y los responsables de gobierno, se puede decir que fueron el verdadero corazón de todo el proceso[94]. En total en estos ámbitos participaron un poco más de 1200 personas y se realizaron casi la misma cantidad de aportaciones.

Antes de elevar todas las propuestas al Consejo de Ciudad y posteriormente, a los órganos municipales de gobierno involucrados, el Ayuntamiento llamó a una Audiencia Pública para ampliar nuevamente la base de la participación y realizar últimas propuestas y alegaciones. En esta Asamblea asistieron unas 160 personas de las cuales 6 (asociaciones) realizaron aportaciones. Todo el proceso culminó con la elaboración de una Memoria Participativa general que fue trasladada a los departamentos de gobierno y al debate por parte de los grupos municipales con representación en el Plenario Municipal para su final aprobación.

---

[92] Se repartieron unos 600.000 ejemplares mediante la Revista Barcelona Información del mes de Enero que cada mes se distribuyen en todos los domicilios. A su vez se habilitó la posibilidad de rellenarlo por Internet y participar en un Foro creado a tal fin. Este último tuvo muy pocas intervenciones (41) hechas a lo largo del proceso.

[93] Existía un apartado también para proponer nuevos ejes o nuevas acciones.

[94] Participaron 16 Consejos Sectoriales, y depende el consejo, su grado de experiencia y actividad el resultado fue muy rico: como en el caso del Consejo Municipal de Asociaciones de Barcelona, el Consejo de la Juventud de Barcelona, el Consejo Municipal de las Dones de Barcelona, el Consejo de Bienestar Social, o el Pacto por la Movilidad, entre otros.

En total sumando la cantidad de gente que participó vía cuestionario, Internet, audiencia pública y consejos sectoriales el debate y consenso del PAM movilizó a un total de aproximadamente 3600 personas.[95]

A escala territorial, hubo también Informes Participativos de la intervención de los ciudadanos y entidades en los Planes de Actuación de Distrito que reflejan que han sido especialmente activos en Ciutat Vella, Eixample, Sants, Horta y Nou Barris.

Dado que aún no ha terminado el periodo por el que fue definido el primer PAM participativo no se cuenta con análisis del grado de cumplimiento de los acuerdos a lo largo de todo el mandato. Esta misión la deberá desempeñar fundamentalmente el Consejo de Ciudad.

Pero las memorias participativas según lo especifican las Normas no sólo deben aplicarse para la elaboración del Plan de Actuación Municipal o de Distrito, también, ha de ser un instrumento de uso obligatorio en grandes proyectos urbanísticos. En estos casos, las memorias participativas podrían provocar grandes cambios en el modo de decidir de la ciudad. Como señala un integrante de la FAVB, *"si frente a cada gran inversión o proyecto urbanístico o equipamiento de envergadura, las asociaciones, la ciudadanía puede dar su parecer y éste es vinculante, entonces estamos frente a un salto cualitativo en términos de participación"*[96]. Si ello representa o no un verdadero salto cualitativo aún no estamos en condiciones de poder evaluarlo, en todo caso dependerá de la existencia de una firme voluntad política para efectivamente iniciar memorias participativas frente a cada gran proceso de reforma urbana y de la capacidad de las asociaciones para exigir que se cumpla con ello. Como ya se verá, a partir de las entrevistas mantenidas en ambos sectores, no pareciera haber muchas señales positivas para pensar que sí.

En referencia a la base de la participación, el cuadro 3.10 y lo explicitado hasta el momento revela que el modelo es básica y fundamentalmente de base asociativo. Pero también es cierto que desde el 2002 el Ayuntamiento está comenzando a reconocer al "ciudadano no organizado" como el nuevo sujeto de la participación urbana. El hecho que el Consejo de Ciudad, los Consejos Ciudadanos de Distrito y

[95] Este número no incluye la cantidad de participantes en los PAD de distritos que alcanzó a los 2500 aproximadamente. Las cifras parciales y totales de todo el apartado provienen del Documento Oficial: El PAM, un projecte fet entre tots y totes: Memòria del Procés de participació, Programa d`Actuació Municipal 2004-2007. Informe Metodològic.
[96] Entrevista a importante dirigente de la FAVB, 2005.

hasta el Plan Estratégico actual busquen, promuevan y cuenten con su presencia permite como veremos mas adelante –entre otras cosas- que los intereses de mundo asociativo se vean equilibrados y sopesados por los intereses de los ciudadanos individuales.

Pese a que muchas de las asociaciones consultadas experimentan la incorporación de la participación individual al diseño de la ciudad como una amenaza de su *"representación"* y como una *"privatización de la participación"* lo cierto es que promueve un valor fundamental de la democracia: el igual derecho a participar e influir en las decisiones de todos los ciudadanos.

3.3.2. La participación en el ámbito territorial

En el **ámbito territorial** el esquema de participación formal en las políticas urbanas de carácter barrial o distrital está, al contrario que en Buenos Aires, mucho más desarrollado. En gran parte, ello se debe a que, como veremos en el siguiente capítulo, el proceso de descentralización del gobierno iniciado en 1979 que culmina con la división política y administrativa de la ciudad en 10 distritos, brindó un notable impulso a la participación en estos ámbitos. Especialmente, a través de la gestión asociada y la cogestión y otras experiencias de carácter más innovador. Aquí es donde Barcelona muestra toda su riqueza.

Este apartado tiene por propósito, entonces, conocer el alcance y la dinámica de la participación que se está dando en los 10 distritos en la actualidad. Intenta dar un paso más allá del diseño institucional formal existente – el que prescribe las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana que describimos en el punto anterior – para acercarnos a la realidad del involucramiento ciudadano en el día a día de los Distritos.

Este análisis se elabora básicamente a partir de datos de fuentes primarias recogidos a través de entrevistas semi estructuradas realizadas entre los meses de marzo y finales de noviembre del 2005.

Al igual que en Buenos Aires, se presenta en el cuadro 3.11 los cargos de las personas entrevistas, el perfil del entrevistado, grado de interés percibido por el tema

y, en este caso, dado su mayor nivel de descentralización política, se describe la organización política de cada distrito.

Como ya explique, tanto el perfil del entrevistado como el grado de interés percibido surgen de la apreciación realizada por mi misma como entrevistadora luego de finalizada la entrevista, y posteriormente, vuelta a ser escuchada.

Y he querido retratar, en términos generales, el tipo de discurso mantenido por el entrevistado respecto de la participación, es decir, si configura un discurso propio que revela preguntas y preocupaciones sobre el mejor modo de llevar a cabo la participación o si más bien, responde desde un discurso más o menos armado, más o menos compacto, y restringido acerca de los beneficios de la misma. En ocasiones, el implementar políticas de participación es vivido por los regidores o consejeros como una obligación política-partidaria o normativa más que como una convicción y en ese caso los resultados podrían verse afectados.

Respecto de la segunda categoría –el grado de interés por el tema- intenta reflejar también en términos generales y con base a un primer análisis, si el tema de la participación figura como una preocupación importante en el distrito y si es objeto de políticas o estrategias para mejorar su realidad.

Cuadro 3.11: Cargo y perfil del entrevistado, grado de interés en el tema y organización política según Distrito.

Distritos	**Organización política del Distrito**	*Cargo o función*	*Perfil del entrevistado: discurso*	*Grado de Interés por el Tema*
1. Ciutat Vella	Presidente PSC Regidor: PSC	Consejero técnico	Discurso "armado" sobre la participación. Proveniente del mundo asociativo	Medio-bajo
2. Eixample	Presidente ERC Regidora:PSC	Consejera técnico	Técnica muy preparada con interés manifiesto y discurso propio	Medio-alto
3. Gracia	Presidente PSC Regidor PSC	Consejero técnico	Discurso propio Cuestionamientos interesantes sobre el tema.	Alto
4. Horta-Guinardo	Presidencia PSC Regidora: IC-V	Regidora de distrito	Discurso propio, con voluntad política firme y cuestionamientos importantes al tema	Alto
5. Les Corts	Presidente PSC Regidora: PSC	Regidora de distrito	Discurso restringido sobre la participación. Con límites al tema	Medio-bajo
6. Nou Barris	Presidente PSC Regidor: PSC	Asesor técnico de Gerencia dedicado a Participación)	Técnico muy preparado. Discurso propio y compacto sobre el tema	Alto
7. Sant Andreu	Presidencia IC Regidor:PSC	Consejero Técnico	Técnico interesado y preparado en el tema, aunque con un discurso más armado	Medio
8. Sant Marti	Presidencia PSC Regidor: PSC	Regidor de Distrito	Discurso armado sobre el tema. Para todo una respuesta. Visión más restringida: como el derecho a opinar, no decidir	Bajo
9. Sants	Presidente PSC Regidor: PSC	Asesor de Gerencia, Encargado del tema participación.	Discurso propio sobre la participación, con cuestionamientos interesantes e interés manifiesto	Alto
10. Sarriá - Sant Gervasi	Presidencia CIU Regidora Ejecutiva PSC	Consejero técnico	Discurso intermedio	Medio-bajo

Fuente: Elaboración propia, con base a las entrevistas realizadas, 2005.

Si prestamos atención al Cuadro, observamos que la variable organización política del distrito, no parece explicar demasiado los grados de interés percibidos. En los cuatro distritos donde el grado de interés encontrado sobre el tema de la participación es bajo o medio-bajo (Les Corts, San Marti y Sarriá, Ciutat Vella) la Regidoría del Distrito está a cargo del PSC[97]. Pero en los distritos donde este grado de interés es más alto, la Regidoría también está en manos de esta misma fuerza política con la única excepción de Horta Guinardó a cargo de IC-V.

Sin embargo, sí hay un elemento en común entre aquellos que manifiestan un alto grado de interés por el tema y es el perfil del entrevistado: me refiero básicamente a la presencia de consejeros con un claro perfil político que son los encargados de dinamizar la participación, con fuertes convicciones acerca de sus ventajas, conscientes de los problemas que puede acarrear a la gestión diaria pero más seguros de los beneficios que le reporta a las políticas públicas (con la única excepción de Horta-Guinardo donde quien realiza esta función es la Regidora de IC-V) Esta relación se hace más evidente en Gracia, Nou Barris, Sants y en menor medida en el Eixample.

El análisis que se presenta seguidamente es entonces realizado con base a las entrevistas realizadas a los Consellers Tecnics de los Distritos de la ciudad, y sólo en tres casos Horta, Les Corts y Sant Martí a sus Regidores[98].

En cada uno de los 10 Distritos existen básicamente 4 canales de participación:

- Consejos (de tres tipos: Ciudadano, Sectorial o de Barrio)
- Audiencias públicas
- Cogestión de servicios municipales sobre todo en el área de cultura, ocio o deporte

[97] Cabe aclarar que en dos de ellos, Les Corts y Sarriá, CIU tiene una fuerte tradición en la zona. Pese a que en ambos gobierna el PSC en coalición con IC-V y ER; en Les Corts, CIU tiene 5 concejales (más que el PSC) y en Sarría, CIU tiene 7 concejales cinco más que el PSC. No obstante, pareciera ser claro que quien define las políticas de participación a ser implementadas y promovidas en el distrito, no son los consellers sino más bien el/la regidor de Distrito quienes cumplen funciones ejecutivas en el territorio. Hasta 1998 que fue el momento que entra en vigor la Carta Municipal, el regidor de distrito era elegido por el plenario del distrito, o sea en función de las fuerzas políticas mayoritarias en el distrito. A partir de esa fecha, cuando entra en vigor la Carta Municipal, el regidor comienza a cumplir funciones mas ejecutivas y el presidente (más representativas: preside el Consell de Distrito y la Junta de portavoces).

[98] Cuando se solicitaba la entrevista se requería por el encargado/a de Participación en el distrito de nivel político o técnico-político. En estos casos, los Regidores han querido responder ellos mismos la entrevista. En muchos distritos, pese a tener más 15 años de experiencia en participación, no se distinguía con claridad y rápidamente quién era el responsable de esta área.

- Participación en el Plenario del Consell de Distrito, que es el máximo órgano de representación política en el Distrito.

En todos los casos se respeta el mínimo denominador común exigido por las Normas generales de la ciudad y que desde luego cada Distrito puede ampliar de acuerdo a sus necesidades o idiosincrasia. Analicemos el grado de funcionamiento real de estos mecanismos más allá de lo que prescriben las Normas y de lo que cada Distrito de una forma u otra adapta en sus propias reglas de funcionamiento. A diferencia con el caso porteño, el grado de desarrollo de la participación territorial me ha permitido poder llevar adelante un análisis más exhaustivo de la forma y la intensidad de la participación en cada uno de los distritos.

Si distinguimos la cantidad y el tipo de mecanismos de participación que están en funcionamiento en los distritos, se perfilan con bastante claridad tres grupos diferenciados (ver cuadros 3.12, 3.13 y 3.14)

Uno primero conformado por los distritos que se muestran más activos en cuanto a cantidad de órganos de participación en funcionamiento previstos en las Normas Reguladoras como otros de carácter más innovador o sencillamente más adecuados a las necesidades del territorio.

Cuadro 3.12: Alcance de la participación en los distritos: mecanismos formales de participación en funcionamiento. PRIMER GRUPO

Distritos	Plenario Consell Distrito	Audiencias Públicas	Consejos sectoriales (menos de 4)	Consejos sectoriales (más de 4)	Memorias Participativas	Consell Ciutada	Co-Gestion	Otros:
Ciutat Vella	SI	SI +		6	SI	SI		* 2 Comisiones de trabajo: calendario festivo Supresión de barreras arquitectónicas *PAD * Memoria participativa en Remodelación Plaza de la Gardunya
Gracia	SI	SI		6	¿?	SI	SI	* Comisiones de trabajo en todas las áreas * Consell de Barri * Forum del silenci * Consultas por correo en temas puntuales *PAD
Sants	SI	SI+		7	NO	SI	SI+	* Plan de Equipamiento * PAD *4 Comisiones de trabajo * Plan estratégico de la participación (participado)
Nou Barris	SI	SI		5	NO	SI	SI+	*Plan de Equipamiento *PAD muy activo y resolutivo *Comisión de seguimiento del PAD *Planes comunitarios
Horta Guinardo	SI	SI +	4		SI	SI	SI	*audiencias publicas por barrio rotativas cada 2 meses *comisiones de trabajo *consells de equipamientos *PAD con muy buenos resultados

Fuente: Elaboración propia con base a fuentes primarias (entrevistas) y fuentes secundarias (Normas reguladoras del funcionamiento de cada distrito).

En este grupo están Ciutat Vella, Gracia, Sants, Nou Barris y Horta Guinardo[99] siendo en los cuatro primeros donde se han implementado alguna experiencia innovadora; a saber:

a. Memoria participativa: es el primer distrito que la ha puesto en práctica casi tres años después de haber sido incorporada como gran innovación en las Normas de Participación Ciudadana del 2002. Objeto de la memoria: remodelación de la Plaza de la Gardunya, último espacio a urbanizar en el barrio del Raval. Se inició este proceso en el 2004 y finalizó hace pocos meses en el 2005. Horta Guinardo, también ah realizado una memoria participativa pero como resultado del proceso de discusión del PAD.
b. Consells de Barri de Gracia: Este órgano está dando muy buenos resultados, atrae a ciudadanos no organizados que nunca antes habían participado y también ayuda a evitar la "captura" de estos organismos por los mismos tipos de asociaciones y entidades. Dado el escaso atractivo que concitaban algunos consells sectoriales en dicho distrito, y que el Consell Ciutada sólo se reúne dos veces al año, decidieron crear un ámbito participativo nuevo, más cercano a los barrios y entonces realizan cada mes un Consell de Barri en cada barrio.
c. Plan Estratégico de la Participación en el Distrito de Sants: la Regidora del Distrito, junto con los consellers pero impulsados fundamentalmente por la persona encargada del tema de participación en el distrito (Asesor de Gerencia) decidieron iniciar un proceso de evaluación de la realidad de la participación en el distrito, analizando sus debilidades y fortalezas, y discutiendo propuestas de cambio y mejora. Están ahora mismo llevando a cabo este proceso con la ayuda de una consultora externa y trabajando de modo participativo con todos los sectores.
d. Comisión de control y seguimiento de lo acordado en el Plan de Actuación del Distrito (PAD). Luego de llevar adelante un proceso participativo muy activo durante la elaboración del PAD que duró casi dos años, una buena cantidad de los actores involucrados en este proceso decidieron en conjunto con las autoridades del distrito armar

[99] Horta Guinardo quizá se ubique en los límites de frontera con el grupo que sigue, pero lo he clasificado aquí dado a que, pese a que tiene menos cantidad de consejos sectoriales, realiza una cantidad importante de experiencias participativas en muchos de sus barrios, y en relación con el PAD llevó adelante un proceso muy interesante y dinámico de discusión y co decisión.

una Comisión de seguimiento y control del PAD que se reúne cada seis meses y controla los compromisos asumidos y los que quedan por cumplir.

Otro segundo grupo compuesto por aquellos distritos que presentan una perfomance más intermedia; éstos cumplen con las Normas, tienen una buena cantidad de consejos sectoriales, ofrecen experiencias de cogestión pero parecen un poco menos innovadores o promotores de nuevos espacios o experiencias: Eixample[100] y San Andreu.

Cuadro 3.13: Alcance de la participación en los distritos: mecanismos formales de participación en funcionamiento. SEGUNDO GRUPO

Distritos	Plenario Consell Distrito	Audiencias Públicas	Consejos sectoriales (- de 4)	Consejos sectoriales (+ de 4)	Memoria Participativa	Consell Ciutada	Co-Gestion	Otros:
7.San Andreu	SI	SI		7	NO	SI	SI	*PAD
2.Eixample	SI	SI		SI	No	SI	SI +	*Consejos de Barrio: se realizan uno por año, uno en cada barrio (son 5 barrios) *participaciones puntuales en proyectos (nivel informativo) *PAD

Fuente: elaboración propia con base a fuentes primarias (entrevistas) y fuentes secundarias (Normas reguladoras del funcionamiento de cada distrito).

Y por último, aquellos distritos que por distintas razones (discurso político, compromiso político, características del tejido asociativo, etc.,) tienen en funcionamiento una menor cantidad de órganos de participación y no desarrollan ninguna iniciativa de carácter innovador para promover o potenciar la participación en los barrios: Les Corts, Sant Marti y Sarriá-San Gervasi

[100] Hay que aclarar no obstante que Eixample realiza Consells de Barri y le disputa la originalidad a Gracia pero lo cierto es que la periodicidad con que lo realiza (hace uno por barrio al año, tiene 5 años) nos ha hecho incluirlo en este grupo.

Cuadro 3.14: Alcance de la participación en los distritos: mecanismos de participación en funcionamiento. TERCER GRUPO

Distritos	Plenario Consell Distrito	Audiencias Públicas	Consejos sectoriales (menos de 4)	Consejos sectoriales (más de 4)	Memorias Participativas	Consell Ciutada	Co-Gestion	Otros:
5.Les Corts	SI	SI	SI		NO	SI	NO	*comisiones de trabajo específicas *PAD
8.San Marti	SD	SI	SI (3)		NO	SI	SD	*comisiones de trabajo *comisiones coyunturales *PAD
10.Sarriá-Sant Gervasi	SI	SI	4 (dos más activos)		NO	SI	SD	*Plan Equipamiento *PAD

Fuente: elaboración propia con base a fuentes primarias (entrevistas) y fuentes secundarias (Normas Reguladoras del funcionamiento de cada distrito)

También, se ha podido valorar –al igual que en Buenos Aires- el uso de los mecanismos formales de participación en cada distrito, si la misma es mayormente canalizada a través de las asociaciones o no, si se registra participación de los ciudadanos a título individual y si ello implica una presencia alta o no de mecanismos informales o *ad hoc* de participación.

Si se realiza una lectura vertical del Cuadro 3.15, **la captación o no de participación ciudadana de tipo individual a través de los mecanismos existentes** – vemos que casi todos los distritos manifiestan un mismo patrón de comportamiento: **la presencia o el acercamiento de individuos no organizados es baja a medio-baja en todos los distritos**. Aquellos que reconocen una mayor presencia de individuos en los órganos de participación es fundamentalmente a través de las Audiencias Públicas y/o los Consell de Barri que se realizan en Gracia o en el Eixample. En el caso de las Audiencias públicas en parte se da esta mayor captación de ciudadanos porque el mismo mecanismo en sí lo permite. En el segundo caso, los Consell de Barri son de por sí un diseño innovador que han puesto en marcha ambos distritos con muy buenos resultados, donde el acercamiento al territorio ha permitido captar mayor participación individual como asociativa (nuevas asociaciones que nunca antes habían participado en los órganos previstos).

Al realizar una lectura horizontal del mismo cuadro y relacionando el grado de participación individual a través de mecanismos formales con el comportamiento de la segunda variable –**grado de uso de mecanismos o espacios de tipo informales de**

influencia –, podemos advertir que en casi todos los distritos donde hay una escasa presencia de ciudadanos no organizados en los espacios formales de participación existe a su vez un alto grado de uso de mecanismos o espacios informales de influencia, nos referimos básicamente a charlas informales con los regidores o consellers, visitas no concertadas, contactos telefónicos, etc. En una primera lectura esto puede significar que la ausencia de una política de captación de individuos no organizados lleva a que éstos decidan apelar a otros medios para poder hacer llegar sus demandas o explicitar sus necesidades. Pero al mismo tiempo, esto podría estar generando un círculo vicioso donde los contactos informales vacían de contenido a los órganos formales.

Cuadro 3.15: Mapa de la Oferta participativa por Distrito: Participación Individual y Uso de Mecanismos Informales de Influencia

	Participación individual[101]	**Uso de mecanismos o espacios informales de influencia**[102]
1.C.Vella	Baja (+en AP)	Alto
2.Eixample	Media baja (+ AP y CB)	Medio-alto
3.Gracia	Media baja (+ en CB)	Medio-alto
4.Horta-Guinardo	Media (+en AP)	Medio
5.Les Corts	Baja	Medio-alto
6.Nou Barris	Baja (+ en conflictos puntuales)	Alto
7.San Andreu	Media (+AP)	Medio-alto
8.San Marti	Baja	Alto
9.Sants	Media	Medio-alto
10.Sarriá	Baja	Alto

Fuente: elaboración propia. AP: Audiencias públicas. CB: Consell de Barri

En cuanto al grado de **participación de tipo asociativa** (ver Cuadro 3.16), Gracia, Horta, Nou Barris y Sants llevan la delantera. Luego, Eixample, San Andreu y Ciutat Vella se encuentran en una posición intermedia y por último, Les Corts, Sarriá y Sant Marti con una baja participación de las asociaciones de la zona. Aquí pareciera haber una clara relación con el perfil de la trama asociativa ya que en el primer grupo de distritos los entrevistados caracterizaron a sus propios tejidos asociativos como muy

[101] Se midió con las siguientes preguntas abiertas: 1. En términos generales, ¿cuál es la proporción aproximada de ciudadanos no organizados en los distintos mecanismos formales de participación? 2. ¿En cuáles espacios se registra más participación individual? 3. ¿Captar una mayor participación de ciudadanos no organizados figura como una preocupación u objetivo de trabajo del distrito?

[102] Se utilizó las siguientes preguntas: 1.¿Es habitual recibir visitas de vecinos, o consultas telefónicas o reuniones informales?. 2. ¿Para el distrito es importante mantener estos espacios? ¿Por qué razones?

activos, reivindicativos, con fuertes tradiciones participativas y, en el caso, de Sants con un componente propositivo muy marcado. Por el contrario, aquellos distritos donde la participación asociativa es más débil, sus tramas asociativas fueron caracterizadas como poco activas, orientadas mayormente a intereses privados, poco densas y muy heterogéneas, en algunos casos.

Cuadro 3.16: Mapa de la Oferta participativa por Distrito: Participación Asociativa y Perfil de la Trama Asociativa

Distritos	**Participación asociativa**	**Perfil de la Trama asociativa**
1.C.Vella	Medio alto	Heterogénea, compleja, alta densidad
2.Eixample	Media	Activa, Orientada a lo cultural, no muy densa
3.Gracia	Alta	Activa y de fuerte tradición histórica. Componentes tradicionales e innovadores a la vez.
4.Horta-Guinardo	Alta	Activa y reivindicativa aunque con algunas fracturas
5.Les Corts	Media baja	Pequeña, algo pasiva, conservadora
6.Nou Barris	Alta	Activa, reivindicativa y muy participativa
7.Sant Andreu	Medio	Fragmentada, conflictos puntuales Con núcleos + activos
8.Sant Marti	Bajo	No muy activa, no muy densa, Orientada a intereses privados
9.Sants	Alto	Activa, fuerte, reivindicativa y propositiva
10.Sarriá	Bajo	Poco activa. No demasiado densa. Poco interés en participar Más centrada en intereses privados orientación cultural tradicional. Difíciles de atraer.

Fuente: elaboración propia en base a datos primarios

Ahora si comparamos la participación asociativa con el uso de mecanismos o espacios informales (ver cuadro 3.17) vemos que, en general, los distritos donde la participación de asociaciones es alta o media alta (Ciutat Vella, Gracia, Horta, Nou Barris, Sants), también, tienen un uso intenso de espacios informales de influencia. Es decir, a más uso de los mecanismos formales por parte de las asociaciones más uso de los informales. Una hipótesis a confirmar que explicaría esta estrategia alude a que o bien los mecanismos formales no son lo suficientemente eficaces en alcanzar determinados objetivos; y las asociaciones consideran importante completar sus posibilidades de ejercer influencia en las autoridades a través de espacios de “participación bilateral” como uno de nuestros entrevistados ha señalado.

Cuadro 3.17: Mapa de la Oferta participativa por Distrito: Participación Asociativa y Uso de Mecanismos Informales de Influencia

Distritos	**Participación asociativa**	**Uso de mecanismos o espacios informales de influencia****
1.C.Vella	Medio alto	Alto
2.Eixample	Media	Medio-alto
3.Gracia	Alta	Medio-alto
4.Horta-Guinardo	Alta	Medio-alto
5.Les Corts	Media baja	Medio-alto
6.Nou Barris	Alta	Alto
7.Sant Andreu	Medio	Medio-alto
8.Sant Marti	Bajo	Alto
9.Sants	Alto	Medio-alto
10.Sarriá	Bajo	Alto

Fuente: elaboración propia

Hay sin embargo dos casos en los que esta relación no se da o es la inversa: a menos participación asociativa más uso de la participación informal. Estos son: Sant Martí y Sarriá. Como vimos, estos dos distritos son también los que tienen menos cantidad de mecanismos de participación en funcionamiento.

3.4. Conclusiones

He intentado en este capítulo describir, analizar y comprender la forma, el alcance y la dinámica que adquiere la participación institucional en Buenos Aires y Barcelona. A través de sus normas pero también de la dinámica real que asume la participación a escala territorial ambas ciudades logran delinear un diseño institucional de la oferta participativa. Somos conscientes que probablemente no sea del todo adecuado hablar de diseño institucional cuando estamos comparando solo dos casos, pero utilizamos el concepto en el sentido antes indicado de modelo o perfil más o menos formal de participación que es el producto de varias “superposiciones de diseños parciales” (Goodin 1996:46) y donde confluyen principios normativos como circunstancias empíricas contextuales (Goodin 1996 53:56).

¿Cuál es la columna vertebral de cada uno de ellos?, ¿Qué rasgos distintivos distancia o acerca a Buenos Aires de Barcelona y viceversa?

Una particular combinación de las fórmulas participativas existentes nos puede indicar el grado de apertura del sistema político local a las demandas, exigencias, intereses y opiniones de la ciudadanía de Buenos Aires y Barcelona. En este sentido, resalta la relativa apertura política al involucramiento y control ciudadano existente en las dos capitales.

Como hemos visto, ambas ciudades presentan una **alta institucionalización normativa** sobre cómo y dónde llevar a cabo la participación. En este sentido, el mimetismo institucional ha dado sus frutos y los dos casos comparten una serie de instrumentos, mecanismos y espacios (audiencias, planes estratégicos, consejos, etc.,) que hoy en día ya son considerados como el abecé de la participación en los gobiernos locales.

Sin embargo, como se puede observar en el cuadro resumen que figura a continuación ambos diseños son diferentes y tienen rasgos particulares propios que los hace distinguibles:

Cuadro 3.18: Diseño Institucional de la Participación: Buenos Aires y Barcelona

	Buenos Aires	**Barcelona**
Orientación/Principio	Control y decisión	Consulta e influencia
De base	Mixta	Más asociativo
Mayor desarrollo	General	Territorial
Mecanismos con alta Capacidad potencial transformador	Media	Media-alta

Fuente: elaboración propia

En el caso de Buenos Aires, el diseño institucional de la participación favorece mayormente el control de políticas, gestiones y funcionarios y la toma de decisiones en ámbitos y temas específicos, tiene un mayor desarrollo a nivel ciudad que territorial/distrital y la base de la participación tiende a ser mixta: organizaciones y ciudadanos. A nivel ciudad como de CGP, la columna vertebral de este diseño, como vimos, es el Presupuesto Participativo que se implementó a partir del 2001 y que al momento de la investigación concentraba el mayor interés.

Por su parte, Barcelona, presenta un diseño que en términos generales está más orientado a la consulta e influencia que a la decisión directa propiamente dicha. Tiene un nivel de desarrollo y riqueza participativa mucho mayor en el ámbito de distritos aunque con un rendimiento dispar entre ellos, y con una base que pretende incorporar

al ciudadano individual como actor importante pero que, sin embargo, aún se revela como eminentemente asociativo. En este sentido, puede afirmarse que la columna vertebral de su modelo son los consejos sectoriales a nivel de ciudad y la participación territorial en sus diferentes formas dado su alto grado de descentralización.
Barcelona también destaca por la abundancia de experiencias de gestión plena y cogestión de servicios municipales.

Aunque los mecanismos de tipo consultivos vía consejos sectoriales están presentes en ambas ciudades, en Barcelona éstos adquieren una variedad temática de lo más amplia y están, en términos generales, más vivos y activos que en Buenos Aires.

Algunos autores han remarcado ciertos inconvenientes en la excesiva predilección que presentan algunas ciudades –entre ellas Barcelona- por este tipo de mecanismos, y le han asociado una serie de problemas o desventajas a ser pensadas (Font 2001, 2002).

Señalemos sólo algunas: la primera de ellos gira en torno al problema de la representatividad. ¿Cuál ha de ser la representatividad óptima de un Consejo consultivo?, ¿Han de representar a la totalidad y variedad del sector asociativo?

Este es un tema de difícil resolución para los técnicos, políticos y líderes de asociaciones. No hay un acuerdo sobre el número, tipo y tamaño de las organizaciones que deberían participar. Para algunos, las entidades pequeñas están infrarrepresentadas mientras que otros consideran que sólo debieran estar las más grandes y de cierto prestigio y reconocimiento. A su vez, se suele señalar que los políticos y funcionarios se amparan en este último criterio para poder seleccionar a organizaciones más o menos aliadas a sus intereses u objetivos. Sin duda, no es un tema sencillo de resolver y menos cuando se cuenta con un tercer sector con organizaciones cívicas con tamaños y volúmenes de actividad muy heterogéneos, como en el caso de Buenos Aires o Barcelona (aunque en esta última hay bastante más tradición de conformación de entidades de segundo grado como Federaciones o Confederaciones).

Por otra parte, está el tema de la representatividad al interior de las mismas organizaciones que afecta directamente la calidad de la participación. ¿Quiénes participan en los Consejos representan verdadera y genuinamente a la organización?, ¿qué mecanismos democráticos siguen estas organizaciones para dar sustento a esa

representación? ¿De qué manera renuevan a sus dirigentes y cómo toman las decisiones? Se cuentan con muy pocos datos exhaustivos que puedan responder estas preguntas, pero en las entrevistas realizadas en ambas ciudades a políticos y funcionarios con presencia en estos Consejos han subrayado que a menudo estas asociaciones (más representativas del viejo asociativismo que del nuevo) se sustentan en el personalismo de un líder para la toma de decisiones interna y que, en ocasiones, ni siquiera renuevan sus estructuras organizativas y de dirigentes.

Por otra parte, algunos datos generales sobre los niveles de participación asociativa en ambos países nos hace pensar que el tejido cívico en estas ciudades podría estar compuesto por asociaciones con un escaso número de personas afiliadas lo que ya de por sí le otorga menor sostén y espesura a la participación. En este sentido, y por último, debiéramos preguntarnos cuál es la capacidad real de estas organizaciones para representar intereses presentes en la población, cuando gran parte de ella no participa.

Argentina y España tienen una tasa de participación asociativa general media a baja en relación con el contexto latinoamericano y europeo, respectivamente. En el primer caso, si consideramos la participación asociativa en términos de afiliación o membresía asociativa, los últimos informes e estudios sobre el tema dan cuenta de niveles que en ningún caso superan el 50%. El Informe de Desarrollo Humano (PNUD) del 2005 señala que durante 1999 - 2004 esta participación, sin embargo, ha ido en aumento y ha tendido a ser más activa pero aún es comparativamente baja[103]. También, para el caso español y con relación a su contexto, se registran los menores niveles de participación asociativa medida en términos de pertenencia, hecho que afecta a la baja densidad de su tejido asociativo (Morales 2005 a y b, Mota y Subirats 2000) Los últimos datos existentes sobre el tema -2002- la sitúan en el 42% (Morales y Mota, 2006) y se considera la participación en cualquiera de sus formas (pertenencia, donaciones, trabajo voluntario y actividades) se alcanza el 49%[104].

[103] Como los distintos estudios definen de diferente modo las organizaciones de la sociedad civil es imposible obtener un valor unívoco de qué porcentaje de personas participan o son miembros de asociaciones. El Índice de Participación Ciudadana 2005 (RID, CONCIENCIA, GADIS) lo sitúa en un 49%, la Encuesta Mundial de Valores (Gallup, 2000) lo establece en un 43%, y el ultimo Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2005) lo estima un poco más abajo en un 39%.

[104]Las autoras llegan a la siguiente conclusión: "España está a la cola de los países europeos occidentales y sólo algunos países de Europa del Este muestran niveles menores. En resumen, los españoles no son muy proclives a cooperar con o en asociaciones voluntarias. Y cuando lo hacen, su implicación se limita a una o dos asociaciones, y con frecuencia su participación asociativa se reduce a la simple pertenencia" (pág.9). Base de Datos: Encuestas realizadas entre 1999 y 2002 en el marco del proyecto sobre *Citizenship, Involvement, and Democracy in Europe* (CIDE).

Cuadro 3.19: Déficit del modelo asociativo de participación asociados al tema de la representatividad:

- representatividad de los grupos con relación al total del universo asociativo
- representatividad de las personas que representan a los grupos
- capacidad de representación de intereses presentes en una población en un contexto donde la pertenencia asociativa es baja

Con base a: Font 2002.

Barcelona en su última normativa ha intentado trabajar sobre algunos de estos problemas y ha previsto dotar a los Consejos de mayor poder al permitirles elevar informes preceptivos a los órganos pertinentes, ha incorporado la representación de ciudadanos no organizados, ha intentado conformar los Consejos a partir de un Fichero de Asociaciones representativas del sector y ha promovido un Código Ético de las Asociaciones que pretende hacer foco precisamente en el tema de la representatividad. En el caso de Buenos Aires, también como vimos, se les permite tener iniciativa legislativa pero casi ninguno de los otros aspectos ha sido tenidos en cuenta seriamente.

Por último, no habría que olvidar que los consejos sectoriales impulsan, aunque sea selectivamente, el "derecho a ser informados" y el "derecho a ser consultado" de la conocida tipología de Gyford (1991) mas que el "derecho a tomar parte". Dicho de otro modo, si los consejos sólo desempeñan labores de tipo únicamente consultivo, es decir, no traspasa el ámbito administrativo de la "colaboración" al más político de la "proposición", su carácter democratizador es limitado. En este sentido, estos mecanismos pueden convertirse en un efectivo propagador de frustraciones al mantener una brecha importante entre el esfuerzo participativo y el grado de incidencia real conseguida[105].

[105] En ambas ciudades he registrado repetidos testimonios de líderes de asociaciones en esta línea: "A veces los gobiernos creen que creando una comisión tienen resuelto el tema de la participación. Cuando vamos, asistimos, proponemos cosas y después hacen todo lo contrario la sensación es estar trabajando para nada y por nada".

CAPITULO 4: CONTEXTO POLÍTICO

4.1. Introducción

4.2. Tipo de Gobierno Local

4.2.A. Buenos Aires: principales características de su Gobierno

4.2.B. Barcelona: principales características de su Gobierno

4.3. Configuración Institucional: Color político del gobierno, grado de acceso al gobierno central, y grado de conflicto político

4.3.A. Buenos Aires: 1996-2004

4.3.B. Barcelona: 1979-2003

4.4. Tipo y grado de Descentralización política y administrativa

4.4.A. Buenos Aires: la descentralización soslayada

4.4.B. Barcelona: la descentralización como política integral

4.5. Conclusiones

4.1. Introducción

Este capítulo tiene por propósito describir y explicar -en clave histórica- el proceso que hizo posible el surgimiento de la participación ciudadana de tipo institucional en ambas ciudades así como el diseño y la forma que asume la misma en cada caso.

Como se ha señalado en el capítulo 1, el **contexto político** es una de las variables independientes de este estudio. Bajo este nombre, me refiero al conjunto de factores de carácter básicamente políticos correspondientes a la estructura institucional formal. En términos generales, el comportamiento de estos factores logra delinear un determinado ambiente institucional que podría calificarse de baja o alta intensidad.

Pero también a través de este término se pretende captar otros elementos de carácter menos formal como son: la demanda o no de una mayor apertura por parte de los ciudadanos y/o de diferentes grupos sociales para incidir en los asuntos públicos y la ausencia o presencia de participación que desborda los canales institucionalmente ofrecidos por los gobiernos locales.

Las dimensiones que la conforman y que pasaremos a analizar seguidamente son:

-Tipo de gobierno local: principales características
-Configuración institucional: color político del gobierno local, grado de acceso al gobierno central y grado de conflicto o fragmentación política
-Tipo y grado de descentralización política

El comportamiento de cada una de estas dimensiones obstruye o facilita la actividad ciudadana en la persecución de objetivos políticos, en particular, de la participación. Veamos, en primer lugar, y desde una mirada diacrónica qué avenidas se abrieron en el caso porteño y por qué; para luego analizar el caso catalán.

4.2. Tipo de gobierno local

En la pugna por un mayor protagonismo de los gobiernos locales a la hora de incidir en las políticas públicas, es posible, distinguir limitaciones marcadas por el modo en el que se articulan los intereses que representan y promueven estos actores, por un lado, y los gobiernos centrales por el otro. Es decir, por el tipo de gobierno al que nos

estamos refiriendo. La literatura sobre el tema suele diferenciar un conjunto de dimensiones relevantes a la hora de clasificar los distintos modelos (Amorós 1999, Navarro 1999[106], Brugué y Goma 1998, Batley y Stoker 1991) A saber:

a) Status constitucional: grado de reconocimiento de la autonomía municipal en los textos constitucionales y por parte de los demás niveles de gobierno.
b) Principio de relación con el gobierno central: principio que orienta la división de trabajo entre estos niveles de gobierno con relación a las políticas públicas.
c) Descentralización financiera: grado de dependencia financiera de las estructuras

centrales, cantidad y manejo de recursos propios o genuinos.

Como resultado de la combinación de estos factores se distingue básicamente dos modelos de gobiernos locales: A) pertenecientes a la tradición anglosajona y B) a la europea continental.

Dado que esta investigación toma, también, como estudio de caso el de un gobierno sudamericano se hace un esfuerzo por caracterizar al tipo de gobierno local de los países latinoamericanos. Pero conscientes de la enorme variabilidad y heterogeneidad que se advierte en una región compuesta por 20 países[107] que comparten muchas características histórico-estructurales pero que se diferencian en muchos aspectos, sólo hemos clasificado a aquellos países con una estructura federal que -al menos- en principio otorga mayores grados de autonomía municipal.

[106] Navarro Yañez incluye además aspectos tales como tamaño de los municipios, tipo de estado de bienestar local o ausencia/presencia de ejecutivo local.
[107] Aunque idéntica situación es posible de ser advertida en el modelo B.

Cuadro 4.1: Modelos de Gobiernos Locales

	A)Tradición anglosajona (Reino Unido, USA y Canadá)	B) Tradición europea continental	C)Tradición "federalismo latinoamericano"
Estatus constitucional	Dependencia o autonomía relativa (ultra vires doctrine/Dillon's Rule)	Autonomía (Doctrina de la Competencia General)	Autonomía (Doctrina de la Competencia General)
Principio de relación con el gobierno central	Jerarquías duales	Jerarquías fundidas	Más cercanas a las fundidas
Descentralización financiera	Media/baja	Alta/media	Baja
Descentralización política	Media/baja	Alta	Media (alta)

Con base a: jerarquías duales ver Smith 1989 y Navarro Yánez, 1999 (tipología).

En el modelo A de tipo "desconcentrado" compuesto por los países de la tradición anglosajona el estatus constitucional de los municipios está limitado por los Estados (USA) o por el poder central (RU) Son estos poderes centrales los que tienden a diseñar las políticas y los locales se limitan a ejecutarlas pero con ciertos grados de discrecionalidad (o libertad) Las competencias de los poderes locales están claramente definidas y establecidas por ese poder central. En este sentido, su autonomía está sujeta en un corsé dentro del cual les es permitido actuar con autoridad.

En el modelo B llamado "descentralizado" conformado por los países de Europa continental la competencia municipal es de índole general respecto de los asuntos locales, la doctrina de las competencias generales proclama su potestad para llevar adelante actividades que sin ir en contra de la ley se destinen a la mejora y promoción de la comunidad. Existe una interdependencia en el diseño y la ejecución de sus políticas y esto provoca que haya un control compartido de la política local (jerarquías fundidas). Sin embargo, es necesario distinguir dos grupos claramente diferenciados: aquellos gobiernos de la Europa central y nórdica donde los niveles de autonomía tanto en lo que se refiere al gasto público total como a la estructura de ingresos municipal es mucho mayor que en los gobiernos locales de la Europa meridional[108].

[108] El % de gasto municipal que ostentan países como Italia o España es bastante menor al que presentan los gobiernos locales de Alemania o Suecia.

Por último, el modelo C llamado latinoamericano de tradición federalista comparte con la versión meridional de la tradición europea continental una serie de características producto de la larga herencia española/portuguesa en la zona. Este grupo lo forma Argentina, Brasil, México y Venezuela ya que comparten un tipo de federalismo con una estructura fuertemente centralizada, deudora de una forma de organización político territorial propias de la época colonial aunque con una mayor autonomía municipal que el resto de los países latinoamericanos de corte unitario (Nickson 1995; Font Llovet 1995).

Estos tres modelos posibilitarían, aunque en diferentes grados, el desarrollo de lo que algunos autores han llamado "neolocalismo" o, sencillamente, un mayor protagonismo del ámbito local caracterizado por un más amplio poder de decisión tanto en lo político como en lo económico (Brugué y Goma 1998)

Buenos Aires y Barcelona pertenecen a modelos generales diferentes; la primera se inscribe en el federalismo de tradición latinoamericana y la segunda ciudad, en el modelo europeo continental; sin embargo, comparten una serie de características que hace de sus gobiernos actores privilegiados en cada uno de sus contextos nacionales.

4.2.A. Buenos Aires: principales características de su Gobierno

Pese a su tradición federalista, la Argentina ha tenido una débil historia de práctica municipalista. Los municipios se han caracterizado por ser instituciones autárquicas más que autónomas, delegativas más que decisorias, administrativas más que gubernamentales. En resumen: actores con escasas competencias, considerados poco políticos y por ende, carentes de interés para la disputa partidaria.

A partir del retorno de la democracia en 1983, esta tendencia histórica comienza a revertirse. Se inicia un reconocimiento de la autonomía municipal en muchas constituciones provinciales reformadas[109] y se la incluye, desde luego, en la Constitución Nacional de 1994. A la vez, que se apoya e incentiva la asunción de roles más activos de los municipios en áreas como la promoción del desarrollo económico, social y urbanístico, integración social y comunitaria, el mejoramiento de la calidad

[109] De 23 sólo 5 Constituciones provinciales no reconocen la autonomía municipal entre ellas la de la Provincia de Buenos Aires pese a que ésta ha sido reformada con posterioridad a la nacional.

ambiental, el control de los servicios públicos, la defensa del consumidor, la cooperación intermunicipal y nuevos vínculos con la sociedad civil[110].

En los 90´, varios gobiernos de gran peso económico, político y demográfico como Buenos Aires, Córdoba, Rosario o, de menor importancia, como La Plata o Quilmes no han permanecido ajenos a los postulados del neolocalismo y transitan procesos de descentralización política de intensidad y magnitud variables.

Pero pese a este cambio de rumbo y más allá de la declaración de "buenas intenciones" recogidas en la mayoría de las reglamentaciones municipales actuales lo cierto es que el traspaso de poder y, especialmente, de recursos a estos ámbitos es aún muy pobre.

La descentralización de funciones a los gobiernos subnacionales se inició en 1983-1986[111] y se pronunció entre 1990-1993 cuando esta política comienza a estar estrechamente ligada a los requerimientos del ajuste fiscal promovido por organismos multilaterales de crédito. En este reparto, las provincias retuvieron la mayor parte de las responsabilidades transferidas lo que se reflejó en un aumento de su participación en el gasto público total y una disminución de la participación municipal en el mismo. Entre 1983 -1986 el gasto público municipal crece apenas un 1,5% y entre 1990-1993 lo hace un 2,3% mientras que el gasto público provincial en el primer periodo crece un 7% y en el segundo, casi un 10%[112].

La participación de los gobiernos municipales en el gasto público total continúa siendo aún muy baja si se lo compara con la media de participación registrada en países vecinos con estructura federal como Brasil donde llega a un 20% (Font Llovet, 1995). Habiendo alcanzado su máximo peso en los años 93 y 94 donde llegó al 9%. Hoy representa un 8% del gasto público total[113]. Por su parte, el gasto público municipal como % del PBI apenas se ha duplicado desde el reinicio de la democracia: en 1984 alcanzaba el 1,1% y en el 2002 el 2,3%[114].

---

[110]Pocas Constituciones dejan en manos de los municipios, al menos, formalmente, el diseño de políticas educativas, de desarrollo económico, de salud o de seguridad.

[111] En realidad, la dictadura militar (1973-1976) inició este proceso trasfiriendo funciones educativas y sanitarias a las provincias.

[112] Dirección Estadística del Ministerio de Economía, sector Finanzas Públicas, periodo 1980-2002

[113] Dirección Estadística del Ministerio de Economía, sector Finanzas Públicas, periodo 1980-2002

[114] Dirección Estadística del Ministerio de Economía, sector Finanzas Públicas, año 2002. Durante los años 93-94 y 99-2001 esta proporción alcanzó sus cuotas más altas llegando hasta casi el 3%.

Estos indicadores demuestran, por un lado, una marcada asimetría en el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno y por el otro, una débil presencia de los niveles inferiores en la generación de la riqueza. En este sentido, las políticas de descentralización se han reducido a una simple transferencia de la carga de la crisis del Estado desde los aparatos centrales a los locales, sin transferir al mismo tiempo los recursos financieros y el poder de decisión (Pirez 1997, Finot 1999). Esta "esquizofrenia de la descentralización" como la ha dado en llamar Peters (1998)[115] hace poco probable que los gobiernos municipales en la Argentina puedan asumir un rol protagónico en la democratización del bienestar de la sociedad local.

Por último, más allá de las responsabilidades y los recursos efectivos con los que cuentan estos actores, los municipios han tenido que soportar desde 1998, un aumento de hecho de sus funciones provocadas por las crecientes demandas de la población en un agudo contexto de crisis que no encuentran satisfacción en el ámbito provincial o nacional (Pirez 1997; Arroyo 1997). Situación aún más grave cuando se advierte que los municipios redujeron su correspondencia fiscal y que apenas pueden financiar con recursos propios el 50% de sus erogaciones (Iturburu 2000).

En conclusión, el escenario nacional en el que se inserta nuestro caso en estudio se caracteriza por un débil e incompleto proceso de descentralización de funciones y una ausencia de descentralización tributaria para hacer frente a las nuevas tareas que la gran mayoría de constituciones y estatutos municipales ya hoy proclaman.

Buenos Aires constituye, sin embargo, un caso especial en el marco del país recién referido y por varias razones.

La ciudad es distrito federal – es decir, capital de la nación y residencia de las autoridades nacionales; en términos de importancia poblacional es la primera ciudad del país con casi tres millones de habitantes y la segunda, si consideramos su peso electoral. Sumada el área metropolitana que rodea a la misma, su población asciende a 11.460.620 millones lo que constituye un tercio de la población total del país.

Su economía adquiere un peso central: históricamente ha llegado a representar entre un 20% y un 25% del PBI nacional. Su puerto concentra buena parte del comercio exterior, es el mercado de consumo interno más importante, centro financiero por

[115] Otros autores como Veneziano (2003) hablan de "trampa descentralizadora" o Laurnaga (2000) "municipalización por defecto".

excelencia y aunque como centro industrial queda relegado frente al Gran Buenos Aires la administración de muchas de las empresas bonaerenses se sitúan dentro de sus límites.

Su población en términos comparativos con otras ciudades del país tiene un alto nivel económico y educativo lo que afecta positivamente la recaudación fiscal del gobierno y su capacidad para llevar adelante servicios y políticas públicas.

Estos rasgos, de carácter general, configuran una ciudad sobredimensionada en el contexto nacional y un gobierno con prerrogativas que lo diferencian de cualquier otro gobierno local del país.

El gobierno de Buenos Aires ostenta un status jurídico que la asemeja en parte a una provincia. En primer lugar tiene un régimen especial otorgado por la Ley Orgánica Municipal (Ley 19987) que lo faculta para recaudar recursos propios y recibir transferencias. Tiene una variedad de fuentes de ingresos directos desconocida para el resto de municipios, pudiendo determinar el monto de sus impuestos, tasas y multas, cobrar impuestos como el inmobiliario que casi ningún gobierno local puede hacer y otros; contraer empréstitos, etc., y dictar normas para disponer y administrar los bienes de su patrimonio. Esta situación hace que la ciudad presente altos niveles de autonomía financiera[116].

En segundo lugar, desde 1996 disfruta de un régimen de autonomía con amplias facultades legislativas y de jurisdicción. Históricamente, la contra cara de la sobre dimensión de la importancia económica y política de la ciudad ha sido la escasa autonomía institucional que ésta ha mantenido durante décadas frente a la autoridad nacional. Buenos Aires careció de un poder ejecutivo local elegido por voto directo de la ciudadanía porteña y era el Presidente de la Nación quien designaba a su "intendente" considerándose este último un delegado del primero[117].

Dicha situación cambia en 1994. Once años después de la recuperación de la democracia, mediante la reforma de la Constitución Nacional de 1853 se establece un régimen de gobierno autónomo con facultades de legislación y jurisdicción para la

[116] Desde 1977 cerca del 90% de los recursos financieros de la ciudad son propios (Pirez 1994)
[117] Por esta misma razón, el ejecutivo local quedaba preso en numerosas ocasiones de las presiones políticas del partido gobernante en el ámbito nacional.

capital federal (Art. 129)[118]. Posteriormente, el Congreso nacional vota la convocatoria a elecciones del gobierno porteño y llama a conformar una Asamblea Constituyente encargada de elaborar y sancionar la nueva Carta Orgánica de Buenos Aires.

La Carta ha tenido la importante misión de redefinir la relación del gobierno local con el federal, la distribución de roles y de recursos entre estos niveles, el sistema electoral y de participación, las funciones del poder ejecutivo, legislativo y judicial; los derechos y garantías de los porteños así como un modelo descentralizado de gestión.

¿Pero, qué implicó verdaderamente este cambio de status?, ¿Qué nuevas capacidades y competencias se infieren y cómo éstas han afectado las posibilidades de participación de la ciudadanía y las organizaciones?

Algunos autores señalan que el tipo de autonomía finalmente adquirida tiene un carácter semipleno ya que no logra transferir las funciones de policía y justicia aún en manos federales[119]. Otros consideran que se trata de una autonomía de amplio alcance con características similares al de una provincia (Sabsay 1996; Passalacqua 1996)

Mas allá de estas divergencias, ambas perspectivas están de acuerdo en afirmar que en tanto gobierno local Buenos Aires adquirió más poder y atribuciones que cualquier otro del resto del país: no sólo su ciudadanía accedió a poder elegir de modo directo a su jefe de gobierno -hecho que comparte con los otros municipios-, sino que además adquirió la potestad de negociar con el gobierno central, al igual que una provincia, el porcentaje que le corresponde de la co-participación fiscal de impuestos, siendo el único "municipio" que recibe un % de los ingresos e impuestos que cobra el Estado nacional (Ley de Coparticipación Federal 23.548)[120]. Además cuenta con una completa división de poderes y aumentó su jurisdicción sobre importantes bienes y recursos

[118] Además de reconocer y potenciar la autonomía para el resto de los municipios argentinos.
[119] Actualmente, la ciudad cuenta con un sistema judicial completo de primera y segunda instancia en los ámbitos contravencional y de faltas, contencioso administrativo, tributario y de vecindad. Consejo de Magistratura y Tribunales en vías de completarse.
[120] Este % alcanza al 1,40% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en la Ley Federal de Coparticipación (modificatoria del 26 de Abril del 2002). La definición del mismo ha sido motivo de constante conflicto entre el gobierno federal y el local. En los años 80, ya en democracia, este monto era retenido por el gobierno federal en carácter de garantía por obras de infraestructura (autovías) realizadas durante la dictadura. Luego, aprobada la Ley de Coparticipación Federal a inicios de los 90' se estableció una suma compatible con los niveles históricos pero sin definir su %. Hecho que daba lugar a que cada gobierno hiciera un uso político de esta facultad. En el 2003, habiendo negociado el % de esta participación, un poco menos del 10% de los recursos municipales provenían de la transferencia que hacía regularmente el estado central.

antes en manos federales (como por ejemplo las costas del Río de la Plata y otras formaciones aledañas a sus orillas)

Asimismo, a partir del cambio de Estatuto hubo una apertura del acceso a la participación ya que se incorporaron un conjunto de derechos, garantías e instrumentos que potenciaron las condiciones de desarrollo de una ciudadanía activa y propiciaron una mayor democratización del gobierno municipal. Al mismo tiempo, el logro de una mayor autonomía política trajo aparejado la puesta en marcha de un proceso de descentralización política y administrativa que analizaremos más adelante. Independientemente del grado de institucionalización y de los rendimientos reales que estos mecanismos tienen, su existencia define la estructura de oportunidades políticas de intervenir en la agenda local e, indirectamente, un tipo predominante de esquema participativo.

4.2.B. Barcelona: principales características de su Gobierno

España inicia a finales de los años 70 un proceso de descentralización política y administrativa que reconoce tres niveles de gobierno: el del Estado central, el de las Comunidades Autónomas y el de los gobiernos locales. Estos últimos han evolucionado entre el modelo francés, con quien comparte algunos rasgos como la amplia fragmentación de su organización municipal[121] y un sistema mixto de financiación; y el alemán, aunque todavía con gobiernos locales más débiles que en éste último (Carrillo 2001).

La Constitución de 1978 reconoce la autonomía municipal y establece el principio de subsidiaridad al considerar a los gobiernos locales como el nivel normal de administración en todas las materias. Posteriormente la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) de 1985 profundiza en este concepto.

Esta autonomía le permite disfrutar de la capacidad normativa, la disponibilidad de personal propio, la elaboración de su propio presupuesto y la potestad de autoorganización. Se trata, sin embargo, de una autonomía de segundo grado, subordinada a la voluntad política de las otras dos administraciones. Así, su capacidad normativa se ve restringida a la aprobación de normas de rango inferior a la ley, sus

[121] En total existen 8101 municipios. El 85% de los municipios existentes tienen menos de 5.000 habitantes.

necesidades financieras están limitadas por las subvenciones y transferencias de otras administraciones públicas y la potestad auto-organizativa se subordina a la legislación de las comunidades autónomas y a la estatal (Ruano 2002).

Pese a que el artículo 142 de la Constitución ordena la suficiencia presupuestaria de las haciendas locales la demanda de una mayor capacidad de gasto público por parte de los entes locales para hacer frente a las nuevas presiones ciudadanas es creciente.

En una interpretación muy acertada, Botella (1999) sostiene que la forma en la que se realizó el proceso de descentralización español mediante la creación de las Comunidades Autónomas interrumpió el proceso en cascada que podía haber permitido la transferencia de responsabilidades y recursos efectivos desde el Estado central a los municipios.

La evolución del gasto público por niveles del Estado en los años que van desde 1980 a 1995 lo demuestra claramente: el nivel central pasó del 89% del total del gasto público al 62% en el último año mientras que los gobiernos locales pasaron del 11% al 12% en el mismo periodo. En la actualidad, mientras en el Gobierno Central se gasta el 59 por ciento y el 27 en las Comunidades Autónomas, el porcentaje para los gobiernos locales está en torno al 13 por ciento (Botella 1999, Ramio, Pino, Colino y Salvador 2003).

La distribución del gasto por niveles de gobierno sitúa a los entes locales en un porcentaje que está entre los más bajos de la Unión Europea (el 10% en Portugal, el 11% en Bélgica, el 14% en Alemania, el 17% en Francia, el 23% en Reino Unido, el 35% en Suecia, por ejemplo) demostrando que el proceso de descentralización que se ha producido sólo ha recorrido el tramo que va del Estado Central a las Autonomías y que aún resta mucho por hacer en este sentido.

La financiación de estos entes tiene una larga historia que fluctúa entre la postergación y la medida coyuntural y provisoria. La primera ley (41/1975) de Bases del Régimen Local establecía una incompleta financiación de los municipios que ya entonces, a fines del franquismo, adolecían de severas crisis fiscales. Estas necesitaron ser paliadas en sucesivas medidas de urgencia hasta que en 1985, ya en plena democracia, se dicta la nueva Ley (7/1985) que logra, no obstante, establecer bases muy generales de la hacienda local.

Hubo que esperar tres años más para que el Estado sentenciara en la Ley de las Haciendas Locales (39/1988) la autonomía y la suficiencia financiera. Esta Ley ha sido refundida en un real decreto de Marzo del 2004 (2/2004) que entre otras importantes modificaciones, regula la participación de las corporaciones locales en los impuestos del Estado central (de aquellas ciudades capitales de provincia, de comunidades autónomas o con más de 75.000 habitantes) a través de la Participación en un Fondo Complementario de Financiación.

Al nivel de competencias, son pocas las competencias exclusivas de un nivel territorial. En la mayoría de ellas participan dos o los tres niveles de gobierno y administración. Las áreas funcionales en que el papel de los municipios es más significativo son las de bienestar comunitario y vivienda, actividades recreativas y culturales y seguridad y orden público.

En conclusión, los municipios españoles cuentan con una autonomía política y financiera formalmente reconocida tanto en el ámbito autonómico como estatal pero de difícil concreción, y con menores competencias que el resto de los países de Europa continental (Del Pino, 2003).

No obstante, al igual que Buenos Aires, Barcelona dentro de lo que es el contexto español brevemente descrito posee un régimen especial que la diferencia del resto de los gobiernos locales tanto catalanes como españoles.

Barcelona en su calidad de ser la segunda ciudad más poblada de España y capital de una comunidad autónoma, cuenta desde 1960 con un régimen especial mediante el cual se otorgan facultades organizativas, de administración y de hacienda distintivas[122].

Posteriormente la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 mantuvo dichas prerrogativas salvo en aquellos aspectos que se oponían o contradecían a dicha ley. Este proceso culmina en 1997 con la aprobación por unanimidad en el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona, y luego en el Parlament de Catalunya del “Anteproyecto de Ley Especial de Barcelona”[123] y de la Carta Municipal.

[122] Decreto 1166/1990 complementado por otro Decreto (3276) de 1974 relativo a la constitución de la Entidad Metropolitana de Barcelona.
[123] Ley 22/1998.

Asimismo, en leyes posteriores que afectan a todos los municipios españoles como la Ley de Modernización del Gobierno Local (57/2003), y la ya mencionada Ley de Haciendas Locales del 2004 (2/2004)[124] se establece la excepcionalidad de Barcelona en lo que hace a la aplicación de algunas normas de la ley hasta tanto no se apruebe su régimen especial en el Parlamento del Estado central[125].

Estas competencias especiales se refieren sobre todo al uso, control y gestión de determinados recursos estratégicos como el Puerto de Barcelona, el litoral, las telecomunicaciones, la movilidad o la seguridad ciudadana. Por ejemplo, establece el aumento de la representación del Ayuntamiento en el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, se formula un Plan de Gestión Integrada del Litoral donde cohabiten los tres niveles de autoridad y una gestión compartida en lo que hace a ámbitos estratégicos como transporte y telecomunicaciones. Es decir, establece una mayor participación del Ayuntamiento en competencias que a pesar de estructurarse en el Estado central tienen repercusiones importantes en el ámbito local.

En un tema tan sensible para los ciudadanos como el civismo y la convivencia, la Carta establece la creación de una "Justicia de proximidad", destinada a resolver problemas típicos de estos ámbitos pero sin la lentitud propia de los fueros judiciales ordinarios; aunque hasta tanto no se cambie la ley orgánica general que regula al Poder Judicial no se podrán crear tribunales específicos.

Por tanto, ambas ciudades en los respectivos marcos estatales destacan por tener algunas prerrogativas especiales que hacen de ellas unos actores poderosos, con altos niveles de autonomía y mayor capacidad financiera que cualquiera de sus pares. Con relación a otros municipios de cada contexto, despliegan además una serie de competencias especiales que les otorga mayor visibilidad de cara a la ciudadanía pero también de cara a los otros actores políticos del sistema: el Estado Federal argentino y el Estado Autonómico (la Generalitat de Catalunya) y Central español. Aunque, como hemos descrito someramente, esta mayor participación y peso en las estructuras estatales a menudo es motivo de constante lucha y conflicto.

[124] Vino a derogar la anterior Ley 39/1988 y sus modificatorias. Entre otras importantes modificaciones, esta Ley garantiza la autonomía y suficiencia financiera de los municipios así como crea un Fondo Complementario de Participación sobre los impuestos que recauda el Estado. El aporte proveniente de este Fondo significó aproximadamente un 35% del presupuesto del Ayuntamiento en el 2005.

[125] Al momento de escribir estas páginas, la Ley del Régimen Especial del Municipio de Barcelona se encontraba en las Cortes Generales para su tratamiento.

Cuadro 4.2: Tipo de gobiernos locales: Buenos Aires y Barcelona respecto de sus propios contextos estatales

	Buenos Aires	Barcelona
Estatus constitucional	Autonomía con prerrogativas especiales	Autonomía con prerrogativas especiales
Principio de relación con el gobierno central	Con el gobierno federal Doctrina de las competencias generales	Con la Generalitat Idem. Competencias compartidas en muchos aspectos Con el Gobierno central: idem
Descentralización financiera	Alta	Media/Alta
Descentralización política	Alta	Media alta

Nota: Alta o baja con relación a su propio contexto nacional

Es de esperar que estos mayores grados de autonomía y protagonismo en la vida política incidan de manera positiva a la hora de implementar experimentos de profundización de la democracia local. Si a mayor autonomía, mayores recursos y mayor control sobre las políticas públicas, entonces se pudiese esperar una mayor capacidad de maniobra para promover una más amplia democratización vía la participación institucional. Al menos, la autonomía abre una ventana de oportunidades a las políticas participativas más ancha que su inexistencia.

4.3. Configuración institucional: Color político del gobierno local, grado de acceso al gobierno central, y grado de conflicto político

¿Es la orientación política del partido gobernante un factor que influye en la definición y plasmación de la participación? ¿En qué medida el grado de acceso al gobierno central y el grado de conflicto o fragmentación política inciden también en la forma y dinámica que adquiere la participación? ¿Las políticas de participación en una y otra ciudad varían según el comportamiento de estos factores? Y si lo hacen, ¿cual es su importancia a la hora de analizar los resultados de la participación?

Esta dimensión, por tanto, tiene por propósito responder a estas preguntas analizando el punto de partida y la evolución del Gobierno de la ciudad de Bs. As., y del Ayuntamiento de Barcelona desde el retorno de la democracia en 1983 y 1979, respectivamente, hasta la actualidad.

Buenos Aires, en el periodo que analizaré aquí, se inaugura como ciudad autónoma en 1996 con un gobierno de tinte conservador liderado por la Unión Cívica Radical. Posteriormente es gobernada por una Alianza de corto aliento -entre éste último partido y una agrupación de izquierda de reciente creación-, e inmediatamente después, a partir del 2002, un gobierno de centro izquierda. Como veremos, la irrupción precisamente de la Alianza en el panorama político local otorga la variación necesaria a nuestra variable en el caso porteño.

Barcelona, por su parte, durante años sólo conoce un solo color: el del Partido Socialista Catalán; que luego, en coalición con partidos de izquierda la gobernará hasta nuestros días. En el caso catalán, es precisamente esta alternancia en la composición de los socios de la coalición de gobierno la que facilitará la variación de la variable independiente en estudio.

Como ha sido advertido en el capítulo de revisión teórica, la literatura de referencia advierte de la existencia de una relación entre el color político del gobierno local y la promoción de la participación o, al menos, el origen de la oferta participativa (Font & Blanco 2004). En segundo lugar, podemos distinguir una serie de investigaciones que advierten de la existencia de una relación entre el color político del gobierno local y la promoción de la participación o, al menos, el origen de la oferta participativa. Varios casos figuran como los antecedentes más típicos a ambos lados del Atlántico que podrían abonar fuertemente esta tesis: el modelo boloñés de democracia participativa puesto en marcha por el Partido Comunista Italiano en los años 60 (Navarro Yañez 1999), la gran descentralización política que vivió Barcelona en la transición democrática con la llegada de partidos de izquierda a su gobierno (Goma 2001), el presupuesto participativo implementado por el Partido de los Trabajadores en los años 80 en Porto Alegre (Avritzer, 1999, 2000, 2002 Baiocchi 2003, 2005, Abers 1996, 2000, entre muchos otros) o la “descentralización participativa” del gobierno de Montevideo desarrollada por el Frente Amplio a inicios de los 90 (Veneziano 2005).

Otros autores han sostenido la inexistencia de variaciones significativas que permitan apoyar la relación entre orientación ideológica del partido político en el gobierno y experiencias o políticas participativas. Del Pino y otros (2003) señalan, por ejemplo, que en el Reino Unido el promedio de experiencias participativas realizadas durante el 2001 en ciudades gobernadas por el laborismo ha sido de 11, también 11 en las lideradas por el partido liberal, y de 10 en donde el partido conservador gobernó. Aunque sí destacan una influencia sobre el carácter de las iniciativas que se

emprenden o promueven. Las de tipo innovador, de carácter más deliberativo y transformador o las que generan menos conflicto con el sistema representativo son implementadas en general por partidos de izquierda. Tal como ha sostenido Stoker y otros (1997; 2001) es el carácter de las iniciativas que se implementan lo que diferencia a unos de otros partidos. Estos autores afirman que mientras el partido laborista destaca en las formas de democracia deliberativa y últimamente en las consultivas; el partido liberal en las de tipo más tradicionales y basadas en la lógica de cliente.

Por su parte, Walliser (2003) en su análisis sobre la participación en Madrid y Barcelona comprueba que la orientación ideológica no es determinante de que se emprendan o no políticas de participación. Aunque también observa cierto matiz en esta afirmación al considerar la naturaleza de las iniciativas que se desarrollan.

Todo parece indicar que la relación entre estas dos variables - el color ideológico del partido en el gobierno y la manifestación de la participación- puede variar muchísimo según los casos[126] y atendiendo a una serie de factores, también, de tipos contextuales de carácter histórico, institucional, social, cultural y político igualmente importantes.

Como otras investigaciones lo han subrayado (Navarro 1999) el carácter opositor o no del gobierno local respecto del central tiene mucho que aportar a la relación. Es decir, en la medida que el acceso del sistema político local al gobierno central sea menor aumentará las posibilidades que se abra la participación institucional y viceversa.

En los casos españoles de Córdoba y Málaga o en los italianos de Bologna y Vicenza los municipios protagonistas de esta apertura fueron gobernados por partidos de izquierda pero en clara oposición al gobierno central y en un claro enfrentamiento político iniciaron políticas de participación ciudadana.

En este punto, sostengo que existe una amplia base para creer que la relación entre estas dos variables - el color ideológico del partido en el gobierno y la manifestación

[126] En el territorio español comienza a existir algunos casos de gobiernos locales –aunque de dimensiones pequeñas- gobernados por partidos de derecha o conservadores que han mantenido las políticas y canales de participación propios de sus opositores de izquierda (Font y Blanco, 2004) También en Brasil el caso paradigmático de democracia participativa local como es Porto Alegre ha cambiado el signo político de su gobierno. Después de más de una década de gobierno Pietista, en las últimas elecciones al resultar abatido, su sucesor de signo contrario ha continuado con el modelo del Presupuesto Participativo. Lo que parece indicar la necesidad de ampliar el *zoom* de las variables contextuales a ser consideradas como influyentes.

de la participación institucional - varía muchísimo según los casos y atendiendo a una serie de factores de tipo contextuales de carácter histórico, institucional, social, cultural y político.

Por ejemplo, el carácter opositor o no del gobierno local respecto del central en ese momento tiene mucho que aportar a la relación. Es decir, en la medida que el acceso del sistema político local al gobierno central sea menor aumentará las posibilidades que se abra la participación institucional (Navarro Yánez 1999). En los casos españoles (Córdoba y Málaga) e italianos (Bologna y Vicenza), los municipios protagonistas de esta apertura fueron gobernados por partidos de izquierda pero situados en la oposición en el ámbito central y en un claro enfrentamiento político iniciaron políticas de participación ciudadana. También, se ha de tener en cuenta las vinculaciones entre los principales actores del sistema político, las luchas que se dan entre ellos y la capacidad para generar o no consensos en esta materia.

Aquí no interesa tanto ver qué parte de la variable dependiente es explicada por el color político sino más bien cómo ésta interactúa con esos otros factores y logra delinear una narración coherente de por qué surgen o se implementan esas iniciativas y de la forma que adquiere la participación institucional.

4.3.A. Buenos Aires: 1996-2004

Para analizar este aspecto me detendré en el periodo que se inicia en 1996 cuando la ciudadanía porteña comienza a elegir de modo directo a través del voto no sólo la composición de la Legislatura[127], como lo hacía hasta entonces, sino también al Jefe de Gobierno[128]; y finaliza en el 2004 cuando, una vez implementados mecanismos de participación de cierta relevancia –como el Presupuesto Participativo-, el gobierno de Ibarra asume su segundo mandato.

[127] Con anterioridad a esta fecha la cámara recibía el nombre de Consejo Deliberante y cargaba sobre sí una larga historia de intervenciones y suspensiones provenientes tanto de gobiernos democráticos como dictatoriales.

[128] Dado el sistema electoral vigente en la Argentina, en Buenos Aires se realizan dos tipos de elecciones: la del Jefe de Gobierno quien está a cargo del Poder Ejecutivo y la de los sesenta legisladores que componen la Legislatura unicameral de la ciudad. Como es un sistema presidencialista, es posible entonces que la ciudadanía elija un determinado color político para gobernar la ciudad y el contrario como fuerza mayoritaria en la cámara legislativa. De hecho, esto mismo sucedió durante décadas: la primera fuerza política en la cámara era de un signo contrario al partido que gobernaba en el ámbito nacional y que por ende, también lo hacía en el ejecutivo de la ciudad. Esta constante se rompe en el 2002 a partir de la llegada del Frente País Solidario a ambas instancias.

Hasta 1996, durante los 13 años de democracia transcurridos desde su reinstauración en 1983, no existió un discurso político acerca de los beneficios o perjuicios de la participación ciudadana en la política local; y mucho menos, una política pública que la promoviera explícitamente. No obstante, en los cinco gobiernos democráticos anteriores al Estatuto - dos radicales y tres peronistas - la participación ciudadana se canalizó a través de los consejos vecinales, organismos deliberativos sin funciones ejecutivas que a partir de 1983 fueron los encargados de recibir las demandas vecinales a escala territorial[129]. Estos rápidamente se convirtieron en estructuras de apoyo clientelar de ambos partidos, alternativamente (Bombal y Campetella 1997; Romero 2006).

A luz de los resultados electorales, Buenos Aires se presenta como una ciudad compleja y con una creciente tendencia a la fragmentación política. Históricamente se la conoce como un bastión de la Unión Cívica Radical (UCR) –un partido centenario de carácter reformista que liderado por Raúl Alfonsín condujo la transición democrática en 1983-. Desde esta fecha hasta 1993[130], la cámara legislativa local ha estado dominada por este partido como primera fuerza[131] y el Partido Justicialista (PJ)[132] como segunda, reflejando el clásico bipartidismo de la escena nacional. El PJ ha mantenido en esos años un piso electoral que rondaba el 20% y un techo de crecimiento cercano al 30%. La tercera posición ha sido ocupada por diversos partidos de centro derecha (liberales como conservadores) habiendo vivido dos momentos de excepción: en 1987 cuando la Unión de Centro Democrática (UCD) cosecha el 18,5% de los votos y en 1989 cuando la Alianza de Centro se hace con el 20,2% del electorado. Por su parte, los partidos de izquierda (socialistas, comunistas y troskistas) con una larga tradición e importancia hasta la llegada del peronismo en los años 40, han tenido una presencia más minoritaria en la segunda mitad del siglo.

Este sintético panorama político comienza a cambiar en los 90´ a la luz de las transformaciones provocadas por el liderazgo de Carlos Menen tanto en el gobierno nacional como en su propio partido el PJ (Svampa 2002 y 2005) y con la aparición de

[129] Estos Consejos Vecinales nacieron con un aire renovador bajo la intendencia del Dr. Saguier pero sus orígenes se remontan a 1972 cuando durante el gobierno de facto del General Lanusse se instituyen por primera vez 14 CV en toda la ciudad, cada uno compuesto por nueve delegados vecinales. Proscripta la participación y los derechos políticos durante esa etapa los CV pretendieron ser la puerta de acceso a la normalización institucional que se recupera en 1973 con la llegada del peronismo al poder.
[130] Y con la única excepción de 1989.
[131] Por otra parte, en este distrito, salvo contadas excepciones ha ganado el radicalismo en las elecciones nacionales (de presidente o diputados nacionales)
[132] Se usará indistintamente Partido Justicialista o Partido Peronista.

una tercera fuerza política en el ámbito local como nacional el Frente País Solidario (FREPASO)

Como veremos, el impacto llega a ser tal que si la UCR recoge en las elecciones legislativas locales de 1983 el 54,3% de los votos, en las del 2003 apenas consigue un 2%. El justicialismo porteño no sólo inicia un claro declive que lo lleva a obtener un número similar en las ultimas elecciones sino que además se fragmenta en numerosas formulas y bloques que pretenden recoger por un lado a un peronismo disidente con la política nacional y por el otro, a un peronismo fiel con la misma. Pero quizá el mayor cambio estuvo dado por la aparición de una tercera fuerza - el Frente Grande primero, y Frepaso después que logra aglutinar en un mismo espacio a peronistas "renovadores", socialistas, demócratas cristianos y radicales con un claro perfil de centro izquierda.

¿Cómo se ha ido conformando este escenario político y de qué manera éste ha afectado al desarrollo de la participación como política pública? Para cada periodo de gobierno, desde 1996 hasta 2004, se analiza este aspecto en la interrelación dinámica de los tres planos: partido en el poder ejecutivo, grado de acceso del mismo al poder central, color predominante en el legislativo y relaciones entre ambos poderes.

El 30 de Junio de 1996 ocurrieron las primeras elecciones directas del Jefe de Gobierno de la ciudad. Con casi el 40% de los votos gana Fernando de la Rúa por la UCR y como segunda fuerza política y, en un hecho sin precedentes, se instala el Frente por un País Solidario que alza el 26% de los votos y desplaza al PJ a un tercer lugar, anulando el consabido bipartidismo. Al mismo tiempo, el Frepaso derrota al radicalismo en la elección de legisladores encargados de redactar y aprobar el Estatuto de la Ciudad. En un mismo movimiento, la ciudadanía decide darle un perfil más bien conservador al nuevo gobierno y un cariz más progresista a la Constitución porteña.

El Frepaso venía creciendo en forma vertiginosa. Un año antes, en 1995, en las elecciones a Presidente y diputados nacionales le disputó exitosamente el primer lugar al PJ expresando el disconformismo de los porteños respecto de la reelección del Presidente Menen. Este grupo era heredero de otro -el Frente Grande- que agrupó a

peronistas renovadores[133] críticos con el liderazgo nacional de Menen y algunos socialistas que hicieron su primera aparición en las elecciones a diputados nacionales y locales de 1993 cuando se instaló como tercera fuerza.

El gobierno de De la Rúa estuvo signado por la confrontación con el partido opositor (PJ) gobernante en el ámbito nacional. Es esa confrontación la que marca en muchas ocasiones el contenido de la agenda local de gobierno y el avance durante esta etapa de un Plan de descentralización y participación no consensuado entre todas las fuerzas políticas.

Durante los primeros meses de su gestión, se realiza la Convención Estatuyente encargada de redactar y aprobar el Estatuto de la ciudad, algo así, como la Constitución y ordenamiento del régimen municipal de Buenos Aires. Durante tres meses, con mayoría de legisladores provenientes del FREPASO (25) y de la UCR (19) y con una fuerte participación ciudadana y asociativa se discutieron los lineamientos jurídicos y políticos básicos que darían origen al nuevo Gobierno Autónomo de la Ciudad.

El Estatuto que finalmente se configura revela la predominancia de una postura progresista al garantizar y consagrar una serie de derechos individuales y sociales de tercera generación y adoptar la "democracia participativa" como forma de organizar sus instituciones autónomas[134]. Mediante un pacto entre la mayoría y la primera minoría (Frepaso y UCR) se acuerda las directrices fundamentales de la descentralización política que debía iniciar la ciudad y que llevaría a juicio de los legisladores hacia la mentada "democracia participativa".

Básicamente se pretendía instrumentarla a través de dos caminos: uno, la Ley General de Comunas y dos, la implementación de una serie de mecanismos de participación. Respecto al primero, se ordenaba a la Legislatura que dictara una Ley de creación de Comunas concebidas éstas como unidades de gestión política y administrativa con competencias territoriales. Se establecía que las Comunas ejercerían funciones de

[133] Chacho Álvarez lideró este partido y la conformación posterior del FREPASO. En los 90, siendo diputado nacional por el Justicialismo, Álvarez promovió la formación del Grupo de los Ocho que nucleaba a un conjunto de legisladores peronistas muy críticos de la política menemista: indulto a los militares de la Dictadura, las alianzas con la derecha, el programa de privatizaciones, etc. A fines de los 90 la mayor parte de estos diputados abandonan el PJ.

[134] "y la republicana y representativa como forma de gobierno". Articulo 1 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

planificación, ejecución y control en una serie de materias[135] de manera exclusiva y/o concurrente con el poder central y, a su vez, serían las encargadas de canalizar la participación asociativa a través de los consejos consultivos. Se preveía que fueran gobernadas por un Presidente y una Junta Comunal compuesta por siete miembros elegidos de modo directo por los ciudadanos de cada distrito. Pero en cláusula transitoria se establecía que la Ley no debía salir en un lapso menor a 4 años y no mayor a 5 años, es decir, a fines del gobierno en ese momento en curso (2000) e inicios de uno nuevo (2001). Y al mismo tiempo, le adjudicaba al jefe de Gobierno radical un rol clave en la "transición a esa descentralización futura".

Como veremos más en detalle en el próximo punto (tipo y grado de descentralización), esta cláusula transitoria fue el fruto de la negociación entre ambos partidos y estableció desde el inicio un cerrojo a todo el proceso.

Por el otro, el Estatuto instituía el ordenamiento de una serie de mecanismos de participación en su mayoría de tipo consultivos como el Consejo del Plan Estratégico, el del Plan Urbano Ambiental, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Ciencia y Técnica, las audiencias públicas, consejos consultivos territoriales y otros de tipo temáticos al tiempo que definía el carácter "participativo" de su presupuesto (ver capítulo 3).

Pero una vez aprobado el Estatuto y unos meses antes de producirse las primeras elecciones de los legisladores (1997) encargados de votar las leyes de las descentralización y la participación, el Poder Ejecutivo se adelanta a cualquier posible resultado negativo de esos comicios y pone en marcha un proyecto de Descentralización y Modernización del Estado local que comprende la creación de la Subsecretaria de Descentralización y un Programa ad hoc, ambos dependientes de la Jefatura de gobierno.

El principal eje de esta iniciativa fueron los Centros de Gestión y Participación (CGP) creados por decreto del Jefe de Gobierno. Estos fueron presentados por el discurso oficialista como los *"primeros entes desconcentrados de gobierno, una especie de proto comunas"*[136], y espacios de canalización de la participación vecinal. Se fundamentó la decisión alegando que los 14 CGP serían la estructura de transición más adecuada a la real descentralización. En materia de participación establecía la

[135] Materias que en el Estatuto, por cierto, fueron definidas de modo bastante difuso.
[136] Declaraciones del Jefe de Gobierno, Diario Clarín, Febrero, 1997.

existencia de Consejos consultivos conformados por asociaciones civiles (inscriptas en el registro de Entidades y Asociaciones de cada distrito) y políticos con representación en la Legislatura de la ciudad y se les dotaba de funciones como *"la presentación de iniciativas y propuestas, información y seguimiento de las prestaciones públicas".*

El hecho que un proyecto como este, de especial trascendencia para la estructura organizativa y política del gobierno de la ciudad, haya sido fruto de la decisión y voluntad (legal) del poder ejecutivo y no de la deliberación y articulación de consensos en la Cámara marcará el largo camino de avances y retrocesos, encuentros y desencuentros que hubo entre ambos poderes y dará por resultado una fallida descentralización y una demorada participación.

Pese a los continuos acercamientos del Frepaso a la UCR para definir la oposición al gobierno de Menen, el radicalismo porteño no supo ver que apenas unos meses después de la creación de los CGP -en Agosto de 1997- se conformaría a escala nacional la Alianza para la Justicia, el Trabajo y la Educación (de aquí en más Alianza)[137]. Y que esta misma Alianza, dos meses después, ganaría con el 56% de los votos las elecciones de legisladores locales convirtiéndose en la primera fuerza de la Legislatura de la ciudad[138].

Esta Legislatura (1997-2000), con mayoría oficialista, tenía la importante misión de votar las leyes que permitieran implementar los instrumentos antes citados y desde luego, aprobar la Ley de Comunas – el gran paraguas de la descentralización y la participación-. El primer objetivo se cumple a medias y para el segundo será necesario esperar ocho años -dos renovaciones de los integrantes de la Cámara- para poder hacerlo[139].

Efectivamente, durante todo el gobierno radical, se votaron un total de 7 leyes encargadas de reglamentar entre otros: la Defensoría del Pueblo (Ley n 3) –institución autárquica encargada de controlar las acciones y servicios públicos así como defender

[137] La Alianza entre ambos partidos tuvo un fuerte apoyo popular y estuvo dirigida a derrotar al oficialismo en las elecciones presidenciales del 99. Chacho Alvarez (Frepaso), Graciela F. Meijide (Frepaso), De la Rúa (UCR), Rodolfo Terragno (UCR) y Raúl Alfonsín (UCR) lideraron este acuerdo.

[138] En segundo lugar, con una diferencia de unas pocas décimas, quedarían el PJ y una coalición entre dos partidos liderados por el ex ministro de Economía del Gobierno de Menen (Domingo Cavallo) y otro ex funcionario del mismo (G.Béliz).

[139] Mientras escribía estas páginas la Legislatura de la Ciudad aprobó por unanimidad el 1 de Septiembre del 2005 la Ley Orgánica de Comunas (Ley 1777). Esta disposición de los legisladores fue en parte fruto de una sentencia judicial favorable a la petición de una persona particular que impuso al Parlamento de la Ciudad la pronta sanción de la misma.

los derechos y garantías de los ciudadanos -, el instituto de Audiencias Públicas (Ley n 6) con carácter consultivo y no vinculantes, el procedimiento de Iniciativa Popular (Ley N 40), el Consejo participativo del Plan Urbano Ambiental (Ley N 71), y la ley de Referéndum y Consulta Popular (Ley N 89).

¿Pero por qué no se cumple con el segundo objetivo? ¿Por qué no se vota la Ley de Comunas dada la mayoría oficialista con la que sí cuenta, al menos, la primer legislatura? En primer lugar, el gobierno De la Rúa al anticiparse y presentar el plan de descentralización por decreto crea malestar entre los legisladores aún en los de las propias filas. Pese a que el gobierno se esforzó por presentarlo como la transición a las futuras comunas y fundamentó su jugada en el rol establecido y acordado en el Estatuto al poder ejecutivo en este tema, lo cierto es que con intención o sin ella, bloqueó la discusión en la Legislatura y los legisladores vieron reducir su autoridad para incidir en la geografía futura de la ciudad.

Por tanto, este hecho hizo que en todo el periodo la discusión sobre qué canales de participación implementar en el ámbito territorial y cómo vincular las decisiones de gobierno con los intereses y necesidades de la ciudadanía estuviera "atada" a la esperada Ley que la Legislatura debía promulgar y que en el discurso político aparecía como la encargada de impulsar una real descentralización.

No obstante, el gobierno porteño a través de la Subsecretaria de Descentralización inicia algunas experiencias de intervención ciudadana y asociativa como los consejos asociativos barriales, jornadas públicas de discusión, audiencias públicas y hasta reuniones preparatorias para el Presupuesto participativo.

Mientras tanto la política nacional siguió estableciendo los ritmos de la local. Hasta tal punto se da su vaciamiento que De la Rúa decide dejar su cargo para presentarse como candidato a Presidente de la Nación por la Alianza junto con Carlos Chacho Alvarez[140] del Frepaso a las elecciones de Diciembre de 1999. Los candidatos de la Alianza, cuyo programa electoral giró en torno de la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la igualdad social, son elegidos Presidente y Vice con el 50% de los votos.

[140] Recordemos que el Frente Grande primero y, luego, el Frente País Solidario fue una fuerza política que nació y creció fundamentalmente en la ciudad de Buenos Aires tan solo cinco años antes.

El segundo gobierno[141] de la ciudad autónoma se inicia con las elecciones de Mayo del 2000 cuando la Alianza de la mano de Aníbal Ibarra gana por el 50% de los votos. Este dirigente del Frepaso, ex Fiscal de la Nación, había sido un activo convencional impulsor durante las sesiones del Estatuto de la descentralización y la participación a través del sistema de Comunas.

A dichas elecciones se llega en un clima de euforia nacional por el triunfo de la Alianza y del alejamiento del peronismo del poder pero de cierto frustración en el ámbito local, y ello se traslada al panorama político de la segunda Legislatura: estará compuesta por 11 fuerzas políticas, ninguna de ellas con mayoría propia y ningún bloque con quórum propio (31 diputados) para sesionar por sí solo.

Una parte del electorado manifiesta su enojo volcándose a los partidos de izquierda que tras once años sin representación consiguen entrar al parlamento local. Izquierda Unida (PC más Movimiento por el Socialismo y por el Trabajo), el Partido Obrero, el Partido Humanista y el Socialismo Auténtico todos juntos logran sumar un 11%. Pero también, otra parte, se vuelca, en una clara polarización, a una alianza de centro derecha liderada por Acción por la República (Cavallo) y Nueva Dirigencia (Beliz) que consigue el 30,8% de los apoyos.

El oficialismo, que había buscado los apoyos del peronismo disidente e incluso de los partidos de derecha como la UCD, obtiene mucho menos de lo esperado y de su última elección donde sobrepasa el 50% (36,6%) El partido Justicialista que concurrió dividido a esta elección alcanza tan solo un magro 2% de los votos.

El complejísimo escenario político tuvo por efecto demorar aún más la redistribución de poder político y administrativo a los distritos. En esa etapa se presentaron en la Legislatura un total de 18 proyectos de Ley de Comunas y de Descentralización pero sólo se los llega a discutir en dos ocasiones. Los principales puntos de controversia entre los partidos con representación giraron en torno de:

a- Delimitación de las comunas: el dilema pasaba por utilizar la demarcación de los CGP, potenciar el capital político de los partidos en los barrios o tener en cuenta las identidades culturales e históricas o lograr un equilibrio entre las tres opciones.

[141] El vice Jefe y hombre de confianza de De la Rúa, Enrique Olivera, asume hasta las elecciones de Mayo del 2000 el cargo vacante dejado por De la Rúa.

b- Conformación de la Junta Comunal: existía acuerdo en que el presidente fuera elegido por voto directo y que fuera un representante de los partidos políticos pero respecto a los vocales del órgano colegiado aceptaban que fueran elegidos de manera directa pero no que se pudieran candidatear vecino, o líderes de asociaciones civiles. Algunas organizaciones pretendían que las listas estuvieran abiertas a su participación, que se les permitiera elegir candidatos no políticos y que los integrantes del órgano colegiado no tuvieran remuneración. Los legisladores en general aducían "que esto podría significar el definitivo vaciamiento de los partidos políticos" y que "el solo hecho de ser miembro activo de una ong no es suficiente para hacer posible esa participación en las listas de representación política".

c- Competencias de las comunas y manejo de presupuesto propio.

d- Relación entre el presidente de la junta comunal y vocales de las comunas con los legisladores: ¿los primeros tienen que tener derecho a votar en la cámara?, o ¿únicamente voz?

Una de las legisladoras, que participó en la definición del Estatuto y que además formó parte de la Comisión de Descentralización y Participación de la Cámara local durante la primer y segunda Legislatura, se refería del siguiente modo respecto a las causas del incumplimiento:

> *Logramos hacer una Constitución muy moderna en este aspecto, pero luego en la realidad, los dos gobiernos que hubo, tanto el De la Rúa como el posterior de la Alianza, incluso nosotros mismos los legisladores...es que hay una lógica de hierro en la práctica política que dice que cuando estás en los lugares de decisión cerrás lo más posible la participación en esa decisión y cuando estás en la oposición la intentas abrir lo más posible. Falló la voluntad política, especialmente en la primera se hubiera podido lograr el acuerdo para que saliera la ley...esto recorre a toda la dirigencia política cuando de verdad tiene que hacerse cargo y tiene que repartir el poder, no lo hace...(Legisladora, Peronismo Independiente).*

Esta ley exigía la aprobación y el voto positivo de las ¾ partes de la Cámara, es decir, de 40 de los 60 legisladores. Consenso que fue imposible de lograr. Tal como relata una de las protagonistas de esa etapa, el espíritu imperante era claramente otro...

Yo le digo a los "muchachos" ustedes "hicieron una Constitución que ahora no quieren cumplir... se trata de saltar a la torera todo el tiempo...y ellos me dicen: "lo que pasa Julia es que...", lo que pasa es que ustedes la hicieron pensando en que gobernaríamos toda la vida los peronistas y como somos un asco repugnante ladrones...miserables...(risas) ustedes tenían que poner todo lo que se les ocurriera para dificultar las relaciones con el Gobierno (se refiere al central)...pero claro ahora resulta que los que tienen que gobernar son ustedes....(Legisladora PJ)

A su vez, quienes ejercían un rol ejecutivo agregan otros elementos

Hubo una clara resistencia a perder poder central, si salían las comunas con competencias ello significaba una horizontalidad del poder muy marcada...faltó voluntad política también en el oficialismo y a la vez, los legisladores estaban mas preocupados por el costo político de este sistema que por otra cosa, no querían la elección directa en los distritos....nosotros enviamos un Proyecto de Ley a la legislatura y nunca pasó de la Comisión encargada (Ex Subsecretario de Descentralización y Participación)

Esta descarnada interpretación que políticos oficialistas comparten y aceptan sugiere de algún modo la hipótesis del oportunismo político. La lógica de hierro a la que se refería uno de los entrevistados ha sido señalada por la teoría política mucho tiempo atrás. La competencia electoral, los esfuerzos por monopolizar el poder político condicionan las oportunidades de apertura del sistema a la participación. Y pareciera sugerir que en determinados contextos cuando ésta sucede, los partidos -gobernantes o no-, tienden a limitarla. Si ello es así, pareciera haber un límite –estructural- muy claro a la profundización de la democracia local.

Si en el escenario descrito es difícil arribar a un consenso aún lo será más a mediados del 2000. Para comprender esta afirmación es necesario demorarnos en relatar una serie de sucesos que pese a que se manifestaron en su mayor esplendor en el plano nacional impactaron ineludiblemente en el local.

En Junio de ese año, seis meses después que la Alianza asumiera el Gobierno nacional y a poco menos de un mes que la misma ganara el gobierno en el distrito que la vio crecer como fuerza política, el Ejecutivo nacional presenta la misma receta para viejos problemas: más ajuste y recorte de las prestaciones del Estado (Godio 2002,

Romero 2006)[142]. Este hecho produjo graves fisuras internas en el seno de la Alianza y del gobierno que sin duda se dejaron ver en la administración porteña.

Ibarra a los meses de asumir la Jefatura de la ciudad, declara que sus compromisos trascenderían los límites impuestos por la Alianza e intenta conformar un gabinete respetuoso de los acuerdos pero con participación de socialistas y peronistas, ampliando las bases de una coalición que ya empezaba a tambalear.

A medida que se agravaba la crisis y se sucedían los re acomodamientos partidarios que pronto finalizarían en un largo estallido de los principales bloques parlamentarios, la posibilidad de construir una mayoría oficialista se hacía cada vez más lejana

Esta fragmentación se agudiza cuando en septiembre del 2000 la Alianza virtualmente se rompe[143]. El Vicepresidente de la Nación Carlos Álvarez, principal impulsor y sostenedor del acuerdo, renuncia a su cargo pero antes denunció graves hechos de corrupción[144] durante la promulgación de la Ley de Reforma Laboral en el Senado Nacional.

---

[142] Recordemos el contexto macro económico general en el cual la crisis política de esos años hunde sus raíces: el país luego de la crisis hiperinflacionaria vivida en el 89`y que precipitó al abismo el gobierno de Raúl Alfonsin comienza a vivir una década de profundos cambios económicos de carácter estructural. El Peronismo de la mano del Presidente Menen (1989-1999) establece la Ley de Emergencia Económica y lleva adelante la Reforma del Estado que implicará entre otras muchas acciones la privatización de la mayoría de los recursos estatales. En 1991, el Ministro de Economía D. Cavallo pone en marcha el Plan de Convertibilidad que fijaba el peso argentino a un cambio uno a uno con el dólar norteamericano. Desde mediados de la década pero más profundamente a partir de 1998 (por una serie de factores internos y externos) comienza a ver signos muy importantes de recesión económica. La ley de Convertibilidad que había logrado estabilizar el peso, significaba ya un corsé muy rígido que además sobrevaloraba excesivamente la moneda nacional. La tasa de desempleo de la Argentina había crecido para ese entonces un 200%. En el momento que asume la Alianza el país estaba al borde del colapso, con un grave riesgo de caer en default sobre su deuda externa que había crecido un porcentaje descomunal en todo el periodo menemista (162 billones de US$, el doble de la existente en 1994). El gobierno aliancista cuando asume mantiene las directrices económicas generales del anterior gobierno: permanencia de la Convertibilidad, recorte en el gasto público del Estado y aplica una política de déficit cero (el gobierno de Menen había dejado un déficit de cerca de 15$ billones de dólares cerca del triple de lo que el propio Menen había asegurado unos meses antes).
También, asume los compromisos bajo presión del Fondo Monetario Internacional de avanzar en la reforma del mercado laboral tornándolo aún más flexible y en la completa desregulación de las obras sociales que permanecían en manos de los sindicatos. Este es un breve resumen de la complejísima situación económica del país a inicios del 2000 cuando la Alianza se hace cargo del gobierno nacional. Para mayor profundización ver Romero (2006); Godio (2002) y Svampa (2005).

[143] Decimos virtualmente pues durante todo un año y pese al descalabro institucional que generó la salida de Álvarez del gobierno, muchos de los dirigentes del Frepaso que ocupaban cargos en el poder ejecutivo continuaron haciéndolo en muy frágiles condiciones.

[144] Se trataría de “coimas de dinero” otorgadas por integrantes del gobierno nacional a algunos senadores para la aprobación de una de las leyes centrales en el paquete de reformas acordado con el Fondo Monetario Internacional. Estarían implicados senadores peronistas y radicales así como el propio Ministro de Trabajo - dirigente del Frepaso e “hijo” político de Álvarez- y también el entonces Presidente de la Nación. Hasta el momento de esta investigación, la Justicia nacional lleva la causa.

El impacto sobre la vida política porteña es inmediato: si a inicios del 2000 la Alianza porteña contaba con 25 diputados, llegará a fines del 2002 contabilizando apenas 6 por el Frepaso y 9 por la Unión Cívica Radical. El periodo terminará con 23 bloques parlamentarios de los cuales 17 eran de carácter unipersonal, es decir, compuesto por un solo representante. Esta excesiva atomización de la voluntad política vacía de contenido la representación local y hace que se subordine aún más a intereses supramunicipales o bien, cuasi personales.

En paralelo, la demanda y la presión de las organizaciones civiles en el terreno de la participación pronto se hizo sentir y exigieron el cumplimiento de las promesas electorales con la rápida puesta en marcha de las comunas. Pese a las exigencias, los legisladores dejan vencer el plazo para su promulgación y muchas de estas asociaciones presentan pedidos de amparo a la justicia local "por afectación del interés común"[145] y emprenden iniciativas ante el Defensor del Pueblo de la ciudad.

A inicios del 2001, se avizora la profunda crisis que estallaría pocos meses después y que tuvo en el plano político su manifestación más aguda. El deterioro de las instituciones básicas de la democracia, fundamentalmente, los partidos y el parlamento así como la pérdida de eficacia para formar consensos, seleccionar liderazgos y administrar el poder político permiten definirla como una crisis de representación y de déficit de legitimidad política (Dahrendorf 1990, O'Donnel 1992, Zermeño 1989) La literatura específica sobre las democracias en transición han asociado con este tipo de crisis la emergencia de liderazgos personalistas que carecen de partido o los ignoran y que concentran el poder en si mismos imprimiéndole a la democracia un carácter más delegativo que representativo (O´Donnel 1992). En paralelo, se acentúa en la ciudadanía una profunda pérdida de confianza en los principales actores políticos (Paramio 1992). Una combinación de todos estos elementos, están presentes en el caso analizado.

En las elecciones a diputados nacionales producidas en Octubre de ese año -post ruptura de la Alianza- una serie de agrupaciones políticas, asociaciones civiles y ciudadanos a título individual a través del correo electrónico y otros medios convocaron a sus pares a anular el voto y/o votar en blanco. Llamamiento que tuvo una muy buena acogida en el ámbito nacional donde más del 20% del electorado vota

[145] Las asociaciones que lideraron estas presentaciones judiciales fueron Poder Ciudadano y Fundación Ciudad.

en blanco y un atípico 26% se abstiene de ir a las urnas. La suma de ambas cifras supera la obtenida por la fuerza política más votada en esa ocasión: el PJ que otra vez queda posicionado en la centralidad de la escena política anunciando una especie de "peronismo infinito"[146].

Pero también el voto blanco o nulo fue protagonista en el distrito de la ciudad donde 1 de cada 3 votantes se expresa de esa manera. A la vez una multiplicidad de pequeñas fuerzas de izquierda y no tradicionales capta el 40% del electorado de la ciudad. Por lo tanto, si se suman ambas categorías –en blanco y abstención- son casi 5 millones de personas las que en todo el país no encuentran representación en el sistema de partidos. Las mismas que años atrás, en las elecciones del 99 -cuando triunfa la Alianza-, votaron por alguna fuerza política[147].

Este llamado "voto protesta" significó al menos para una parte del electorado (los que optaron por la estrategia del *"voice"*) el fin del contrato de representación y para la otra, los que optaron por el *"exit"*, la abdicación del juego electoral (Peruzzotti 2002) Pero probablemente para todos fue el anticipo del "mandato destituyente" (Svampa, 2005) que recibirían los políticos a fines del 2001 resumido en el *"que se vayan todos"* que se coreó en las manifestaciones de esos días de Diciembre y que luego, recogieron las asambleas vecinales de toda la ciudad.

La crisis de representación política se vio constantemente alimentada por una cada vez más compleja situación económica. En este plano, una década de políticas liberales y cuatro años de aguda recesión dio por resultado una caída del PBI nacional del 20%, una subida estrepitosa de la tasa de desocupación que a fecha de las elecciones donde ganó el "voto bronca" ostentaba un 18,3% y un crecimiento espectacular de la pobreza[148]. Recordemos que los pobres por ingresos representaban en 1980 el 3,2% de la población, sin embargo, a fines de los 90 el 16,7% de la población (reunida en el 18,9% de los hogares) no percibían ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de bienes y servicios. En el Gran Buenos Aires, donde residen cerca de 8 millones de personas, la pobreza creció un 67%, porcentaje dentro del cual se sitúan los ex integrantes de las clases medias, los

[146] Expresión que recojo de Svampa 2005 (obra ya citada)
[147] Para tener una referencia más clara de lo que significan estos comportamientos solo basta señalar que el voto en blanco, en promedio, alcanzó durante los años 80 el 1,9%, se duplicó en los 90 y llegó a oscilar entre un 4% y 6% pero nunca fue a más; mientras que la abstención se mantuvo en un 10% con un pico del 21% en las elecciones legislativas del 97 (Godio 2002:25)
[148] Fuente: Informe de Situación 2001/2/3., INDEC.

llamados nuevos pobres quienes se incrementaron en un 338% (Kessler y Di Virgilio, 2003)

Buenos Aires, que históricamente fue la excepción de la realidad nacional y latinoamericana vio abruptamente cambiar su fisonomía: pasó de ostentar en 1993 los niveles más bajos de personas viviendo bajo la línea de pobreza -un 5,3%- a un 19,8% en mayo del 2002[149]. La tasa de desocupación que hasta mediados de los 90 había sido de un solo digito alcanzó en el 2001 el 14,3% y tocó su techo más alto en Mayo del 2002 donde llega al 16,3%[150].

En este grave contexto social y económico, dos Ministros de Economía de la Alianza[151] sucumben frente a las cada vez más fuertes protestas sociales provenientes de una amplia variedad de sectores: movimiento de desempleados, piqueteros, sindicatos, docentes universitarios, estudiantes, etc. El gobierno de De la Rúa, en un último manotazo de ahogado y tras constatar la pérdida en muy poco tiempo de cerca de 25 billones de dólares de las bancas privadas y nacionales, llama a ocupar el Ministerio de Economía al primer ministro de Menen y el padre de la Convertibilidad. Este logra con éxito aprobar en el Parlamento la ley de Déficit Cero pero fracasa, en plena, reestructuración de la deuda ante los *brokers* del mercado. En pocos días, hubo una espectacular corrida de bancos y fuga de capitales que interrumpió las negociaciones de la misma (Romero 2006). En los primeros días de Diciembre del 2001 el gobierno anuncia el congelamiento de los depósitos bancarios a través del "corralito", confiscando los ahorros. El gobierno nacional en unos pocos meses, a resultado de una larga historia de fracasos y promesas incumplidas, vio vaciarse de eficacia como de legitimidad.

Ante una estructura de oportunidades política relativamente cerrada, con un sistema político poco representativo y receptivo de las demandas sociales, con un sentimiento de deslegitimación generalizada de la dirigencia política, la protesta es el resultado más obvio, y por otra parte, más predicho por las ciencias sociales. Cuando estas condiciones se dan juntas y los grupos sociales menos aventajados advierten que no pueden manipular al sistema político por los medios habituales a fin de obtener apoyos a sus demandas, la protesta es el recurso político más a mano: maximiza los recursos utilizados y minimiza los costos.

[149] Encuesta Permanente de Hogares, Informe de Resultados No 22, INDEC, Bs.As. Argentina.
[150] Anuario Estadístico, 2003, INDEC, Bs.As. Argentina.
[151] Manchinea y Lopez Murphy, ambos de las filas del radicalismo liberal

A finales de Diciembre de 2001 se produce entonces la explosión de un profundo malestar cuyo epicentro de mayor envergadura se manifiesta en la ciudad de Buenos Aires y alrededores. Durante unas semanas, una ola de movilizaciones, protestas y saqueos a comercios recorrió sus calles[152]. El Presidente De la Rúa luego de haber decretado el estado de sitio y reprimido las manifestaciones en su contra dejando un saldo de 40 muertos dimitió en su cargo. Con el estallido de la crisis, sobrevino el derrumbe de un gobierno y la dilapidación de un importante caudal de confianza política que había sabido aglutinar la Alianza. El enojo de la ciudadanía no sólo se concentró en los dirigentes artífices de esta fuerza política sino que se disparó hacia todos los sectores políticos. *"Que se vayan todos que no queden ni uno sólo!"* fue el lema y sentimiento compartido por gran parte de la ciudadanía por aquellos días y *"anunciaba de manera univoca el final de todos los contratos (político, económico y social) y ponía en entredicho la representatividad del sistema institucional"* (Svampa 2005:266).

Así como es propio de las protestas su naturaleza disruptiva, espontánea y su corta duración en el tiempo, también, suele suceder a éstas movimientos más organizados de la acción política. El *"regreso de la política a las calles*"[153] estuvo representado en la organización de más de 20 Asambleas de vecinos en todos los barrios de la ciudad. En casi todas ellas, las apelaciones a la autogestión, al mandato de destitución de los políticos de la gestión de lo público, y el carácter al menos en una primera instancia de confrontación o hasta indiferencia respecto del Estado fueron los denominadores comunes[154].

En este panorama, nacional y local, el Gobierno de la ciudad, a inicios del 2002, decide cumplir con lo establecido en el Estatuto y con lo tantas veces demandado por ciertos sectores asociativos y se anima a un rápido cambio de política en materia de participación: lanza la implementación del Presupuesto Participativo (en adelante PP)[155].

---

[152] Entre Diciembre del 2001 y Marzo del 2002 se registraron en la ciudad de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense un total de 859 cacerolazos y movilizaciones de protesta (Peruzzotti 2002)

[153] Expresión utilizada por Svampa (2005:263).

[154] Elementos que, como señala Svampa, hablan a las claras del tipo de vínculo mantenido con la política. Para un análisis más detallado de la evolución y las principales características de estas asambleas urbanas y de los movimientos sociales que surgieron y/o tuvieron un rol muy activo durante esos días de protesta Ver Schuster (2002) y Svampa (2002)

[155] Apenas un par de años antes la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), un sindicato independiente que nació en 1992, organizó lo que llamó la Multisectorial de Organizaciones Sociales por la Democracia Participativa, compuesta por más de 30 organizaciones civiles voluntarias de diferente tipo para

Aunque otra vez, será una iniciativa del Poder Ejecutivo y no pasará a discusión y aprobación de la ley reglamentaria en el Legislatura local lo que nuevamente genera desconfianza, roces y bloqueos entre ambas instituciones. Para tensar aún más esta delicada relación, Ibarra nombra como Secretario de Descentralización y Participación a un legislador -jefe de la bancada de una Alianza ya desintegrada- Ariel Schifrin[156] al que acusarán sus pares en repetidas ocasiones de *"traidor", "violentar las normas institucionales que anteriormente el mismo exigía desde la banca"* y *"utilizar políticamente la crisis en provecho de su propio grupo político"*[157].

Ariel Schifrin, en sustitución del radical Siciliano, defiende la idea de implementar el Presupuesto Participativo sin más demoras y dispone casi todos los recursos con lo que contaba la jerarquizada Secretaría[158] para ese fin; muchas veces en detrimento de otros mecanismos participativos implementados desde hace tiempo como el Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad[159].

Dos altos funcionarios de la Secretaría de D y P de ese momento, señalan respecto a las razones de la implementación del PP:

> *Es que no podíamos permanecer ajenos a la crisis...la teníamos enfrente de nuestros escritorios...y en la Legislatura no había posibilidad política ni tiempo de sacar primero la ley del Presupuesto Participativo...no nos tocó lanzar el PP en una situación idílica de la sociedad, nos tocó hacerlo en una situación*

---

sensibilizar a la ciudadanía y al gobierno en la puesta en marcha del PP. A fines del 99, entrego a la Legislatura de la ciudad un proyecto de ley de PP para su tratamiento que no obtuvo ningún resultado. Anteriormente, existieron algunas experiencias aisladas de PP a nivel barrial, como las de la Boca y Barracas que se realizaron en el 97´o las que se realizaron en otros 5 barrios de la ciudad durante 1998. Estas iniciativas fueron más bien promovidas por las organizaciones no gubernamentales en especial Poder Ciudadano que pretendían formar a la ciudadanía en el manejo de este instrumento y contaron con el amparo de la ex Subsecretaría de Descentralización y – en algunos casos- de los CGP respectivos.

[156] Ariel Schifrin fue un dirigente de cierta relevancia en el Partido Comunista que cuando se conforma el Frepaso decide pasarse a sus filas. Dentro del Frepaso lideraba una corriente interna denominada Espacio Abierto con la que Ibarra pretendía tejer lazos de apoyo más fuertes.
Fue el Secretario Administrativo de la Legislatura durante 1996-2000, época en la que el mismo Ibarra presidía la Legislatura de la Ciudad..

[157] Entrevistas personales con varios legisladores.

[158] La entonces subsecretaría de Descentralización del primer periodo radical pasa a transformarse en Secretaría con mayores recursos humanos como presupuestarios y se subdivide en descentralización y participación. .

[159] Cuando Ibarra asume y la Alianza se rompe, éste destituye del cargo de Subsecretario de Descentralización al Arq. Andrés Borthagaray y lo nombra como Coordinador del Consejo del Plan Estratégico. Por su parte, Schifrin mantendrá con el coordinador y Consejo una relación formal pero distante y le brindará muy poco apoyo político e institucional al proyecto.

asamblearia de toda la ciudad, donde nosotros íbamos a poner la cara y nos querían matar!! (Ex Secretario de D y P de ese momento).

¿Y por qué nosotros lo pusimos en marcha? Primero porque estaba en la Constitución y, por lo tanto, tenemos legalidad para hacerlo. Pero lo hicimos en forma provisoria hasta que salga la ley, pero no es una cuestión ilegal lo que hacemos, está amparado en la Constitución. ¿Pero por qué lo hicimos? Porque creímos que no había otra forma de volver a intentar construir el contrato social entre la sociedad civil y el Estado local si no fuera por un instrumento de participación directa de esta magnitud. Por lo tanto, frente a la enormidad de la crisis: habían caído cinco presidentes, nadie creía en nada, asambleas de vecinos autoconvocados, la deslegitimación de la representación, dijimos: "Bueno, agarremos este instrumento –que a nuestro criterio la experiencia de Porto Alegre ha sido exitosa – y además está contemplado en nuestra Constitución pongámoslo en marcha a pesar de todo". La decisión fue una decisión política del Jefe de Gobierno de cómo enfrentar la crisis de representación política que había. Por eso lo hicimos. Creo que lo hicimos con temor y con algo de audacia. Si no hubiera habido esta movida de la participación en diciembre de 2001... Yo creo que todavía estaríamos esperando el Presupuesto Participativo. (pregunta entrevistadora: ¿No habría Presupuesto?). *No, seguro, no se hubiese puesto en marcha. Sin dudas, sin dudas. Quizás otros funcionarios te digan otra cosa pero yo estoy convencido que fue así (Coordinador del PP en ese momento)*

Pese a que se podría pensar que el PP fue el proyecto político personal de Schifrin[160] lo cierto es que Ibarra vio con muy buenos ojos su puesta en marcha y lo considero una respuesta "obligada" al clima de agitación social y asambleario que se vivía por aquellos días.

Bajo la influencia del PP de Porto Alegre y en estrecha relación con el equipo de

[160] En una entrevista reciente, el ahora Ex Secretario de Descentralización y Participación señala que Ibarra siempre ha estado más a la derecha (política) que él y consideró que la Secretaría nunca fue un área importante de gobierno sugiriendo que nunca tuvo el apoyo político necesario por parte del ejecutivo. Entrevista en *Noticias Urbanas* www.noticiasurbanas.com.ar/reportajes.
También, Rodgers (2005) ha señalado que una de las principales motivaciones que tuvo el Ex Secretario para llevar a cabo el PPp fue ampliar y consolidar su propio grupo político Espacio Abierto a nivel territorial. En este sentido cita una entrevista realizada por el autor a un empleado de un CGP y afiliado al Grupo Espacio Abierto que reproduzco aquí: "El Grupo tiene ahora un mejor desarrollo territorial, precisamente porque Ariel (Schifrin) es el Secretario de Descentralización y el ha trabajado en los CGP también, y por supuesto, el PP es una buena herramienta para extender la presencia del partido e imponernos a nivel local, especialmente vis a vis con el Partido radical". Obra citada, página 21.

gobierno pietista de esa ciudad, la Secretaría diseña un Plan de emergencia que llama "Prioridades Presupuestarias Barriales 2002" que se lleva a cabo durante el mes de junio de ese año y que se presenta como el antecedente del Plan de Presupuesto Participativo que efectivamente instaura unos meses después.

A su vez, un grupo de organizaciones sociales de reconocido peso en la trama civil porteña que habían presionado y criticado duramente a ambos poderes por su inacción en la profundización de la democracia local fueron invitados por el Gobierno a acompañar la implementación del PP y conformar un Consejo Asesor de Organizaciones no gubernamentales, sociales y vecinales[161]. El gobierno, en un rápido movimiento, los invita a colaborar generando así más o menos estratégicamente una trama aliada que le permite generar algo de la confianza política perdida. Tras algunas dudas, estas asociaciones aceptan participar y definen como funciones principales del Consejo coordinar su puesta en marcha junto con el equipo de gobierno y establecerse como una instancia de contralor y seguimiento del presupuesto.

El Presupuesto Participativo se pone en marcha, por tanto, en el 2003. En ese año, duplica la participación de la experiencia piloto del año anterior y alrededor de 9500 personas participan en las Asambleas públicos barriales y temáticas que se desarrollan durante tres meses en los 43 barrios de la ciudad. Al año siguiente, la participación alcanza las 14.000 personas que votan cerca de 1000 prioridades de las cuales 600 fueron incorporadas en el presupuesto general de la ciudad[162]. Más allá que esta participación no representa más del 1% de la población total de Buenos Aires, el PP había sido un éxito de presencia sobre todo considerando la poca difusión masiva que tuvo el Programa.

Para ese entonces, importantes cambios políticos en el ámbito nacional ya se habían producido. En Mayo del 2003 asume la Presidencia Néstor Kirchner, por el Partido Justicialista en alianza con otras alineaciones políticas. Este pretende entablar con Aníbal Ibarra una relación de cercanía y trabajo conjunto pero el Jefe de la ciudad trata de mantener una distancia prudencial del nuevo Presidente. Al menos, hasta tanto no

[161] Tal es el caso del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado, adherida a la Central de Trabajadores Argentinos (IDEP-ATE/CTA), impulsora de su inclusión en el texto constitucional; Poder Ciudadano; Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada (Buenos Aires Viva - Red Gestión Asociada del Oeste, Flacso); Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec).
[162] Fuente: Secretaría de Descentralización y Participación de la ciudad de Buenos Aires.

renovara su segundo mandato de gobierno al frente de la ciudad, hecho que debía producirse en Agosto de ese año.

En paralelo, el Secretario de Descentralización –Ariel Schifrin- se constituye como candidato de Fuerza Porteña –un grupo político armado por Ibarra y Laporta (Partido Socialista) y otras agrupaciones- para competir en las elecciones de legisladores de la Ciudad que se llevarían a cabo conjuntamente con la del Jefe de Gobierno. Ambos logran ser elegidos. Ibarra gana -aunque en segunda vuelta- por el 56% de los votos y su opositor Macri, presidente del Club deportivo Boca Juniors e hijo de un poderoso empresario italo-argentino, queda muy bien posicionado con el 46% de los apoyos de la centro-derecha. Dadas las alianzas que éste acuerda con ex radicales, peronistas no kirchneristas y otras fuerzas de derecha consigue ser la primera fuerza en la Legislatura.

A poco más de un año de la implementación del Presupuesto Porteño, Aníbal Ibarra obtiene la reelección de la Jefatura de Gobierno y el, hasta entonces, principal promotor del PP se retira nuevamente a ocupar un escaño en la Legislatura. Pese a que Schifrin era cabeza de lista de Fuerza Porteña, manifiesta su distanciamiento político[163] de Ibarra y llega a señalar que, pese a los aparentes frutos, su secretaría no tenía un verdadero apoyo por parte del Ejecutivo. Por su parte, en la toma de posesión del nuevo Gabinete, el Jefe de Gobierno, no pronuncia palabra de consideración y agradecimiento alguna hacia su ex funcionario y nombra como sucesor a H Cappaccioli, un ex sindicalista cercano a Alberto Fernández, el Jefe de Gabinete de Kirchner. Gesto que intenta ser una señal de gratitud de Ibarra hacia Kirchner por el apoyo que éste le profesara en ocasión del ballotage que mantuvo con Macri en las elecciones de Septiembre.

A fines de Abril del 2004, el nuevo Secretario decide renovar la casi totalidad del equipo técnico (el heredado de la época de Schifrin) y guiándose por lealtades políticas mas que técnicas introduce personal muy poco experimentado en la ejecución del PP. No obstante ello, durante ese año -el 2004-, el PP sigue cosechando

[163] Las relaciones entre Schfrin e Ibarra no pasaban por su mejor momento. Durante la campaña electoral de Kirchner, el Secretario de Descentralización de la Ciudad había hecho declaraciones públicas apoyándolo en un momento donde el Jefe de Gobierno mantenía conversaciones y potenciales alianzas con el candidato a Presidente del ARI (Alternativa para una República de Iguales). .

una elevada participación pero durante el 2005 la participación cae abruptamente casi a la mitad[164].

Asimismo, la nueva Legislatura (2003-2005), más específicamente la Comisión de Descentralización y Participación a la cabeza del legislador Roy Cortina (Partido Socialista Popular)[165] decide retomar la discusión sobre la Ley de Comunas y para ello organiza un proceso muy intenso y amplio de consulta donde participan 700 organizaciones de todos los Barrios de la ciudad y cuyas conclusiones se transformarán en un insumo para la elaboración de la Ley. Que para ese entonces existían 16 Proyectos de ley en estado parlamentario[166]. Los legisladores firman un Acta de Compromiso en abril del 2004 con el fin de incorporar las propuestas realizadas.

Será a mitad del 2005, curiosamente, con mayoría de fuerzas de derecha que la Legislatura aprobará la tan esperada Ley de Comunas. Será votada por unanimidad de todas las fuerzas políticas después de varios intentos fallidos de sesionar y ante la presión de una sentencia judicial favorable a la petición de un particular que impuso al Parlamento la pronta sanción de la misma y de todas las asociaciones y ciudadanos que participaron en su formulación.

En **resumen**, desde 1996 al 2003, habiéndose producido tres cambios en el gobierno ejecutivo y tres renovaciones parciales de la Cámara Legislativa, la política local porteña se ha visto subsumida a las confrontaciones que se vivieron en el plano de la política nacional.

El acceso negativo que ha habido al poder central en la mayor parte del periodo (hasta el 2000) ha marcado el ritmo a la participación “institucionalizada”. Durante esa etapa, el ejecutivo ha promovido avances –aunque limitados- en este sentido.

Desde el 2000 hasta el estallido de la crisis, y con un acceso positivo al poder central, la participación ha sido la gran olvidada.

---

[164] Como ya se ha señalado, este hecho no puede ser achacado total y absolutamente a los cambios en la Secretaría, debe considerarse que la Tragedia de Cromañon ocurrida a fines del año 2004 donde mueren más de 180 personas en una discoteca de la ciudad impacta absolutamente en el clima político y ciudadano; donde otra vez la crispación se instala en el sentimiento colectivo. Y ello pudo haber actuado como un desmotivador de la participación.

[165] Y, en el 2006, actual Ministro de Descentralización y Gestión -Pública de la ciudad, post destitución de Aníbal Ibarra. Ver anexo con cronograma de hechos.

[166] Fuente: Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, proyectos en tratamiento parlamentario durante el 2003 y 2004.

Pero tanto los avances como los retrocesos han sido dados en un contexto de profunda **debilidad institucional**: lucha entre partidos y solapamientos entre las facultades de los poderes ejecutivos y legislativos. Como un dramático reflejo de la política nacional, la explosiva fragmentación de bloques legislativos ocurrida a partir de las elecciones del 2000 da por tierra con la posibilidad de aprobar la Ley de Comunas. En el discurso y en la práctica, el progreso de la participación estuvo atado a esta esperada pero nunca votada Ley de Comunas. Los mismos actores políticos que tuvieron un rol destacado en el reformismo jurídico y político que se tradujo en el Estatuto de la ciudad del 96, fueron los que años después demostraron su incapacidad para llevarlo adelante. Durante todo el periodo, el Legislativo mantuvo un rol muy poco activo en el proceso de definición de las políticas de participación y fue el chequeo negativo de las estrategias desplegadas por el ejecutivo.

Sin embargo, cuando las circunstancias sociales y políticas pusieron en peligro la propia legitimidad del gobierno, es cuando finalmente surge la participación institucional. Cuando **el gobierno ejecutivo decide abrir las puertas a la participación, lo hace después que la "otra" participación haya estallado** y una ola de protestas y asambleas autoorganizadas recorriera todos los barrios de la ciudad sin distinción. Es el deterioro del vínculo entre ciudadanía y sociedad política, es la crisis de representación lo que impacta en los actores institucionales más que la orientación ideológica de éstos lo que provoca un cambio de políticas en materia de participación. Dicho de otro modo, la profundización de las políticas participativas con la introducción del Presupuesto Participativo es más bien la consecuencia de una crisis de legitimidad que de un verdadero cambio de valores por parte del estado local hacia una democracia más inclusiva y participativa (Crot 2006)[167].

En este sentido, la participación es en el caso de Buenos Aires una estrategia política top-down[168] a una grave crisis de representación y legitimidad. Y nuevamente, para bien o para mal, la participación surge como una estrategia del poder ejecutivo que deja de lado el involucramiento de los legisladores.

[167] A similar conclusión arriba Crot (2006).

[168] El caso de Porto Alegre, exitoso en muchos sentidos para buena parte de la bibliografía también ha sido un proceso top-down de ampliación de los canales democráticos. Como es bien sabido es el PT y Olivio Dutra el primer Prefecto pietista de la ciudad quienes deciden implementar el PP. Pero lo hace en condiciones muy diferentes al caso porteño: a) relativa calma social y política, b) un alto grado de poder de movilización por parte del partido gobernante y c) el PP ocupaba un rol central en la estrategia política del gobierno. Para profundizar esta línea de interpretación ver Abers (2000).

Más que la ideología o el color político pareciera ser el oportunismo político en un grave contexto de crisis el que hizo posible la irrupción de la participación en la ciudad rioplatense[169]. La lucha entre partidos, un ejecutivo discrecionario y un legislativo fragmentado condicionaron absolutamente su puesta en marcha y, probablemente, su éxito.

4.3.B. Barcelona: 1979-2003

Para analizar el comportamiento de esta dimensión nos centraremos en el caso de Barcelona en el periodo que va desde 1979 –cuando se realizan las primeras elecciones democráticas locales luego de 40 años de dictadura - hasta el 2003 cuando finaliza la sexta legislatura con un gobierno de coalición entre fuerzas de izquierda.

Barcelona[170], a la luz de los análisis electorales, asoma como una ciudad bastante homogénea en términos políticos ya que ha sido la única gran ciudad española que ha mantenido un gobierno de izquierdas desde los inicios de la transición democrática hasta el presente. Esta constante estuvo signada por una firme voluntad y necesidad de consenso por parte de dos fuerzas políticas: el Partido de los Socialistas de Catalunya (PSC) -creado un año antes de las elecciones del 79´, de ideología socialdemócrata y catalanista[171]- y el Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC)

[169] Las conclusiones generales a las que arriba una investigación muy interesante de Dennis Rodgers (2005) sobre el contexto político del surgimiento y la implementación del PP de Buenos Aires son bastantes similares a las que se esbozan aquí aunque el autor utiliza un término ("unintentional democratisation") que tiene cierta ambigüedad y puede generar interpretaciones no deseadas por esta autora: ¿se trata pues de una democratización por azar?, o ¿de una democratización no racional?

[170] A diferencia de la ciudad porteña que acabamos de analizar, el sistema político imperante en la ciudad de Barcelona y obviamente en todo el Estado español es parlamentario de modo tal que el Alcalde es designado por los concejales (consellers) elegidos a su vez por los ciudadanos. De este modo pueden formar gobierno una, dos o más fuerzas políticas que deciden post elecciones sumar sus votos y elegir al Alcalde quien gobernará en coalición. El Alcalde gobierna junto con el "Pleno del Ayuntamiento" que es el máximo órgano de decisión política y administrativa integrado por éste y por todos los concejales de las fuerzas políticas con representación. El Pleno tiene como atribuciones más importantes: la planificación, la aprobación de los reglamentos y ordenanzas, la aprobación de los presupuestos, la imposición de tributos y el control del resto de los órganos de gobierno.
El sistema electoral vigente es de representación proporcional de circunscripción única para el que concurren lista plurinominales cerradas y sólo tienen representación aquellas listas que alcanzan al menos el 5 por ciento de los votos-. La elección de la fórmula D´Hont para convertir votos en escaños permite obtener cierta competitividad de fuerzas.

[171] En 1977 el socialismo catalán se encontraba dividido en agrupaciones políticas (PSC-C y PSC-R). Un año después, estas distintas fuerzas llegaron a un acuerdo que cristalizó en el Congreso de la Unidad Socialista. En este Congreso se fundó el Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC-PSOE), resultado de la fusión entre los grupos catalanistas y la Federación Catalana del Partido Socialista Obrero Español

–de ideología comunista- fundado en el 36´, en los albores de la Guerra Civil española[172]. Pero como veremos, pese a que no hubo en estos 24 años cambio de partido, sí qué podemos encontrar matices en la gestión de cada Legislatura propiciados, a veces, por cambios en los socios de la coalición de gobierno que incidieron en las políticas de participación emprendidas.

En las primeras elecciones democráticas[173] que se realizan el 3 de abril de 1979, el PSC logra aglutinar al 34% de los votos, luego en orden de importancia le siguieron PSUC con el 18,8%, CIU con el 18,5% y ERC con el 5,2%. Estas dos últimas fuerzas, la primera una federación de partidos catalanistas[174] de centro derecha fundada en el 78´ y la segunda, una antigua agrupación de izquierda, de doctrina progresista, republicana e independentista[175], tienen en común su marcado carácter nacionalista catalán. Pese a que la suma de concejales obtenidos por la izquierda les otorgaba la mayoría absoluta, las distintas fuerzas políticas (PSC, PSUC y ERC más CIU)[176] deciden llevar a cabo un Pacto de Progreso para constituir el primer gobierno democrático de Barcelona.

Este espíritu conciliador propio de la transición y que se manifiesta en ese primer gobierno se vería truncado, pocos meses después, cuando el PSC y CIU deciden competir en las elecciones autonómicas por el Gobierno de la Generalitat. En esa ocasión, CIU obtiene la mayoría de los votos para acceder al gobierno de la Comunidad Autónoma y se inicia para este partido un largo camino en el monopolio del Gobierno de la Generalitat que le permite gobernar desde 1980 hasta diciembre del 2003.

En este primer periodo asume la alcaldía de Barcelona Narcís Serra (PSC) que permanece hasta 1982. Su gestión estuvo signada por la ocurrencia de dos hechos que afectaron y muy positivamente la posterior transformación urbana de la ciudad en

---

(PSOE). El nuevo partido aglutinaba a todo el espectro socialista catalán, y tenía una relación federal con el PSOE a pesar de que formalmente era un partido diferente y autónomo del mismo.

[172] El PSUC surge como resultado de la fusión de cuatro partidos: las federaciones catalanas del PSOE y del Partido Comunista de España (PCE), la Unión Socialista de Catalunya y el Partido Catalán Proletario.

[173] No obstante la trascendencia de esa primera elección luego de décadas de no ejercer el derecho al voto es llamativo la alta tasa de abstención (45%) (tasa que se vuelve a repetir 10 años después de la vuelta de la democracia, y es superada en el 99 cuando gana la elecciones el actual Alcalde Joan Clos)

[174] Convergencia Democrática de Catalunya de ideario liberal y la Unión Democrática de Catalunya de ideología democristiana

[175] ERC ha sido fundada en 1931 y en sus filas han participado prestigiosos políticos catalanes que ha desempeñaron un papel relevante durante la Segunda República, en la lucha antifranquista y en los primeros pasos de la transición democrática.

[176] Únicamente quedando UCD en la oposición.

los años siguientes. Uno, la presentación de la candidatura olímpica en 1981; y dos, la decisión de descentralizar política y administrativamente a la ciudad.

Durante el primer año de gobierno de Serra se dan algunos pasos en este sentido y se crea el Área de Descentralización Municipal dentro de la estructura del Ayuntamiento manifestando así un firme propósito de comenzar a proyectar la forma que asumiría este proceso. Al tiempo se aprueba con carácter transitorio el Reglamento de los Consejos Municipales de Distrito (Consells Municipals de Districte) que determina el modo en que serían nombrados los concejales y regidores de cada distrito. En consenso con todas las fuerzas políticas se decide que sea el Alcalde el encargado de nombrarlos a propuesta del grupo municipal más votado en cada uno de los distritos[177].

Sin embargo, es partir de 1982[178], cuando es elegido Alcalde Pascual Maragall, que la descentralización de la ciudad y la participación toma mayor impulso y forma. La coalición gobernante del PSC y PSUC impulsa la reforma política y administrativa de toda la ciudad en un proceso marcado por la participación y el protagonismo de los movimientos sociales urbanos principalmente del vecinalismo a través de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona (FAVB) En las filas de los partidos que conformaron gobierno se encontraban un buen número de dirigentes[179] y líderes vecinales protagonistas de las principales luchas reivindicativas de los últimos años de la dictadura franquista.

Este factor es fundamental a la hora de entender por qué la participación se convierte en una realidad: existió por parte de las bases de los movimientos sociales una fuerte demanda para incidir en los asuntos del gobierno de la ciudad y sus principales líderes que entonces pasaron a ocupar cargos en el poder dieron vía libre a este reclamo. Al decir de uno de los entrevistados –ex directivo de la FAVB[180]-: *"veníamos del infierno y de golpe, pasamos a estar en el cielo! Sabíamos lo que había que hacer y nos creíamos capaces de hacerlo".*

[177] Lo que ha originado que desde 1979 en adelante existiese 3 y en ocasiones 4 distritos con mayoría del partido de la oposición: CIU.
[178] En 1982 Narcís Serra es nombrado Ministro de Defensa en el gobierno estatal en manos de Felipe González.
[179] El propio Maragall venía del vecinalismo, Corbacho de Hospitalet también tenía militancia vecinal, etc.
[180] Entrevista a dirigente de la FAVB, 2005.

A finales de esta Legislatura, durante la cual se aprueba la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), se dictan las Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana (1986) que sustituyen a las provisionales creadas en 1979 y que cumplieron el importante rol de iniciar y posibilitar todo el proceso de la transformación política y administrativa.

Las Normas del 86´ fueron el resultado de la negociación y el acuerdo de todas las fuerzas políticas, los representantes políticos y técnicos de los distritos pero también de la mayor parte del tejido asociativo. Para la *FAVB "estas Normas fueron muy consensuadas entre todos los actores, y su espíritu general fue marcado por un amplio sentido de la pertenencia"*[181].

Pese a que las mismas nacieron con un carácter provisorio hasta tanto fuera aprobado la Carta Municipal de Barcelona (hecho que recién ocurre en 1997 por el Parlament de Catalunya) tuvieron una larga vida y fueron el pívot sobre el cual se erigen las principales experiencias de participación que vivió la ciudad entre 1986 y el 2002.

Los avances introducidos se referían, sobre todo, al desarrollo de consejos consultivos de carácter sectorial, comisiones, audiencias públicas y a establecer el derecho a la información pública y de petición. También, recogía la conformación de un Consell de Ciutat con representantes del gobierno, políticos, de los consells sectoriales, de los consejos consultivos de cada distrito y del mundo asociativo en general. Pero éste último no llegará a constituirse efectivamente hasta el 2005.

Estas Normas, sin dudas, fueron mucho más "atrevidas" que las provisionales del 79´, que apenas se animaban a postular las "reuniones de información y consulta" y el "derecho de propuesta". En un solo punto, quizá, tuvieron un carácter más conservador y es el referido al referéndum. En la anterior reglamentación el referéndum podía ser convocado por el Ayuntamiento, o por el Consell Municipal o por el 2% de los votantes de un distrito (en caso que fuera territorial) pero en la del 86 sólo las dos primeras instituciones podían solicitarlo.

La misma oferta de instrumentos de participación se trasladó a los distritos, y cada distrito tuvo libertad para acomodarla a su realidad y así lo hicieron; al poco tiempo, cada Distrito había elaborado sus propias Normas, en general, mediante procesos

[181] Entrevista a dirigente de la FAVB, 2005.

participativos, y respetando este mínimo común[182] establecido por las Normas generales de la Casa Gran.

Durante esta etapa comienza, también, la puesta en marcha del Plan Estratégico Barcelona 2000 que tanto incidió en la geografía urbana que finalmente mostrará Barcelona a comienzos del nuevo siglo.

En la tercera Legislatura (1987-1991) se renuevan los apoyos de la coalición gobernante PSC y PSUC (ahora Iniciativa per Catalunya). Algunos autores señalan (Walliser 2003) ciertas diferencias entre los dos socios de gobierno con relación a la concepción de la participación y su puesta en marcha que se manifestarán con mayor esplendor en esta etapa. El PSC se abocó más en sostener la participación territorial en los distritos a través de mecanismos de información y consulta básicamente y IC se ocupó en promover los consejos sectoriales. Una prueba de ello es que en esos años Eulalia Vintró (IC) puso en marcha el emblemático Consejo Municipal de Bienestar Social. Durante todo este periodo será el área de Bienestar social la que impulsará una política de participación sectorial, creando y dando aliento a una gran cantidad de nuevos consejos como el de mujeres o el de mayores en una primera etapa, o el de salud laboral, deportes, económico y social, etc., en una segunda.

También, durante este periodo se produjeron una serie de cambios en la gestión del Ayuntamiento en consonancia con los postulados de la nueva gestión pública y en ese contexto se realizaron los primeros llamamientos a la participación pero desde la óptica del voluntariado. A la par que se instó al movimiento vecinal a pasar de un modelo asociativo más reivindicativo a otro de gestión que pudiera colaborar con la prestación de diferentes servicios sociales.

La cuarta Legislatura democrática (91-95, con renovación de los socios políticos del gobierno) es la de los Juegos Olímpicos; un importante acontecimiento deportivo internacional pero que en el caso de Barcelona significó una total y completa transformación urbana de la ciudad. En el imaginario colectivo barcelonés existe un antes y un después de los Juegos. Y dicha percepción no es errónea, ya que una numerosa cantidad de proyectos de reforma estructural de la ciudad (apertura al mar, remodelación del puerto viejo, infraestructura, equipamiento en los principales distritos afectados, etc.,) culmina para esa fecha y dejan para siempre nuevas señas de

[182] Por ejemplo, las Normas generales establecían que los distritos tuvieran como mínimo un solo Consejo. Hoy en día este piso ha variado.

identidad urbana. Y a la vez, se inicia un modo de hacer urbanismo y política de infraestructura que perdurará aún diez años después pero que esta vez traerá más críticas que apoyos[183].

En paralelo, a estas reformas, se constituye en 1991 el Consell de Entitats, a propuesta del área de Bienestar Social, en una vieja torre en Horta Guinardo. Este Consejo surge de la idea de dotar a las asociaciones de una infraestructura técnica que las asesorara y encaminara su transformación paulatina hacia un tipo más gerencialista.

Los resultados de las elecciones del 95, que dieron inicio a la quinta Legislatura (95-99), representan una importante caída en el número de escaños del PSC (que va de 20 a 16) y a causa de ello la coalición de gobierno se amplía. En esta ocasión, además de sumar a IC, se incorpora un nuevo actor político en el panorama local: el Partit per la Independencia[184]. Por su parte, el Partido Popular incrementa su participación en el consistorio al subir de 4 a 7 concejales y CIU por el contrario rebaja su presencia de 16 a 13.

Durante esta Legislatura, se presenta y se logra, finalmente, aprobar la tan deseada Carta Municipal de Barcelona, validada primero por el Pleno Municipal por unanimidad y, luego, por el Parlament de Catalunya[185]. La Carta incorpora varios apartados referidos a la participación pero en términos generales vino a avalar lo establecido por las Normas del 86´. Introduce, como novedad, el derecho a la iniciativa ciudadana, avala la gestión asociada de bienes y servicios de titularidad pública y la consulta ciudadana. Por último, establece la conformación de un Fichero de Asociaciones y Entidades de la ciudad para facilitar las relaciones de cogestión y subsidios del Ayuntamiento.

Pero es durante esta Legislatura que se producen cambios políticos muy importantes en el nivel estatal y que no dejarán de tener impacto en el plano local. En Marzo de 1996, luego de 14 años de socialismo en el Gobierno central, gana el Partido Popular

[183] En el 2004 se realiza el Foro Internacional de las Culturas siguiendo el modelo de los Juegos Olímpicos, se pretende realizar una renovación de una de las zonas más deprimidas y marginales de toda Barcelona (barrios aledaños al Río Besos). Pero esta vez las críticas son numerosísimas: al propio proyecto urbano, al proyecto cultural de ese acontecimiento en particular y sobre todo, por la poca participación dada a las asociaciones y vecinos afectados por la reforma.
[184] Una escisión del histórico Ezquerra Republicana de Catalunya (ERC).
[185] Esta Carta Municipal ocho años después de su confirmación a nivel municipal y autonómico aún cuenta sin aprobación por parte del estado español; al tiempo de escribir estas notas se encontraba en el parlamento estatal para su tratamiento.

(PP) las elecciones generales a Presidente. El PP, actualmente el segundo partido mayoritario de España, fue fundado en el 89´ a propósito de la crisis y posterior disolución de la Alianza Popular que lideraba Fraga[186]; una federación de pequeños partidos conservadores liderados por antiguos dirigentes del Franquismo. El PP se crea como partido único a comienzos de los 90` subrayando a la par el componente más liberal de su tradición ideológica.

En un clima de corrosión política por los escándalos de corrupción protagonizados por dirigentes del PSOE en el último Gobierno de Felipe González y de recesión económica, José María Aznar –el líder del PP- bajo el lema *"despilfarro, paro y corrupción"* le saca una pequeña ventaja al PSOE pero la suficiente para obtener una mayoría simple y formar gobierno.

Por primera vez, después de mucho tiempo, el Ayuntamiento de Barcelona deberá dialogar, entonces, con la oposición en las dos principales instituciones: el gobierno español con el PP y el gobierno de la Generalitat con CIU. Por otra parte, CIU decide brindar apoyo al gobierno de Aznar y negocia el soporte de sus 16 legisladores a cambio de avances sobre todo económicos y en el sistema de financiación de toda Cataluña.

Para ese entonces, Pascual Maragall había ya abandonado el gobierno del Ayuntamiento de Barcelona con el fin de competir por las elecciones a la Generalitat de Catalunya del 99´ y decide traspasar su cargo a uno de sus hombres de confianza: Joan Clos. En dichas elecciones, Maragall pese a ganar en votos pierde en escaños parlamentarios y CIU vuelve a formar Gobierno

Por su parte Clos, revalida su cargo gana las elecciones con casi el 45% de los votos, un caudal muy considerable si se tiene en cuenta el bajón electoral que sufrió el PSC en el 95 (con apenas el 33% de los votos) convirtiéndose en el mejor resultado obtenido desde 1979[187].

Pese a la existencia de la alianza entre CIU y el PP en el Parlamento español y de que el Parlamento Catalán ya había aprobado la Carta Municipal de Barcelona, la ausencia de un interlocutor socialista en el gobierno central le costará al Ayuntamiento mediterráneo que su Carta Municipal no fuese aprobada hasta la actualidad.

---

[186] Ultimo Ministro de Turismo de Franco.
[187] A la par en estas elecciones se dio la tasa de abstención más alta desde el comienzo de la democracia.

Con Clos en el gobierno se acentúa el giro gerencialista que se había iniciado unos años antes y se da paso a varias experiencias de gestión asociada de servicios o equipamiento.

El hecho de que IC ya no fuera un socio obligado y necesario para formar gobierno produjo algunos cambios en materia del diseño participativo. La participación sectorial que había sido fuertemente impulsada desde el Consejo de Bienestar Social se estanca al haberse retirado del área Eulalia Vintró y todo su equipo.

Pero lo más trascendente de todo el periodo fue la elaboración través de un intenso proceso participativo que duró dos años de las nuevas Normas de la Participación Ciudadana que se dictaron en el 2002. El Ayuntamiento, luego de 15 años de promoción de políticas de participación a través de las Normas del 86, consideraba que la misma se había anquilosado y era necesario adecuarla a los nuevos tiempos dándole un mayor impulso.

En palabras del Director de Participación[188] de aquél momento ese desfase de las normas del 86 obedecía a una serie de factores muy concretos:

> *"En el '86 el modelo de participación de Barcelona, al igual que la mayoría de los de España y Cataluña, era un modelo basado en la interrelación entre las asociaciones del movimiento asociativo y la administración, en donde no existían los ciudadanos no organizados. No estábamos acostumbrados a la posibilidad de que pudiesen participar en nada porque no estaba estudiada, ni evaluada, ni tan siquiera pensada esa posibilidad. Y, luego, de alguna manera las normas del 86, el modelo político, el modelo de participación pasaba por buscar, crear consensos, acuerdo social fundamentalmente entre expertos de asociaciones y expertos municipales. Se trataba más bien que antes de lanzar algún proyecto se refrendara con los expertos asociativos...no como hacemos ahora. Además...muchos de los mecanismos que allí se nombraban ni tan siquiera habían funcionado, como las audiencias públicas, las consultas...en todos estos años, en 20 años hubieron dos o tres temáticas...y audiencias preceptivas habían ido languideciendo...entonces nos propusimos hacer un*

[188] Entrevista realizada a Ex Director de Participación del Ayuntamiento, Mayo 2005.

nuevo marco de relación, de participación entre el Ayuntamiento y la ciudadanía"[189].

Este apretado diagnóstico realizado por el Director de Participación, no respondía sin embargo, al menos en parte, al realizado por la FAVB; uno de los principales actores sociales involucrados en esta reforma. *"Nosotros fuimos más bien reacios a iniciar una discusión sobre la elaboración de unas normas nuevas cuando considerábamos que las del 86 aún no se habían agotado completamente e incluso cumplido como en el caso del Consell Ciutadá de Ciutat que nunca se puso en marcha"*[190]. No obstante, como ha sucedido en muchas otras ocasiones, y quizás debido a la *"la naturaleza pactista de la sociedad catalana"*[191], aún con dudas, la FAVB aceptó formar parte del reto.

Pero, ¿cómo elaborar las nuevas Normas?, ¿Cómo llevar a cabo un proceso participativo que diera por resultado nuevas reglas de juego para la participación?. Aquí entra en escena un actor fundamental que funcionó como mediador de las numerosas discusiones y debates entre la institución municipal y el tejido asociativo. La Fundación Jaume Bofill es convocada para llevar a cabo este rol[192].

> *"Si era la administración, si era el Ayuntamiento quien bajaba los criterios y el marco político de lo que serían las Normas, entonces, eso generaría una serie de desconfianzas iniciales...por eso buscamos un mediador teóricamente independiente para que implementase el proceso".*[193]

Y efectivamente la elección de la Fundación Bofill limó asperezas y desconfianzas. Para la FAVB *"que la Bofill mediara era una garantía y nos convenció de la importancia de participar"*[194]. Dicha institución no sólo tenía el expertise para coordinar este proceso sino además *"la neutralidad necesaria para poder negociar con todos los actores involucrados"*[195].

---

[189] Entrevista a Ex Director de Participación del Ayuntamiento.
[190] Entrevista a Ex Presidente de la FAVB. Fue presidente de dicha asociación durante la elaboración de las normas.
[191] Entrevista a dirigente de la FAVB, 2005.
[192] Sobre el rol y la función que están cumpliendo este tipo de instituciones no locales ver: Blanco, I y P Codina, 2005. Direct-democratic practices and local politics in Catalonia: How can territorial variation be explained?. Mimeo, ECPR, 2005.
[193] Entrevista a Ex Director de Participación del Ayuntamiento, 2005.
[194] Entrevista a dirigente de la FAVB. 2005.
[195] Entrevista con Laia Torras, Fundación Jaume Bofill, 2005

Para llevarlo adelante se ideó un complejo sistema de rondas de consultas, discusiones y negociaciones. Básicamente se trabajó a 3 niveles:

1- Elaboración de un Documento base sobre los Criterios para las Normes Reguladores de la Participació Ciutadana: realizado por un comité de expertos tanto del campo universitario como del campo asociativo[196].
2- Discusión sobre este Documento en las diferentes asociaciones nucleadas en la Federación de vecinos y Federaciones de otro tipo. Cada federación organizó sus propias rondas de debate a fin de recoger valoraciones sobre el Documento de los Criterios.
3- Discusiones del Documento base de los Criterios a nivel territorial: en cada Consell de Distrito.

Para la FAVB los principales retos de todo este proceso fue lograr que las memorias participativas que no aparecían en las anteriores Normas y que eran mencionadas en la Carta Municipal, finalmente fueran introducidas. *"Veíamos fundamental que éstas fueran preceptivas tanto a nivel de barrio como de ciudad, si frente a cada inversión o proyecto urbanístico o de equipamiento de envergadura las asociaciones, la ciudadanía podía dar su parecer y éste fuera vinculante, entonces estábamos frente a un salto cualitativo en términos de participación"*[197].

La segunda reivindicación fue la plasmación del Consell Ciutada de Ciutat, *"había discrepancias con el ayuntamiento respecto de la selección de los participantes, del peso que debían tener aquellos elegidos por el Alcalde en forma directa...que creíamos y creemos que es excesivo; al mismo tiempo se filtraba mucho la participación del resto de los actores"*[198]. La tercera gran exigencia se refería a las audiencias públicas que sí estaban presentes en el reglamento anterior pero donde se pretendía darles mayor vida al por ejemplo exigir un piso menor necesario para su convocatoria. La FAVB más específicamente pedía que aquellas instituciones de segundo o tercer grado con muchos socios pudieran con base a la presentación de esos listados convocar a una Audiencia sin tener que recurrir al sistema de firmas. Por último, un punto importante de discusión fue que se equilibrara el peso en la dirección de los consejos sectoriales; quedando reservada la presidencia para un político electo (en general regidor o concejal) y la vicepresidencia para el mundo asociativo. De esta

[196] Jordi Sànchez, Joan Subirats, Joan Font, Jaume Magre, Montse Borràs, Txema Castiella, Fermí Vallbé, Àlex Ballester, Marta Continente, Manel Blasco, Pep Martí, Joan Manel V. Parisi y Antoni Camps.
[197] Entrevista a dirigente de la FAVB, 2005.
[198] Entrevista a dirigente de la FAVB, 2005.

manera, se pretendía que las asociaciones también tuvieran incidencia en la definición de la agenda de los consejos sectoriales, en el orden del día de sus reuniones, etc. Al menos, que hubiese una corresponsabilidad en estas estratégicas tareas.

Casi todas las enmiendas se tuvieron en cuenta, *"en un 90% se incluyeron, no sacamos de la manga un reglamento que nada tenía que ver con las bases y los criterios consensuados".* Una percepción muy parecida también es sostenida por los representantes de la FAVB e incluso los participantes de la misma Fundación Bofill. Ambos señalaron como un triunfo el que finalmente se haya incorporado algo tan novedoso, dinamizador y trascendente por su impacto sobre el modelo de ciudad como las memorias participativas. Aunque la FAVB consideró negativo que no se haya incluido en el Reglamento los criterios que deben seguirse para su elaboración, así como la especificación muy detallada de los casos en que debía ser obligatorio ordenar una memoria participativa[199]. Quizá, en esta ausencia esté en parte la explicación de su poco uso a tres años de ser aprobadas las mismas.

Otro punto del que pueden estar conformes es la codirección en los consejos sectoriales y el mayor impulso a la creación varias veces postergadas del Consell Ciutada tanto en el ámbito de distrito como de ciudad.

En capítulo siguiente se analizará el mapa de la oferta participativa de la ciudad y se verá en más en detalle la ejecución y la realidad distrital de los principales mecanismos incluidos en las actuales Normas.

Las elecciones del 2003 marcan la vuelta del gobierno tripartito al gobierno local. Al igual que 1995 el PSC necesitará de IC/V y de ERC para poder formar gobierno ya que el PSC pasa de tener 20 concejales propios a tan sólo 15. Esa elección significó también el notable crecimiento de IC/V y de ERC que duplican su presencia en el consistorio. Pero también significara la importante vuelta del socialismo catalán, luego de 23 años, al gobierno de la Generalitat pero de la mano también de las mismas fuerzas que a nivel local prestan su apoyo. Si estos cambios de eje pueden provocar o no cambios en las políticas de participación no podemos evaluarlo aquí ya que este periodo cae fuera de nuestro análisis y además, éste aún no ha finalizado.

[199] Entrevista a dirigentes de la FAVB, 2005

En **resumen**, pese a que el caso catalán no ofrece mucha variación al fin de analizar la incidencia del color político del partido gobernante sobre las políticas de participación sí se observan ciertos matices a partir de los cambios en la coalición gobernante que se producen en 1987, con la tercera Legislatura. El desarrollo de una serie de consejos sectoriales de diverso tipo, siendo el precursor el de Bienestar Social, pone los cimientos de lo que será el rasgo más característico del diseño participativo de Barcelona: su carácter consultivo y asociativo. Por otra parte, el carácter opositor del Gobierno Central hace que la Carta Municipal de Barcelona, en la que -entre otras cosas- se promovía aún más la participación, demorase su aprobación final e implementación. Por lo demás y a diferencia de Buenos Aires, Barcelona parece gobernar en relativa calma, solidez institucional y con bajos niveles de conflicto político.

4.4. Tipo y grado de Descentralización política y administrativa

Desde la década de los 80 y, en algunos países europeos en los 70, el término descentralización comienza a estar vinculado a numerosos discursos (académicos, políticos y sociales) acerca del buen gobierno de una ciudad. Por aquellos años, ese proceso comienza a ser pensado y propuesto como la herramienta fundamental para implementar una reforma del Estado entendida en términos de una mayor eficiencia y eficacia en las políticas públicas y en la prestación de los servicios (Benet 1990, Haggard y Kaufnam 1995, Oates 1993) a la vez que contribuir al achicamiento del gasto público (Brennam y Buchanam 1980)[200].

También, en la literatura sobre el tema, las políticas de descentralización han sido consideradas un buen instrumento tendente a, entre otros fines, posibilitar mayores y mejores niveles de implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos y a su vez transformar la administración local en un ente más permeable y receptivo de las demandas de los mismos (Cunill Grau 1998, Cabrero Mendoza 1997, Brugué y Gomá 1998, entre otros)

Mientras que en ambos sentidos la descentralización ha dejado de ser una novedad en varias ciudades europeas, en el ámbito local latinoamericano constituye aún una página relativamente nueva (Hambleton, Burns y otros, 1994).

[200] Para ver una puesta al día de estas discusiones ver Finot 2000 y Jordana 2000.

¿Pero qué se entiende por descentralización de los gobiernos locales? Como lo han subrayado numerosos autores éste es un término ambiguo, una especie de cajón de sastre al que van a parar iniciativas y herramientas de diferente naturaleza, alcance y propósito.

En términos jurídicos, se habla de descentralización cuando los órganos administrativos que integran los entes públicos ganan autonomía respecto del poder central. En este sentido, suele considerarse a la descentralización territorial como la verdaderamente genuina. En cambio, la funcional o por servicios se trata más bien de una desconcentración ya que solo implicaría una forma de repartir o redistribuir el poder de gestión (Subirats 1996; Amorós 1999; Jordana, Salvador y Lasagna, 1998).

En el desarrollo de esta investigación, se entiende por descentralización política al proceso mediante el cual se redistribuye el poder político que afecta a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos en un movimiento que va del centro a la periferia (en este caso del poder local a los distritos). Este proceso suele tener una dimensión administrativa o funcional en tanto y en cuanto se reparte también poder de gestión y control. Es decir, es posible que se dé una descentralización (o desconcentración administrativa o de servicios) sin que se dé en paralelo una descentralización política. Vale decir, sin que se transfiera la autoridad para decidir, ejecutar y financiar las políticas que se llevarán a cabo. Pero, lo inverso es imposible que suceda. Sin embargo, a toda descentralización política le acompaña una desconcentración administrativa.

Por tanto, se comprenderá por descentralización municipal a la distribución del poder local que se da entre un centro político al nivel de ciudad –ayuntamiento o gobierno de la ciudad- y un conjunto de instituciones representativas -distritos en Barcelona y comunas o Centros de Gestión y Participación en Buenos Aires.

4.4.A: Buenos Aires: la descentralización soslayada

Buenos Aires actualmente es una ciudad cuyo gobierno se encuentra descentralizado en 14 unidades submunicipales[201] que se las conoce como Centros de Gestión y

[201] Si tenemos en cuenta que el CGP 14 (Palermo) se desdobla en 14 Este y Oeste, serían 16 los distritos.

Participación (CGP) Es posible distinguir analíticamente cuatro etapas en el devenir de este proceso:

a) 1996: El Estatuto y la descentralización soslayada

En 1996, en el contexto de la importante transformación impulsada por el nuevo Estatuto y que reseñamos en el punto anterior, se comienza a implementar políticas de reforma, modernización y descentralización del Estado local.

La descentralización fue de hecho un capítulo importante de discusión durante los días que sesionó la Convención encargada de definir el Estatuto jurídico y político de la ciudad. Pero pese a formar parte de la propuesta programática de los dos partidos mayoritarios en la Convención –Frepaso y UCR- fue un tema conflictivo, al que la mayoría de los legisladores de todos los partidos se acercaron con cierta ambigüedad y que, como veremos, generó desde los inicios más desacuerdos que apoyos. Un pequeño síntoma de ello fue que luego de dos meses de sesionar, a tan solo 15 días de finalizar la Convención, los legisladores dieron el quórum necesario para tratar y votar este tema.

La primera preocupación de los principales partidos con representación (Frepaso, UCR, PJ y Nueva Dirigencia) fue avanzar en una "descentralización gradual" que según ellos *"asegurara la gobernabilidad y respetara la integridad física, política, social, cultural y económica de la ciudad"*[202].

El partido gobernante –UCR- manifestaba no querer lanzarse *"al abismo de la descentralización al poco tiempo de haber asumido el gobierno porteño"*[203]. Su propuesta preveía la creación de 16 zonas gobernadas por un delegado del poder ejecutivo y era más parecida a una desconcentración de funciones que a una descentralización política.

El Frepaso por su parte proponía la creación de no menos de 14 y no más de 22 comunas gobernadas por una Junta Comunal de 5 miembros y establecía la elección directa de modo uninominal de los consejeros y recogiendo la demanda de numerosas organizaciones civiles y vecinales proponía la posibilidad de presentar candidaturas no partidarias.

[202] Extractado de Diario de Sesiones, 11 reunión, 7 sesión ordinaria, septiembre de 1996.
[203] Intervención Legislador UCR, Extractado de Diario de Sesiones, 1996.

El PJ abogaba por una descentralización gradual, limitada y controlada políticamente por el ejecutivo más parecido, también, a una desconcentración que a un verdadero reparto de poder de decisión. En términos generales, no apoyaba la elección directa de cada Jefe Comunal ya que podía fragmentar la política pública, no abogaba por el gobierno colegiado de los distritos y otorgaba menos competencias a las comunas. No obstante, le fue imposible presentar una propuesta homogénea ya que no hubo en el interior del partido una postura única sobre el tema.

El principal punto de enfrentamiento entre todas las fuerzas pasaba por la definición del número de comunas y por la estructura de gobierno que éstas debían tener más que por la definición de sus competencias. Ningún partido estaba dispuesto a ceder y perder posiciones territoriales.

Siendo éste el panorama, el Frepaso y la UCR motivados por los acercamientos realizados por ambas fuerzas en el ámbito nacional[204] deciden pactar el capítulo de la descentralización y lo hacen sin lograr el acuerdo de las dos fuerzas minoritarias: PJ y Nueva Dirigencia. Se aprueba un dictamen -no unánime- que ordenaba a la Legislatura que dictara una Ley de creación de Comunas concebidas éstas como unidades de gestión política y administrativa con competencias territoriales. Se establecía que las Comunas ejercerían funciones de planificación, ejecución y control en una serie de materias[205] de manera exclusiva y/o concurrente con el poder central y a su vez, serían las encargadas de canalizar la participación asociativa a través de las consejos consultivos. Se preveía que fueran gobernadas por un Presidente y una Junta Comunal compuesta por siete miembros elegidos de modo directo por los ciudadanos de cada distrito.

Pero en cláusula transitoria ambas fuerzas políticas deciden establecer que la primera elección de los miembros de la Junta Comunal no iba a tener lugar en un lapso menor a 4 años pero no mayor de 5 años. Es decir, la descentralización política debía darse a fines del gobierno en ese momento en curso (2000) e inicios de uno nuevo (2001) Mientras tanto, se le adjudicaba al jefe de Gobierno radical la potestad para adoptar medidas que facilitaran la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización.

[204] Recordemos que aún no se había conformado la Alianza por la Educación, la Justicia y el Trabajo que se produciría unos meses después –Agosto de 1997- pero sí es cierto que ambas fuerzas (UCR y Frepaso) ya estaban tejiendo estrategias para sacar al “menemismo” del poder.
[205] Materias que fueron definidas de modo bastante difuso.

Pese a que la cláusula hacía referencia únicamente a la primera elección de los encargados de gobernar cada Junta Comunal y a la fecha de cuándo ésta se produciría, lo cierto es que esta cláusula funcionó en el discurso y la realidad política como el impedimento legal para dar los pasos previos y, más importantes, de toda descentralización: la división territorial de la ciudad, las competencias de los nuevos distritos, la transferencia de recursos y competencias del poder central, etc. Nada se podía hacer de manera consensuada antes del 2001; nada se podía hacer sin antes definir y aprobar la Ley de Comunas. El contraste con Barcelona en este aspecto es muy enriquecedor ya que la ciudad que sirvió en el discurso público de los legisladores porteños como modelo de sus objetivos y políticas llevó adelante una descentralización política bastante completa sin que hasta la actualidad se eligiera de manera directa a los integrantes de los Consells de Districte. Este no fue un factor gravitante que imposibilitara el desarrollo de competencias políticas en los distritos de la ciudad catalana.

Como ya dijimos anteriormente esta cláusula transitoria fue fruto de la negociación de ambos partidos. En el acuerdo el Frepaso bajó la bandera de la representación uninominal por la proporcional y, a cambio, obtuvo una descentralización más gradual que le permitiera crecer como fuerza política para asegurarse el gobierno en muchas de esas comunas. La UCR también se benefició de ese gradualismo, ganó dos miembros más en los gobiernos colegiados de las Juntas comunales[206] al tiempo que se hizo con la dirección ejecutiva de todo el proceso en su primer etapa.

Ambas fuerzas a través de ese pacto logran hacer un “esquive” a la descentralización y demorar su ejecución para el 2001, en los inicios del segundo gobierno autónomo. Es esta “descentralización soslayada” la que marcará los ritmos de avances y retrocesos de todo el proceso.

b) 1997-1998: una descentralización al “uso” del ejecutivo

El Jefe de Gobierno De la Rúa en un claro intento de no perder terreno político y confianza de la ciudadanía en la nueva etapa inaugurada y haciendo uso de las facultades que difusamente le otorgaba el Estatuto en esta materia, se adelanta al Legislativo quien debía dictar la Ley de Comunas y lleva adelante un proceso de desconcentración administrativa con pretensiones de impulsar una futura y completa descentralización política.

[206] 7 en lugar de 5 como quería el Frepaso.

Es así como por decreto de Febrero de 1997, el gobierno lleva a cabo una división de la ciudad en 14 distritos[207] llamados Centros de Gestión y Participación, los cuales fueron presentados como los "antecedentes organizativos" de las Comunas hasta tanto se aprobara la ley específica. Se establecía, también, la creación inicialmente de una Dirección de Descentralización (luego, Subsecretaría) y un Programa específico dependientes ambos de la Vicejefatura de gabinete. Cabe aclarar que esta Dirección no heredaba una estructura previa sino por el contrario tenía por misión desarrollarla aunque sobre los restos de antiguos proyectos abandonados con el tiempo[208].

Mediante la creación de los CGP, el gobierno se proponía, fundamentalmente, transferir capacidades de gestión a unidades menores a fin de descongestionar a las áreas centrales y lograr mayor eficiencia y calidad en la provisión de diferentes servicios al tiempo que establecer una relación más cercana con la ciudadanía de cada distrito para una mejor canalización de demandas. Al menos, estos aspectos estuvieron presentes en los discursos iniciales de los actores políticos involucrados.

Esta Subsecretaría, que estuvo a cargo de un reconocido arquitecto y dirigente de origen radical, puso en marcha el proyecto con una importante financiación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[209].

Los primeros esfuerzos en esta etapa estuvieron encaminados a la búsqueda de apoyo político dentro y fuera del partido gobernante donde existía mucha resistencia por parte de algunos líderes en desmantelar la red clientelar barrial para llevar a cabo estas reformas. Así como durante los días de discusión del Estatuto porteño, la descentralización parecía ser un objetivo presente en los programas de todos los partidos políticos para "hacer de Buenos Aires una ciudad moderna" una vez iniciada la misma se convirtió en una amenaza para diversos intereses. Esta batalla no fue saldada positivamente para los objetivos del programa ya que la división finalmente aprobada coincidió o, al menos, no vulneró la organización tradicional de los partidos políticos.

---

[207] Si tenemos en cuenta que el CGP 14 (Palermo) se desdobla en 14 Este y Oeste, serían 16 los distritos.
[208] Uno de ellos fue el Consejo de Reforma Institucional conformado durante el gobierno peronista de la Intendencia de Carlos Grosso. También el Proyecto que el propio Vice jefe Olivera había presentado al ex Consejo Deliberante de la Ciudad.
[209]Proyecto ARG007/97 "Descentralización de las Actividades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", que duró desde 1997 hasta el 2004.

El segundo paso fue transformar los antiguos y denostados Consejos Vecinales en una suerte de "ventanillas" de recepción de trámites de los servicios centrales y reclamos de los vecinos y en la consiguiente dotación de equipo técnico y administrativo a cada distrito. Tarea que en gran medida fue alcanzada pero que, de ningún modo, fue desempeñada sin escollos. El punto más controvertido fue decidir la estructura organizativa que debían tener los CGP. La Subsecretaría propuso crear, siguiendo el modelo barcelonés, una dirección gerencial y técnica en cada CGP que desató una serie de críticas "oficialistas" y de la oposición. Por ambos lados, se alegó la importancia de mantener la "dirección política" en la administración de los servicios públicos.

Lo cierto es que esa llamada "dirección política", en realidad, hacía referencia a los nutridos compromisos clientelares de los partidos mayoritarios con los dirigentes barriales. Así que por decreto del Poder Ejecutivo (y otra vez sin discusión parlamentaria) se instauró lo que se llamó un "Cuerpo de Delegados Comunales" que en palabras del Subsecretario del área de ese momento fue un "*puesto-premio consuelo que nos vimos obligados a aceptar*"[210]. No obstante, como señala el mismo entrevistado:

> *"Aún habiendo aceptado este premio consuelo, en algunos casos, la selección de los directores generales de perfil puramente técnico, también, provocó resistencia en ciertos sectores políticos que hicieron que un tercio de los mismos fueran elegidos primando factores políticos más que de antecedentes y capacidades".*

La tensión entre un viejo y un nuevo modelo que pretendía liderar la Subsecretaria estuvo presente durante toda esta etapa y se manifestó con claridad en la ausencia de una división territorial consensuada de la ciudad y ajena de la disputa política; y en una cohabitación forzada de los perfiles directivos en los entes desconcentrados. En definitiva, la descentralización porteña comenzó siendo un proyecto político del Ejecutivo, que lideró con fuerza y compromiso la propia Subsecretaria, pero que, sin embargo, en los hechos, careció de apoyos y acuerdos aún en las mismas filas del partido gobernante (UCR) y que muy pronto perdió batallas.

.

[210] Estos articuladores políticos tenían por función, según el decreto mencionado, "recabar información y demandas" en las zonas de injerencia de los CGP. Dependían directamente del Vice Jefe de Gobierno, y hasta el día de hoy permanecen.

c) 1998 – 2000: desconcentración más que descentralización

En ausencia de un fuerte consenso entre todos los sectores políticos sobre los objetivos de la descentralización y mucho menos de las competencias que debían tener los nuevos CGP, De la Rúa opta por dictar en Febrero de 1998 otro Decreto (1958/98) que establecía las principales funciones de los centros desconcentrados.

Estos se centraron básicamente en tres grandes áreas: desarrollo y mantenimiento barrial/zonal, atención al público para trámites diversos y coordinación sociocultural articulando las acciones del gobierno en servicios básicamente de promoción social, educación, y salud. Básicamente brindando los siguientes servicios: información general sobre prestación de servicios públicos, recepción de reclamos, mediación vecinal, Rentas, Registro civil (DNI, casamientos, nacimientos) fiscalización de obras y catastros, pago de infracciones de tránsito, Servicio Social zonal, defensoría de menores, defensa del consumidor, talleres culturales, y consejos barriales sectoriales.

Pero para ello, hubo que completar la estructura administrativa de los CGP llamando a un concurso de oposición de antecedentes entre el personal de carrera de la municipalidad. Donde, otra vez, buena parte de los esfuerzos se concentraron en limar las resistencias que este proceso despertaba en las áreas centrales que debían ceder parte de sus recursos humanos. Asimismo, como la otra parte de los recursos de personal provenía de los ex Consejos Vecinales cuyos perfiles eran altamente deficientes ya que se nutrían de las bases y de los compromisos partidarios se los debió capacitar para desempeñar nuevas tareas.

El segundo objetivo de esta etapa fue la habilitación de infraestructura adecuada para todos los CGP, en algunos casos, se hizo uso de los edificios donde funcionaban los antiguos Consejos Vecinales y en otros hubo que disponer de nuevos espacios. También la provisión de recursos informáticos fue un objetivo a perseguir, pese a que no se completó totalmente en todos los casos debido a recortes en las partidas presupuestarias.

En Febrero del 2000, antes del recambio de gobierno que se produciría en Mayo de ese año, y a modo de ir preparando el terreno para la discusión que debía darse antes del 2001, la Subsecretaría de Descentralización junto con el Ejecutivo envía un proyecto de Ley de Comunas fruto de la elaboración participada de una Comisión

Académica[211] consultiva especialista en el tema, y de unas jornadas de discusión llevadas a cabo en algunos CGP de la ciudad. Pero, en paralelo, el otro socio de la Alianza, el Frepaso, había propuesto un proyecto de ley distinto y no fue posible, ni siquiera, llegar a acuerdos mínimos entre ambos socios.

Las relaciones de la Subsecretaría de Descentralización con la Legislatura se resumían en una serie de acusaciones mutuas. La primera tachaba a la segunda de "*inoperante, a un año de cumplirse el plazo máximo para que salga la ley de comunas apenas se han reunido un par de veces para discutir esto, su rol es muy pobre"*[212]*.* A lo que un integrante de la Comisión Parlamentaria de Descentralización y Participación respondía preguntando: *"¿para qué definir una ley de comunas si el gobierno ya lo ha definido todo? Ya hay una división territorial sin que exista la ley, hay un solapamiento total de funciones".*

Acusaciones que dejan en descubierto, una vez más, la debilidad institucional desde la cual se desarrolló la reforma iniciada, para algunos, y no desarrollada, para otros. En ese contexto, la Subsecretaria de Descentralización y Participación presentó a inicios del 2000 un proyecto de Ley de Comunas con la intención de dar aliento a la descentralización reconvertida en desconcentración y ya, para esas alturas, totalmente estancada.

d) 2000 – hasta actualidad: la descentralización fuera de la agenda

Al menos en el discurso, la bandera de la descentralización y de la participación fue retomada por el segundo gobierno de la ciudad que como resultado de las elecciones de Mayo del 2000[213] se conforma con Aníbal Ibarra (Alianza Frepaso-UCR) como Jefe del Gobierno. Ibarra abogó en su propuesta programática por una *"verdadera descentralización política y territorial que otorgara mayor poder de decisión a los vecinos y ayudara a nivelar las grandes diferencias barriales"*[214].

[211] Entre los que se encontraba Jordi Borja, el "alma mater" de la descentralización barcelonesa, además, de reconocidos académicos de universidades nacionales. También, participaron algunos dirigentes del Frepaso y el PJ.

[212] Entrevista pertinente. Esta misma evaluación, por otra parte, era compartida por los principales actores de la sociedad civil que tenían como principal demanda una mayor descentralización y participación.

[213] Recordemos que el hasta entonces Jefe de Gobierno porteño, Fernando De la Rúa, abandona anticipadamente su cargo ya que se postula por la Alianza (Frepaso- UCR) como candidato a Presidente de la Nación. El cual es elegido en Octubre del 1999 con el 48% de los votos y asume su nuevo cargo en Diciembre de 1999. Hasta las elecciones de Mayo del 2000, se desempeña como Jefe del Gobierno Porteño, el entonces ViceJefe de gobierno de la Rúa: Enrique Olivera (UCR)

[214] Declaraciones del entonces Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra, Diario Clarín, 10-9-99

Sin embargo, éste fue el periodo donde se estanca la desconcentración iniciada y el objetivo de la descentralización parece definitivamente esfumarse. Recordemos que cuando el nuevo gobierno aliancista asume sus funciones en Agosto del 2000, la Alianza en el ámbito nacional, que le otorgaba sentido y sustento a la estrategia local, se había ya deshecho y los acuerdos locales se resquebrajaban. En un primer momento, el gobierno local intenta mantener los acuerdos establecidos con la UCR y permite que la vicejefatura siga en manos de la radical Cecilia Felgueras así como algunas otras secretarías; pero en los hechos el Frepaso dominará la mayor cantidad posible de espacios de poder y relegará al partido Radical a lugares menos estratégicos.

Fruto de estas decisiones, se produce un recambio de autoridades en la Secretaria de Descentralización y se designa como responsable del área a Ariel Schifrin hasta entonces legislador porteño de las filas del Frepaso. Por su parte, el ex subsecretario de origen radical se hace cargo de motorizar el Plan Estratégico de la Ciudad y permanece como director del Programa de Modernización del Estado local (hasta el 2004) aunque en condiciones muy debilitadas políticamente.

El hecho que la Secretaria de Descentralización ahora en manos de un frepasista dependiera orgánicamente de una radical –Felgueras- condicionará aún más los avances en la materia. Esta puja política entre otras cosas se reflejará en un cambio de los Directores y Delegados Comunales en la mayoría de los CGP, todos en consonancia con el nuevo escenario político y a favor del Frepaso.

En condiciones políticas de alta conflictividad y en una situación social que ya comenzaba a ser alarmante el Ejecutivo local termina por quitar apoyo a la descentralización y destina, a partir del 2001, menos fondos a solventar este proceso. Al mismo tiempo, se abandona el componente de la descentralización del Proyecto del BID que permanecerá subejecutado y con multas de compromiso durante años[215]. En paralelo, el Gobierno de Ibarra tratará de adjudicar las responsabilidades al poder legislativo: *"es ella (por la Legislatura) quien tiene que sacar la ley destinada a impulsarla y si eso no sucede no hay nada que podamos hacer"*[216].

[215] Entrevista al Director Nacional del Proyecto y ex Subsecretario de Descentralización. Durante esa etapa remitió numerosos memos al Jefe de Gobierno solicitando la pronta ejecución del programa previsto.
[216] Entrevista a Ex Secretario de Descentralización, periodo Alianza.

Mientras tanto, la cámara legislativa que para ese entonces contaba con 23 bloques, de los cuales 17, eran de carácter unipersonal, continúo echando el balón fuera.

> *"Hubo resistencia a perder el poder central... la descentralización podía significar una horizontalidad muy provechosa. Yo estaba muy convencido de eso y lo hubiera hecho pero también es cierto que nadie larga el poder y menos de esa manera. Acá se pretendió que hubiera elección directa de los concejales en los Distritos y si te fijas esto no ocurre en casi ningún lado, en Barcelona no la hay, en Montevideo es mas indirecta solo en París...Pero si lo pones en la Constitución lo tenés que respetar...aquellos que la hicieron y pusieron el listón muy alto ahora la violan..."*[217].

Así como la crisis política y económica de fines del 2001 propulsó la participación informal y puso nuevamente en agenda el tema de las políticas públicas de participación, ningún impacto tuvo sobre la descentralización que para ese entonces ya figuraba totalmente fuera de la agenda política.

Habrá que esperar hasta el 2005 para que finalmente se apruebe la Ley General de Comunas que dará nuevo impulso a la descentralización aunque su verdadero impacto no podremos analizar aquí.

En **conclusión**, Buenos Aires presenta un proceso de descentralización soslayado que ha sido más enunciado que practicado, y que a los hechos se acerca más a una desconcentración funcional que política.

Cuando las condiciones políticas fueron favorables, se convirtió en una estrategia y un objetivo político del Ejecutivo que escapó al acuerdo y al consenso exigido en la Cámara (primera etapa De la Rúa) Cuando el nuevo Ejecutivo, que anteriormente había sido opositor y ferviente impulsor de la descentralización, se encontró en una situación política desfavorable apeló al discurso de la legalidad y frenó todo el proceso mientras que en materia de participación y, sin Ley previa, impulsó el Presupuesto Participativo. Llama la atención el lugar que ocupa la "legalidad" en el discurso político de estos actores. Sin mayoría parlamentaria no se podía sacar la ley, pero cuando esa mayoría existe, la ley se convierte en un decreto del ejecutivo.

[217] Ex Subsecretario de Descentralización, periodo radical.

Casi en ningún momento se dispusieron de los recursos políticos necesarios para llevarla a cabo de modo de asegurar su sostenibilidad y profundización y el conflicto fue casi una constante en todas las etapas. Durante la primera, no sólo contó con resistencias en los partidos de la oposición sino también en el interior del partido gobernante. Con el cambio de orientación política, gobierno de la Alianza primero, y del Frepaso en solitario después, se convirtió aún más en una estrategia que convino apoyar o desacelerar según el momento y las condiciones[218].

Por su parte, los recursos económicos que nunca fueron muchos desde el inicio, fluctuaron a la par que los apoyos políticos.

4.4.B. Barcelona: la descentralización como política integral

La ciudad de Barcelona se encuentra subdivida en 10 unidades territoriales bastantes homogéneas en población (aproximadamente entre 160 mil y 200 mil habitantes cada una) que se denominan "distritos". El origen de estos distritos se remonta a 1984 cuando se inicia el proceso de descentralización política que pasaremos a analizar ahora.

Es posible distinguir cuatro etapas analíticas en este proceso[219]:

a) 1979-1985: descentralizar...pero ¿cómo?

El camino de la descentralización iniciado por Serra y luego, por Pasqual Maragall durante la segunda legislatura nació en un ambiente de profunda austeridad económica y efervescencia democrática. Revertir la insuficiencia de recursos y el grave endeudamiento y deterioro de la capacidad del Ayuntamiento para brindar servicios de calidad fueron los principales desafíos del primer gobierno democrático de Barcelona. En paralelo, la sociedad civil vivía este resurgir democrático cargada de expectativas y demandas largamente postergadas pero decidida a acortar las distancias que la separaba de la sociedad política.

[218] Uno de los entrevistados consultados que ocupó un cargo de importancia en la Secretaría de Descentralización señaló –*off the record* en la entrevista- que el propio Ibarra había consultado a un jurista constitucionalista la posibilidad de dejar sin efecto los compromisos que en materia de descentralización obligaba la Constitución (Ley de Comunas).

[219] En las tres primeras sigo a Amorós (1999) y a Goma y Brugé (1996). Además, por supuesto del análisis documental de la Memoria de la Descentralización del Ayuntament de Barcelona.

En este contexto, la preocupación por la descentralización y el consiguiente acercamiento del gobierno a los ciudadanos estuvo presente desde los inicios en 1979. No sólo fue un ideario que muy decididamente el gobierno del Partido socialista catalán de aquel entonces decidió abrazar sino que además conformaba un punto importante en la plataforma política de todos los partidos que consiguieron representación en el Pleno Municipal[220].

Tal como ha sido señalado en las entrevistas realizadas a algunos de los protagonistas de este proceso *"se necesitaba romper con una imagen centralizada, burocrática y lejana del ayuntamiento franquista"* y es por ello que a ninguna formación política se le ocurrió pensar *"que la descentralización podía ser mala para la ciudad"* [221]

Por el contrario la descentralización se dibujó en el nuevo escenario político como la vía *"para combatir desigualdades y desequilibrios, aumentar y mejorar los servicios, racionalizar la administración mediante la proximidad al interesado y hacer posible la participación y comunicación entre el gobierno y los ciudadanos"*[222]. Fue el instrumento para conseguir una administración democrática y la vez la estrategia para posibilitar la participación ciudadana.

Al mismo tiempo, el exitoso proceso vivido con anterioridad por una ciudad europea como Bologna[223] gravitaba en el imaginario colectivo de la ciudad a la que quería acercarse Barcelona.

A los pocos meses de asumir Serra la alcaldía, el interés por las ventajas asociadas a la redistribución territorial del poder rápidamente se materializó en la creación del área de Descentralización[224]. Inmediatamente después se regulan los Consejos Municipales de Distrito presidido por un Concejal Presidente nombrado por el Alcalde a propuesta del partido mayoritario y por 15 Concejales representantes de las fuerzas

[220] Cabe aclarar no obstante que no todos ponían el mismo énfasis. Las fuerzas de izquierdas (PSUC) subrayaban los efectos democratizantes de la descentralización (PSUC), su capacidad para acortar distancias propias de las dictaduras (PSC) y posibilitar la participación del mundo organizado (PSUC, PSC y ERC). Las corrientes de la derecha hacían hincapié en las cuestiones de la eficacia e eficiencia a la hora de la gestión pública.
[221] Entrevista realizada a Jordi Borja, 2005.
[222] Objetivos que asumió la descentralización aprobados en el Plan General (1984-1992) y en el Plan de Actuación Municipal (1984-1987).
[223] Bologna inicia este proceso en 1969 y toda Italia se le suma en 1976.
[224] A cargo de la tenencia de alcaldía de Jordi Vallverdú (PSC)

políticas más votadas en el distrito. Estas regulaciones cumplieron el rol de operar una división territorial provisional hasta tanto se determinara el mejor modo de hacerlo.

Pero es durante el segundo mandato municipal (1983-1987), cuando se hace cargo del gobierno de Pasqual Maragall (PSC), que finalmente la descentralización adquiere no sólo impulso sino forma y realidad. En esta etapa la tenencia de alcaldía específica recae en el Sr. Jordi Borja, geógrafo social y arquitecto, proveniente de la militancia del PSUC. El hecho que Maragall nombrara a Borja como el encargado de dar forma a la división territorial de la ciudad generó ciertas suspicacias en las filas del partido socialista catalán pero permitió al titular de esta cartera *"tener más cintura a la hora de poder negociar con todos los partidos"*[225].

Esta rápida respuesta organizativa por parte del estado local revela que en ningún momento se planteó el problema de la necesidad o no de descentralizar. Sencillamente el gran tema a solucionar por el Ayuntamiento una vez recuperada la vida democrática fue: ¿Cómo hacerlo?, ¿Cuántas unidades crear?, ¿De qué manera disminuir las desigualdades entre barrios?, ¿Qué funciones otorgar a los distritos?, etc.

Durante el mandato de Borja se creó entonces la Ponencia de la División Territorial de Barcelona formada por representantes de todas las fuerzas políticas y una Comisión Municipal de Descentralización y Participación Ciudadana presidida por el Alcalde, dos vicepresidentes políticos, los directores de servicios, la totalidad de los Concejales Presidentes de los Distritos y formada por representantes de las administraciones no municipales, entidades ciudadanas, la federación de asociaciones de vecinos de Barcelona (FAVB) y personalidades vinculadas al tema (en total participaron unas 60 personas).

En primer lugar, entre todas las fuerzas políticas se establecieron criterios respecto del carácter que debían tener los distritos y como determinar sus fronteras. Pese a que CIU y PP defendieron en primer lugar la existencia de 11 distritos y el PSC por su parte de nueve lo cierto es que todos los actores pudieron acordar los parámetros básicos que debía respetar la división. Se determinaron 7 criterios para la nueva división de la ciudad 1) acercarse a la antigua estructura de la llanura de BCN, 2) favorecer la diversidad social, 3) unidades reales de relación y comunicación cotidiana, 4) uso de elementos emblemáticos puntos de referencia 5) identificar distritos y

[225] Entrevista al citado, 2005.

unidades de planeamiento urbanístico 6) dotarlos desde el inicio de recursos personales y administrativos y 7) que contengan un volumen de población mas o menos homogéneo entre 150 y 200 mil habitantes.

Al mismo tiempo, se logró disociar distrito y circunscripción electoral tratando de lograr que ningún distrito fuera la zona exclusiva de representación de un solo partido. Esta, sin duda, fue una de las primeras y quizás la más difícil materia del consenso. Indagando sobre los aspectos que permitieron arribar al mismo, Borja reseñaba varios "trucos" puestos en práctica para lograrlo.

> *"En primer lugar, para ganar el apoyo de la oposición, de CIU, yo sabía que ellos en Les Corts tenían peso político, contaban con electorado; entonces de entrada cuando hicimos la propuesta de la división territorial Les Corts desaparecía, se fundía con otros barrios, tenía que ser algo que les llamara la atención, les impactara, que les desagradara pero que les obligara a negociar y aceptar una propuesta base (en la que sí estaba Les Corts) y que por otro lado tenia que ser algo, a lo que yo ya estaba dispuesto a ceder". Por otra parte al mismo tiempo que hacíamos la propuesta a los partidos políticos lo hacíamos a la ciudadanía. Ello nos sirvió de paraguas, porque permitió que la ciudadanía se apropiara de la propuesta".*

No es que el proyecto estuviera exento de críticas u oposiciones, incluso en las propias filas del PSC. *"En algún momento recibí presiones de regidores del PSOE que no estaba de acuerdo con la división territorial propuesta porque perdían poder o espacio político en algunos distritos, a lo que yo respondí: "bueno, vale, ustedes hagan una conferencia de prensa explicando esto a la ciudadanía, pues yo no lo haré ni inventare nada al respecto".*

En paralelo, se llevó a cabo un intenso proceso de publicidad e información pública a la ciudadanía a fin de avalar y legitimar la división que en algunos casos como en Sants y en Les Corts implicó la realización de dos consultas populares para la definición de algunos límites barriales.

Finalmente en enero de 1984, el Consejo Plenario del Ayuntamiento aprobó por unanimidad la división de la ciudad en 10 distritos.

b) 1985-1987: Funciones y competencias para los nuevos distritos y la hora de la participación

El siguiente paso fue determinar las funciones, capacidades y competencias de los distritos creados y para ello se elaboraron las Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de la Participación ciudadana que se aprobaron en marzo de 1986[226]. Estas se constituyeron en la segunda gran materia de consenso. Las mismas fueron redactadas con el aporte y participación de todos los representantes de partidos políticos, técnicos de los servicios jurídicos del ayuntamiento, los grupos municipales de la oposición (CIU y PP), presidentes provisionales y consejeros técnicos de los distritos y dirigentes de diversas asociaciones vecinales.

Con relación al primer aspecto de las Normas -la Organización de los Distritos- el Ayuntamiento de Barcelona optó por otorgarles un carácter dual; esto es, oficinas técnico administrativas que permitieran la mejora de los servicios en el territorio y a la vez, órganos de representación de la diversidad política del distrito. En algún sentido, se los pensó como pequeños ayuntamientos zonales.

Las nuevas funciones y competencias de los distritos, debían suponer una mejora visible de los servicios recibidos por los ciudadanos. La Comisión Municipal de Descentralización y Participación[227] fijó como criterio que se transferían aquellas competencias que no significaran para el ayuntamiento una pérdida de visión estratégica, integral y global de la ciudad y de sus necesidades.

El consenso logrado en la primera fase permitió transferir funciones y servicios bastante rápidamente, pero al mismo tiempo como apunta Jordi Borja en nuestra entrevista *"debía ser un proceso sin errores para no hacer peligrar esos acuerdos alcanzados"*. Por tanto, la Comisión optó por el camino más largo: traspasó una a una las funciones y servicios susceptibles de ser movilizados a los distritos, decreto a decreto y solo después de llevar a cabo varios estudios de viabilidad.

En este sentido se estableció que los distritos tuvieran competencias de decisión política, de seguimiento en la ejecución de los proyectos, de gestión de equipamientos

[226] Estas normas venían a suplantar definitivamente a las primeras normas provisionales que se dictaron en 1979, nueve meses después de las primeras elecciones municipales. Definían la estructura básica de los distritos y los consejos de distrito. Allí se establecía que éstas debían ser aprobadas definitivamente un año después, pero se tomaron 6 años para elaborar el modelo definitivo.

[227] En esta etapa se reforzó el trabajo de la comisión con la creación de una Secretaría Técnica de la Descentralización que se encargó de hacer todos los estudios de viabilidad.

y servicios y de disciplina y de control. Se descentralizo sobre todo competencias de carácter político más que técnico. Por ejemplo, el distrito podía tener la iniciativa de elaborar planes y proyectos de urbanismo o planes de equipamiento en su propio territorio e incluso podía realizar una primera aprobación del mismo pero la elaboración y evaluación técnica la hacía el área central.

Con relación a la participación, y pese a que es un fenómeno que tiene un alcance e impacto claramente diferenciado de la descentralización lo cierto es que en el caso de Barcelona tal como venimos viendo se concibieron conjuntamente. La participación fue la tercera gran materia que exigió el acuerdo y el consenso político de todas las fuerzas. Las Normas de Participación Ciudadana del 86, introducen una serie de mecanismos en los que ya nos hemos detenido en el apartado "color político del gobierno...".

Las Normas establecieron también la organización política del gobierno en los distritos, Así como la estructura inicial en el 79´ preveía un Presidente, una Comisión permanente de tres miembros y el Pleno del Consell de Districte, en la nueva reglamentación se estableció que los órganos de gobierno estarían formados por un Presidente y Vice, el Consell del Districte y una Comisión de Gobierno formada por hasta un máximo de un tercio de los representantes del Consell.

Desde los inicios de todo el proceso se pretendió dotar a los distritos de una *"fuerte personalidad política"* permitiendo la elección directa de los concejales y estas Normas intentaron recoger en el artículo 12 este punto. Pero lo cierto es que hasta el momento de escribir estas páginas la representación política por vía directa es un reclamo sin saldar. La participación política se materializa a través del Consejo de Distrito (Consell de Districte) compuesto por 15 concejales[228] con representación proporcional a las listas políticas mas votadas en el distrito y el presidente de distrito que responde a la mayoría política del distrito.

Siempre se adujo que las razones de este incumplimiento radicaban en la imposibilidad práctica de implementarlo hasta tanto no se aprobara la Carta Municipal de Barcelona, hecho que recién se da en 1997 pero que a nivel del Estado central permanece aun sin aprobación. Por el otro, en las entrevistas mantenidas con todos los concejeros técnicos de los 10 distritos y en algunos casos con los regidores, este

[228] Estos concejales obran unas dietas estipuladas, a las que pueden sumar algún otra cifra correspondiente a si asumen otros cargos o labores en el propio distrito.

punto no surge como una preocupación real ni como un requisito necesario para avanzar en la descentralización política.

Por otra parte, la descentralización fue de la mano de sucesivas reformas administrativas que se profundizarán en la siguiente etapa, destinadas a racionalizar y tecnificar la administración municipal donde términos como flexibilidad en la ejecución de las normas, cooperación entre los diferentes servicios, capacidad de diálogo con los ciudadanos y polivalencia del personal comienzan a estar a la orden del día. Los trabajadores fueron una pieza clave del proceso y el Ayuntamiento era consciente de ello. Durante dos meses, de junio a julio del 86, los involucró directamente y mediante una serie de audiencias públicas entre el alcalde y los trabajadores de los futuros consejos de Distrito, concejeros, consejero de distrito y jefes técnicos de las áreas involucradas se discutieron los aspectos principales de la nueva gestión.

En este periodo se comenzó con la edificación de las sedes de los distintos distritos, en algunos casos aprovechando importantes monumentos históricos como Horta o Ciutat Vella, en otros las antiguas alcaldías de pueblos como en Sarriá y en unos pocos realizando edificios nuevos y renovados.

También en esta etapa, se aprobaron dos leyes marcos que otorgaron a la incipiente descentralización barcelonesa el paraguas jurídico necesario para desarrollarse: la Ley de Bases de Régimen Local (1985) que establecía en su articulo 24 que los municipios pueden establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento le otorgue; y la Llei Municipal y de Regim local válida para Catalunya (1985). Anteriormente, Barcelona se regía por la Ley especial de Barcelona de 1960 que era más limitada en el tema de descentralización y participación considerando la intervención de los administrados solo en los asuntos que les afectara directamente.

c) 1987-1995: Innovaciones en la gestión: giro gerencialista

En este periodo el ayuntamiento descentralizado es una realidad y los distritos comienzan a funcionar. Se da un incremento gradual de sus responsabilidades al tiempo que poco a poco la importancia relativa del presupuesto que consumen respecto del presupuesto general de la administración va en aumento. En el 87 hicieron uso del 3,09% del mismo, en los 90´, solo tres años después, éste ya

alcanzaba el 17,1% del presupuesto y a fines de esa década, se ubicaba en el 15%[229]. Tomando como base el presupuesto del 87, el del Ayuntamiento, seis años después, se duplicó; mientras que el de los distritos se multiplicó por 8 dando un claro indicador de la importancia adquirida por los distritos a lo largo del tiempo[230].

Durante estos años se acentúa la reforma cualitativa de la descentralización. El Ayuntamiento inicia una reforma administrativa de giro gerencialista y más acorde con los postulados de la Nueva Gestión Pública que dominará en los 90´; y que, también, tendrá sus efectos en los distritos. Aquí se opta por una configuración de núcleos orgánicos (un piso mínimo obligatorio en cada distrito pero respondiendo a cada realidad particular) que dejaba de lado la clásica especialización departamental de la administración local. Los órganos estarían bajo un doble control: político a cargo del concejal presidente del distrito y un control técnico o gerencial. A su vez se integran algunos servicios y su organización queda reducida a tres servicios: Técnicos, Generales y Personales. También, se opta por lograr la polivalencia del personal para dar un mejor servicio orientado al ciudadano y se prepara a los funcionarios de primera línea para que pudieran permutarse entre ellos sin que ello repercutiese en la atención brindada (Goma y Brugué 1996; Amorós 1999).

Esta modernización se completa con la introducción de un programa de servicios informatizados y de técnicas de monitoreo a la vez que un sistema avanzado de información ciudadana (a través de los Puntos de Atención al Ciudadano) y Centros de Información de los Servicios Sociales en cada distrito.

Por último, en el nivel de organización política, al final de este periodo, el Ayuntamiento decide introducir la figura del Regidor Ponente y el Regidor Presidente de distrito; uno nombrado directamente por el Alcalde (y por tanto hombre de confianza) y el otro, representante de la fuerza mayoritaria en el Consell. De este modo, se pretendió acercar aún más el gobierno municipal, la Casa Gran, a la realidad de los distritos.

d) 2002: Reordenamiento de los Distritos y ¿segunda descentralización pendiente?

[229] Luego del 2000, y con la entrada en vigencia del euro, aún más, esta cifra comienza a bajar hasta llegar a un piso del 12% de participación. Todos los datos proceden de: Gaceta Municipal, Presupuestos Generales del 87 al 2003. Biblioteca del Ayuntamiento de Barcelona.
[230] Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, 1987-1993.

Para la mayoría de los autores consultados (Goma y Brugué 1999; Amorós 2000, etc,.), y para los entrevistados en esta investigación, en 1995 se produce el fin del proceso de descentralización iniciado en los 80. Para esa fecha los distritos ya eran una realidad fácilmente identificable para la mayoría de los ciudadanos de Barcelona y funcionaban, casi, con la totalidad de las competencias como los conocemos hoy en día.

No obstante, haré una breve referencia a una última modificación operada en Octubre del 2001, durante la Alcaldía de Joan Clos y que significó una reactualización de la organización de los Distritos que pretendió otorgar un nuevo empuje al proceso de toma de decisiones política.

Las Normas[231] al igual que las del 86 vuelven a recalcar que los distritos son órganos territoriales para la desconcentración de la gestión y la descentralización de la participación ciudadana, aplicando una política municipal orientada a la corrección de los desequilibrios y la representación de los intereses de los distintos barrios y zonas de la ciudad. Es por ello que se lo dota de competencias decisorias, de gestión, consultivas y de control. Pero a diferencia de las anteriores, establecen que estas competencias serán desarrolladas con, un mínimo, del 15% del presupuesto total del Ayuntamiento. Desde su aprobación hasta el 2004, este 15% no ha sido alcanzado en ninguna ocasión, situándose la participación en el 12%[232].

Su estructura de organización política y de gobierno actual está conformada por:

- Consejo de Distrito: órgano de representación política, compuesto por: 15 concejeros en número proporcional a las listas más votadas, un presidente, un Vice, el Regidor de Distrito y los regidores adscriptos.
- Presidente del Consejo de Distrito: nombrado por el alcalde a propuesta del Consejo y solo tiene derecho a voto en caso de empate
- Regidor de Distrito: nombrado directamente por el Alcalde, no tiene voto en el Consejo de Distrito, tiene funciones más ejecutivas. Cuenta con un Concejero Técnico.
- Comisión de Gobierno del Distrito: asiste al Regidor de Distrito en la dirección del gobierno, cada comisión esta presidida por el Regidor y está conformada por un mínimo de 5 concejeros.

[231] BOPB número 254, 23/10/2001.
[232] Datos provenientes de la Gaceta Municipal, Presupuestos Generales, num. 6 (1), Febrero, 2003; GM, PG, núm. 6 (1), Febrero 2002.

- Comisiones Consultivos de Gobierno: como mínimo existen en cada distrito estas comisiones: medioambiente, urbanismo y obras; servicios a las personas y bienestar social y vía pública, seguridad, movilidad y servicios municipales. Presididas por el Regidor y con un representante de cada grupo municipal, éstos con voto ponderado. Los regidores adscriptos pueden asistir pero con voz y sin voto.

-Órganos consultivos y de participación ciudadana: básicamente Consejo Ciudadano de Distrito y audiencia pública del estado del distrito.

Desde el punto de vista de la organización política de los distritos, estas Normas ya no hacen mención del Regidor Ponente, hombre de confianza del Alcalde, y establecen la figura del Regidor del Distrito que a los fines cumplirá las mismas funciones y que será como una especie de alcalde de distrito ocupándose de las cuestiones más ejecutivas. Por su parte, el President del Consejo de Distrito representará al grupo político municipal más votado en el distrito. De este modo, puede darse un Presidente del Consejo de Distrito de un color político diferente al Regidor de Distrito.

Pero entre las novedades que estas Normas establecen se encuentra la existencia de un Consejero Técnico, dependiente del Regidor del Distrito, que entre otras funciones asume las de impulsar específicamente los órganos de participación y de gobierno. Entre estos órganos el más importante son los Consejos Ciudadanos de Distrito (Consell Ciutadà de Districte) cuya principal función es asesorar al distrito sobre las grandes líneas de políticas y de gestión, conocer y debatir acerca de los presupuestos y los grandes proyectos del distrito. Sus informes tienen rango de recomendación a los órganos políticos de gobierno. En consonancia con las Normas de Participación que unos meses después se aprobarían, estos Consejos también prevén como gran novedad que un tercio de su composición corresponda a ciudadanos individuales elegidos de manera aleatoria además de los representantes de asociaciones y de los consejos sectoriales de la zona.

Sin embargo, al igual que en 1986, las actuales normas de organización no dan un paso más allá en la descentralización política al no definir la elección directa de los *Consellers* de distritos y atar esta posibilidad a la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona en las Cortes Generales y sobre todo a la reforma de la ley electoral española.

Para uno de los padres de la “Barcelona descentralizada” -Jordi Borja-, la elección directa de los concejeros sigue siendo una importante cuenta pendiente de los

políticos para con la ciudadanía y podría considerarse la “segunda descentralización pendiente”. Según él, no existe verdadero interés en los partidos en abrir esta discusión. Pero, tal como lo pude constatar en mis entrevistas con líderes de asociaciones y de distrito, tampoco forma parte de una demanda real y viva en este ámbito, pese a que su reivindicación surge una y otra vez, al menos, en el discurso de estos actores.

En **síntesis,** Barcelona presenta un proceso de descentralización que es fruto del consenso y el acuerdo entre todas las fuerzas políticas, con muy bajos niveles de conflicto y, sobre todo, con una alta capacidad para sobreponerse a ellos.

El largo recorrido de la descentralización “a la barcelonesa” parece ser el resultado (especialmente si se la compara con la porteña) de una guía ordenada y racional de cómo ha de llevarse a cabo el reparto del poder en el ámbito local. Primero fue el consenso sobre la necesidad de reformar el gobierno, luego, la división territorial, en tercer lugar la definición de las competencias y funciones, cuarto, el traspaso y materialización de las mismas. En todo este proceso la participación fue pensada como una estrategia conjunta a la descentralización. Pero también, ha de decirse que esta descentralización tiene en su plano político aún una asignatura pendiente: la elección directa de los consejeros de distrito.

4.5. Conclusiones

El propósito de este capítulo era, a partir del análisis detallado y comprensivo de los dos casos, entender las condiciones y factores específicos que guiaron en una y otra ciudad el surgimiento de la “participación institucionalizada”, es decir, de la participación como política pública en la esfera local de gobierno. Para ello, hemos prestado especial atención al comportamiento y la interrelación de varios factores: tipo de gobierno local, color del partido político en el gobierno y la configuración institucional (grado de acceso al poder central, niveles de conflicto y fragmentación política) y, por último, tipo y grado de descentralización política. También se ha valorado el liderazgo político desarrollado y la existencia o no demanda de una mayor participación e injerencia en la agenda de gobierno.

Respecto al primer punto, ambas ciudades se parecen. Ellas comparten altos grados de autonomía política que necesariamente las destaca en el concierto de gobiernos

locales de sus respectivos ámbitos de referencia. En principio, esta autonomía les ensancha el camino para implementar modelos de gobierno más relacionales y participativos.

Una mirada general del contexto político institucional de ambos casos nos revela un ambiente institucional porteño de baja intensidad, con solapamiento de funciones entre actores institucionales, salteo de las normas, inestabilidad, variabilidad y alta dosis de conflicto. El caso catalán se configura casi de modo opuesto: mayor intensidad institucional, respeto de las reglas de juego, mayor estabilidad y primacía del consenso entre las fuerzas políticas por sobre el conflicto.

El análisis de ambos casos demuestra que el color del partido político al frente del gobierno junto con el grado de acceso al poder central determina de algún modo el inicio de estas políticas y de la participación institucional en sí misma. En Buenos Aires, el partido radical y junto con un reciente partido de centro izquierda motorizan los principales cambios en esta materia a la vez que lo hacen en un contexto de fuerte oposición política respecto del gobierno nacional. En Barcelona, es decididamente, el partido socialista en alianza con fuerzas de izquierda, también, en oposición política al gobierno central como autonómico, quien abre los caminos de la descentralización y la participación. También, en ambos, el reclamo de una mayor participación por parte de grupos organizados de la sociedad civil ha tenido un rol importante. En Barcelona, en particular, este reclamo ha sido más bien un trasvase de importantes figuras del ámbito social y político al ámbito de gobierno.

Pero luego de esta primera etapa inicial, pareciera que el color político pasa a ser menos determinante y los otros factores (grado de fragmentación política, conflicto y hasta acceso al poder central), especialmente, para el caso de Buenos Aires empiezan a pesar más. Como vimos, la fragmentación de las fuerzas políticas hizo imposible avanzar en el proceso de descentralización iniciado en el 96´ y ello sin duda impactó en el desarrollo de la participación. Así también, el renacimiento de la participación institucional como aquella que la desborda parece estar claramente asociado a una variable latente pero evidente: la fuerte crisis de representatividad que vivirá la Argentina en el 2001. Aquí las políticas de participación surgieron más a consecuencia de una estrategia *top down* de oportunismo político frente a la grave crisis política, social y económica que de la influencia del color político del partido gobernante.

En el caso catalán, las políticas de participación formaron parte del objetivo político de un número de actores tanto políticos como sociales. Para la clase política formó parte de la estrategia general de reforma de un gobierno municipal que venía de sufrir décadas de estancamiento y postergación y sirvió para transformarlo en un municipio de bienestar (Goma y Brugué 1994) Para la sociedad civil fue la gran oportunidad de llevar a la realidad la participación en los asuntos públicos. Aquí también la participación fue parte de una estrategia *top down* pero con un anclaje social muy importante. Aquellos que durante años venían reclamando por este tipo de gobierno, ahora estaban en el "gobierno". En la primera etapa, los actores políticos y sociales compartían casi la misma identidad.

Buenos Aires, también, parece estar indicando que la participación puede no ser el leitmotiv de la izquierda. Una vez recuperada cierta estabilidad política y económica y reducida en algo la fragmentación tantas veces aludida se consigue aprobar la Ley de Comunas y el nuevo diseño participativo de la ciudad comienza a dibujarse nuevamente a partir del 2005 (ya en los límites históricos de esta investigación) Como he remarcado en el texto, esto ha sido posible en un momento donde se contaba con plena mayoría de partidos de centro derecha en la Legislatura Lamentablemente, esta última etapa queda fuera del análisis aquí presentado pero, sin duda, será interesante continuar evaluando que rol que juegan estos actores y cómo se materializa finalmente este diseño.

Por su parte, la poca alternancia de las distintas fuerzas políticas en el gobierno de Barcelona no permite calibrar del mejor modo su impacto sobre las políticas de participación pero sí se puede observar, tal como ha sido señalado, algunos matices en el tipo de instrumento empleado para potenciarla según sea la conformación de la coalición de gobierno.

Cuadro 4.3 El Contexto Político en perspectiva comparada

Factores	Buenos Aires	Barcelona
Tipo de gobierno local	Autónomo con prerrogativas especiales	Autónomo con prerrogativas especiales
Color político	Gobierno radical al inicio, Alianza de centro izquierda hasta la crisis Ruptura de esa alianza, gobierno de centro izquierda	Gobierno de izquierdas durante todo el periodo analizado, con cambios en los integrantes de la coalición
Acceso al poder central[233]	Negativo al comienzo Positivo después Negativo formalmente pero positivo políticamente	Negativo durante todo el proceso hasta el 2003 (con relación al Gobierno de la Generalitat) Luego, positivo. Con relación al Gobierno Central, negativo al inicio, luego positivo hasta el 96´ Y nuevamente negativo hasta el 2004
Grado de conflicto y fragmentación política	Alta	Baja
Tipo y grado descentralización política	Desconcentración Baja	Descentralización Media-alta
Intensidad institucional	Baja	Alta

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, el análisis puntual sobre la descentralización –la gran política marco- en la que pretende inscribirse la participación institucional, aunque con distintos grados de éxito, revela algunas diferencias que parecen ser importantes a la hora de evaluar los resultados en uno y otro caso. Por ello, en estas conclusiones, nos detendremos a rever las similitudes y diferencias de ambos casos en este factor en particular.

Cinco elementos[234] nos pueden permitir evaluar y comparar mejor, una vez descritos ambos procesos de descentralización, estas diferencias:

[233] En el caso de Buenos Aires, se considera poder central al propio Estado de la Nación. En el caso de Barcelona, en primer lugar, se cita en referencia al Estado Autonómico y en segundo, al del Estado Central Español.

[234] Adaptado de Amorós (1999) Este autor incluye otro aspecto que yo he eliminado por su dificultad de ser comprobado: la capacidad de generar autoaprendizaje. En cambio, incorporé el tipo de liderazgo político desarrollado.

a- presencia o ausencia de consenso/conflicto en todo el proceso, o en sus etapas más importantes

La descentralización implica una transformación del gobierno local, y una redistribución de poder y responsabilidad, en este sentido para poder asegurar que arribe a donde se desee es necesario que se impliquen el máximo de actores posibles. Ello no significa que no se presenten dificultades o problemas en el camino, pero sí que cuando ocurra haya capacidad para resolverlos.

En el caso porteño es claro que primó el conflicto por sobre el consenso y a ambos niveles: tanto político como administrativo. Por otra parte, así como la ciudadanía había tenido un rol muy activo durante la definición del Estatuto de la ciudad y la descentralización había sido una de las demandas más considerada por los legisladores, luego, fue mantenida bastante al margen de su débil implementación. En cambio en el caso catalán, el consenso fue a la vez la principal estrategia y recurso. Y se trató de un consenso a tres niveles: por un lado político, todas las fuerzas políticas estuvieron presentes en la definición de las bases para la descentralización a través de la Ponencia, por el otro, con los trabajadores de la administración y por último, con la ciudadanía y el movimiento vecinal.

b- lugar que ocupa el tema en la agenda decisoria y de actuación de las autoridades locales: centro/periferia

Los procesos de descentralización suelen ser largos y complejos, si éstos no ocupan el centro de la escena y del interés político, lo más probable es que se desinflen al final del camino y se pierdan los objetivos que la iniciaron.

Los principales partidos políticos de Buenos Aires, pero fundamentalmente el Frepaso y la UCR, llegaron a las elecciones de 1996 con la descentralización como principal propuesta programática no obstante que ambos entendieran por ello cosas bastante diferentes.

El apoyo de la dirigencia política en general al tema fue muy débil y en el mejor de los casos ambivalente. A diferencia del caso catalán no hubo una agenda política en este tema pactada anteriormente. Al poco tiempo de asumir el gobierno radical en 1996 y de tomarse las primeras medidas el apoyo en el interior del partido gobernante se resquebraja y los conflictos por fuera del mismo comienzan a ser la constante.

En el caso catalán, por el contrario, ocupó el centro de la escena política local. Para empezar, la descentralización forma parte del proyecto de todos los partidos políticos que competían por el gobierno al inicio de la transición. Luego, los partidos tanto del oficialismo como de la oposición se implicaron y apoyaron el proyecto durante todo el proceso de discusión e implementación. Entre las Normas provisionales del 79 y las definitivas del 86, el Ayuntamiento se tomó siete años para discutir el mejor modo de implementar la división política y administrativa de la ciudad. A propósito de esto, Jordi Borja señalaba que Barcelona se planteó *"la descentralización metodológicamente al revés de cómo se había planteado en España el Estatuto de las Autonomías: no sabemos a donde queremos ir pero vamos a ir muy de prisa. Nosotros hemos intentado hacer lo contrario, definir muy bien que competencias y funciones tenían que tener los distritos, los recursos materiales, técnicos, personales, financieros, los procedimientos, la normativa, etc. Después fuimos muy despacio para hacer todo eso"* (1987:213).

Mas allá del cariz político que pudiera haber en esta afirmación considerando el color del gobierno central de aquel momento (UCD), la labor desempeñada por esta Ponencia y especialmente por quien la dirigió sirvió para lograr un bien muy preciado en toda negociación política y que fue justamente el que ha estado ausente en el caso porteño: el consenso. Este ha sido el eje que vertebró la descentralización en Barcelona en todas sus etapas: consenso para la división territorial, consenso para la organización y competencias de los distritos y por último, consenso para la participación.

c- presencia o ausencia de apoyo de las autoridades políticas y administrativas al proceso

Este apoyo puede ser clave, mucho más que la existencia de una ley que obligue su aplicación. Como en toda transformación de largo aliento el apoyo ha de ser constante

Como hemos visto, el gobierno de Buenos Aires careció de estos apoyos aún del administrativo donde tuvo varios frentes de tormenta. Por otra parte, la insistencia en la ilegalidad del proceso lo único que dio por resultado fue el estancamiento de la desconcentración iniciada. En el caso de Barcelona, hubo una clara intención de involucrar a todos los actores administrativos, había una plena conciencia que sin sus apoyos la redistribución de poder, tareas y funciones no se podía llevar a cabo con

éxito. Es por ello que casi desde el inicio fueron involucrados en las discusiones de cómo llevarla a cabo.

d- capacidad y decisión política para hacer de la descentralización una política integradora

En el caso de Buenos Aires y siempre por motivos políticos la descentralización funcional y la descentralización política no fueron de la mano. Pese a que en el discurso se la presentó como una política integradora, en los hechos la participación y la desconcentración fueron dos iniciativas paralelas. Es justo todo lo contrario lo que encontramos en el caso de Barcelona. Desde un inicio la participación fue un elemento clave de la propia agenda de la descentralización. No sólo se consideró que ésta se podía dar en mejores condiciones en un contexto de mayor redistribución de poder y de tareas, sino que fue la contracara de una misma moneda. La descentralización operó como un verdadero catalizador y potenciador de la participación en los distritos.

e- una buena dosis de coraje y liderazgo político

Todos los entrevistados implicados en la descentralización / desconcentración llevada a cabo a ambos lados del Atlántico han coincidido en señalar la importancia crucial del apoyo y liderazgo político del Alcalde/Jefe de Gobierno para dar impulso, profundidad y constancia a la descentralización. Sin este liderazgo y compromiso es imposible desbloquear los conflictos que sin duda se presentan. En la ciudad rioplatense, este liderazgo estuvo presente al inicio pero no dejó de ser en ningún momento una jugada política “solitaria” del propio Jefe de Gobierno De la Rúa, que muy pronto pasó a ocuparse de la política nacional. Luego, con los gobiernos sucesivos este liderazgo estuvo completamente ausente y cuando la aguda crisis social y política se desató ni siquiera pasó a ser un elemento importante en el discurso del gobierno de ese entonces.

En el caso de la ciudad mediterránea, el liderazgo ejercido por P. Maragall fue un factor fundamental ya que permitió tejer los consensos en cada uno de los frentes ya mencionados, abordar los conflictos con firmeza y propósito de poder solucionarlos y sobre todo disminuir el peso de las voces disonantes al interior del propio partido gobernante y en la oposición. Cuando éste se retira del ámbito de la política local, la descentralización ya era una realidad consumada.

Cuadro 4.4. La descentralización en perspectiva comparada

Factores	**Buenos Aires**	**Barcelona**
Lugar en la agenda	Centro de la agenda al inicio, luego desplazamiento	Centro de la agenda
Tipo de relación con los principales actores	Primó el conflicto	Primó el consenso
Grado de apoyo	Apoyo político inestable e instrumental. Débil apoyo administrativo	Apoyo político y administrativo
Vías	Dos iniciativas: desconcentración y participación "obligada"	Una iniciativa: articulación de descentralización con participación.
Liderazgo político	Fuerte del ejecutivo, luego aumento de la debilidad hasta llegar a ser nulo	Fuerte durante todo el proceso

Fuente: adaptado de Amorós (1999)

CAPITULO 5: CULTURA POLÍTICA: DISCURSOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN

5.1. Introducción

5.2. Análisis de los datos: discursos y significados sobre la participación

5.2.A. Buenos Aires:

5.2.1. La participación como estrategia política

5.2.2. Participar... para controlar y decidir

5.2.3. Otras Visiones de la Participación: Participar para deliberar y generar esfera pública

5.2.4. Participar para... autoorganizarse

5.2.5. El dilema porteño: sociedad civil versus sociedad política

5.2.B. Barcelona:

5.2.1. La participación como política pública y estrategia de pertenencia a una comunidad política

5.2.2. Participar... para consensuar e influir

5.2.3. Otras visiones de la participación: Participar... para decidir

5.2.4. Participar para...autoorganizarse

5.2.5. El dilema barcelonés: participación asociativa versus participación individual

5.3. Valores asociados a la práctica de participar en ambas ciudades: beneficios y peligros

5.4. ¿Están presentes estas concepciones en el nivel territorial de ambas ciudades?

5.5. Conclusiones

5.1 Introducción

Como vimos en el capítulo anterior el conjunto de elementos formales que componen el ambiente político logra explicar una serie de variaciones en el surgimiento de la participación institucional y de la forma que ésta asume en las ciudades en estudio. ¿Pero es este análisis suficiente? ¿Basta con mirar sólo los aspectos formales tanto de carácter político o institucional para comprender cómo y por qué se da este tipo de participación? ¿O, por el contrario, hay que tratar de entender la cultura y los discursos políticos que sustentan y nutren esa participación? Y en este sentido, ¿en qué se diferencian Buenos Aires y Barcelona?

Como sugiere McAdam (1996) el estudio del rol que juega la cultura y las ideas en la emergencia y dinámica de la acción colectiva se torna fundamental para su entendimiento. La estructura de oportunidades políticas y los factores propios del medioambiente político definen un potencial para la acción pero ellos son insuficientes para dar cuenta de la misma. En palabras del autor, "mediando entre oportunidad, organización y acción están los significados y definiciones compartidas que hacen las personas y los grupos sobre su propia situación" (1996:5)[235].

Por tanto, el propósito de este capítulo es tratar de comprender en qué medida la cultura política es o no un factor fundamental de explicación de la participación en los distintos modelos ya analizados.

¿Pero qué entendemos por cultura política? Como sucede con otros conceptos claves de las ciencias sociales, la naturaleza de la cultura ha sido objeto de un profundo y largo (por no decir continuo) debate entre sociólogos, antropólogos, politólogos y lingüistas. Cada una de estas disciplinas reclama para sí la labor de estudiarla y comprenderla en su profundidad. Como bien señala Klandermans (1995)[236] mientras que intuitivamente podemos entender de qué se habla cuando se hace referencia a la cultura; también es cierto que se la aplica a una gran variedad de fenómenos sociales, por lo general, muy disímiles entre sí.

[235]La traducción del original es mía.
[236] Klandermans B y Johnston H 1995, *Social Movement and Culture*, London : UCL Press, cop. 1995

Pese a la "plasticidad conceptual" del término casi todas las definiciones aún de orientaciones teóricas divergentes[237] podrían estar de acuerdo en señalar que la cultura es procesada a través de la construcción de significados. Discursos, significados, representaciones, visiones de mundo, valores, ritos, símbolos e imágenes son los denominadores comunes que definen la sustancia de la cultura.

Como ha sido señalado en el capítulo 1 de esta Tesis así como en la revisión teórica, el análisis que desarrollamos se inserta más cómodamente en la tradición sociológica (Swidler 1986, Snow 1986, Goffman 1986, Geertz 1973, Berezin 1997) de los estudios culturales que en la tradición política inaugurada por los trabajos de Almond y Verba en los años 70. En este sentido, se la concibe como un "marco de referencia" constituido por un conjunto de significados, discursos y prácticas públicamente compartidas por una clase o grupo particular que forman y moldean la experiencia de los actores (Mc.Adam 1996, Geertz[238]) más que como un conjunto de actitudes, valores y orientaciones psicológicas de las personas hacia los principales objetos políticos (Almond y Verba 1963, 1970)

Aun sabiendo que, quizás, no estemos captando la totalidad de los matices que este concepto abriga o puede abrigar[239], hemos privilegiado un estudio más discursivo/interpretativo (cualitativo) de la cultura política que actitudinal[240] (y agregado) que nos permita profundizar en los discursos que sustentan los actores y entender los razonamientos que los ciudadanos ponen en juego a la hora de evaluar distintos componentes de la vida política y, en este caso en particular, de su propio involucramiento ciudadano.

Se trata de responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son los marcos de referencia en los que se moldea la participación en una y otra ciudad?, ¿Qué significados le otorgan los responsables y funcionarios políticos y las organizaciones participantes a la política en general y a la participación en particular?, ¿Con qué beneficios y peligros la asocian unos y otros? ¿Hay diferencias sustanciales entre aquellos encargados de

[237] No profundizaré aquí en esta discusión ya que ha sido ya delineada en el capítulo específico de la revisión teórica.
[238] Geertz incluye en su definición un aspecto importante para el análisis cultural como son los símbolos y ritos que no analizaremos aquí.
[239] Aún los mismos Almond y Verba señalan que ellos emplean el concepto en uno de sus muchos significados posibles (1963:cap.1:17).
[240] Este enfoque concibe a las actitudes como tendencias psicológicas que permite a los individuos valorar de manera favorable o desfavorable diversas dimensiones del sistema político (instituciones y actores) En general, estos estudios han sido abordados mediante el uso de encuestas y han trabajado por tanto con datos cuantitativos.

promoverla desde el ámbito institucional y las asociaciones involucradas en la participación? Y por último, ¿es posible distinguir disparidades importantes en estos aspectos entre ambas ciudades?

Se analiza, entonces, el conjunto de discursos, significados y creencias que sustenta la participación local institucional atendiendo a las características de dos grupos diferenciados o subculturas[241]: por un lado, representantes de las instituciones políticas involucradas en el tema de la participación: funcionarios y políticos encargados de la promoción y/o la coordinación de los mecanismos de participación tanto a nivel ciudad como territorial y, por el otro, los líderes y dirigentes de asociaciones participantes así como activistas presentes en los espacios dispuestos para canalizar la participación.

En Barcelona se han realizado entrevistas con profundidad a los funcionarios encargados del área en el ámbito ciudad y todos los encargados políticos/técnicos del tema de participación en el nivel territorial de los 10 distritos en los que se encuentra subdividida la ciudad. Para el caso de Buenos Aires, no se ha podido llevar a cabo este mismo diseño debido al bajo nivel de descentralización real existente en la ciudad lo que reporta que, en general, no cuenten con una persona -ni política ni técnica- encargada del área en cada CGP. No obstante, para suplir esto se han llevado a cabo entrevistas con los coordinadores institucionales del Presupuesto Participativo en cinco CGP, uno por cada zona geográfica más importante de la ciudad: norte, sur, centro este y oeste[242].

También en Buenos Aires, y dadas las características de su sistema político, se ha entrevistado a los legisladores que integraron la Comisión de Descentralización y Participación perteneciente al Poder Legislativo durante los años 2000-2003.

En ambas ciudades, se han entrevistado a distintos dirigentes de organizaciones civiles de distinto tipo que hacen habitualmente uso de la participación institucional; en el caso de Buenos Aires, dada la particularidad de la forma que asume ésta en aquella ciudad, además se han realizado algunas entrevistas a activistas participantes que no tenían una inserción asociativa clara o bien, no participaban en representación de la misma. En ambas ciudades, asimismo, se han llevado a cabo observaciones de los

[241] Entendiendo por éstas al conjunto de inclinaciones especiales hacia una conducta política en determinados sectores de la población o en roles particulares, estructuras o subsistemas del sistema político. Almod y Verba (1963).
[242] CGP 13, CGP 14, CGP 1, CGP 3 y CGP 7.

distintos encuentros y asambleas barriales o de distrito, es por ello, que el componente etnográfico es uno de los elementos importantes que configura este capítulo.

En primer lugar, se analizan las concepciones y discursos acerca de la participación así como las visiones más específicas y objetivos de la misma sostenida tanto por el grupo de políticos como de organizaciones participantes en la ciudad de Buenos Aires. En segundo lugar, se hace lo propio para el caso de Barcelona. En el tercer apartado se analizan los valores asociados a la práctica de participar pero en este punto dado la coincidencia entre ambas ciudades se las analiza conjuntamente. Por último, en las conclusiones, se realiza una síntesis de la comparación de Buenos Aires y Barcelona, detectando diferencias y similitudes, y buscando una interacción entre todos los niveles de análisis.

5.2. Análisis de los datos: discursos y significados sobre la participación

Como vimos, el medio ambiente político institucional de cada ciudad al momento de diseñar e implementar políticas de participación difiere en aspectos importantes. En el caso rioplatense, la crisis de representatividad, la baja capacidad de *accountability* de los gobernantes y el solapamiento entre las facultades de los poderes ejecutivo y legislativo configura un medio además de altamente conflictivo, muy débil desde el punto de vista institucional para el desarrollo de la participación. En el caso mediterráneo, la política del consenso, los menores niveles de conflicto y los mayores grados de *accountability* perfilan un medio político de mayor fortaleza institucional más propicio para la aplicación de estos mecanismos[243]. Sin embargo, la cultura política puede estar a su vez favoreciendo o impidiendo el buen desarrollo de los mismos.
Veamos en primer lugar qué discursos sobre la participación y la política hilan los propios protagonistas entrevistados[244] en el caso de Buenos Aires para después analizar el de Barcelona.

5.2.A. Buenos Aires

[243] No negamos que las características per se de los distintos sistemas políticos (presidencialista y parlamentario) puedan estar incidiendo en el grado de fortaleza institucional de cada ciudad (y país) y que a su vez ésta incida en la capacidad para desarrollar con éxito políticas de participación (como de otro tipo); pero no es algo que podamos tratar aquí.
[244] En ambos casos, con el fin de mantener el anonimato no se respetan los nombres originales de los entrevistados. Cuando se trata de funcionarios y políticos, se cita el cargo que ocupaban al momento de la recolección de datos. En las entrevistas a dirigentes de organizaciones, sólo se cita el nombre de las mismas.

5.2.1. La participación como estrategia política

A partir de las entrevistas sostenidas con los responsables de la Secretaria de Descentralización y Participación del Gobierno de la Ciudad así como con buena parte de los miembros de la Comisión de Descentralización y Participación de la Legislatura Porteña es posible distinguir de manera muy evidente una concepción general de la participación que la presenta como una *estrategia política* capaz de recomponer la relación de confianza entre gobernantes y ciudadanos:

> *En estos momentos la participación puede ayudar a recomponer la credibilidad de la gente en los políticos...eso es un problema después de los hechos del 2001....hay que reconstruir los lazos...la relación de representación se rompió...Cuando decidimos implementarlo* (se refiere al Presupuesto Participativo) *había Asambleas barriales por toda la ciudad, éramos los malos de la película, había que aceptar la participación popular en las políticas públicas, no había otra opción... (Ex Coordinador de Secretaria de Descentralización y Participación de Bs. As.)*

Esta estrategia política pareciera estar destinada básicamente al logro de un objetivo: insuflar una mayor legitimidad a la actividad política y a la acción de gobierno. Al momento de lanzar el Presupuesto Participativo, el Gobierno porteño cree que la participación ciudadana es la respuesta más lógica a la crisis.

> *Vivimos en un tiempo en que las instituciones democráticas padecen una crisis de representatividad y legitimidad sin precedentes. La ciudadanía demanda nuevas respuestas, nuevos canales de control y participación, nuevas formas de hacer política. Reducir la brecha que hoy separa al estado de la sociedad es clave para mantener una vida democrática plena. En ese contexto, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As., abrió un espacio de participación directa de los vecinos en los asuntos públicos... (GCBA, 2003a:4[245])*

Por tanto, no es de extrañar que las expectativas puestas en el ejercicio de la participación estén estrechamente asociadas con ese paisaje político en el que surgieron. Los tiempos de crisis, como lo ha señalado la literatura, suelen ser un

[245] Presupuesto Participativo: Una realidad, Buenos Aires, 2003ª. GCBA. Documento oficial.

precipitante clave por el cual códigos alternativos comienzan a ser movilizados en el debate político (Swidler 1995, Klandermans 1995). La renovación de la política, el surgimiento de un nuevo tipo de líder político o la eliminación de las prácticas de clientelismo son los elementos comunes distinguidos por todos los entrevistados:

> *Una mayor participación de los ciudadanos en el gobierno local puede lograr la renovación de la política, ¿entendés? Que se generen nuevos líderes, nuevos políticos, que tengan mucho más que ver con el presente y el futuro que con el pasado; terminar con el clientelismo político, con los toma y daca de los políticos tradicionales...esto puede ayudar (Ex Coordinador General del Presupuesto Participativo, Bs.As.).*

La idea de la participación como estrategia política coincide con la interpretación que hacen la gran mayoría de organizaciones y activistas entrevistados. Las notas de mi trabajo de campo como las entrevistas ponen de relieve la noción de la participación como una herramienta útil capaz de otorgar *"un plus de legitimidad a la política" y "devolverle la credibilidad perdida".* Este tema, de una forma u otra, sobrevoló las discusiones más elementales registradas en una asamblea barrial del sur de la ciudad donde se discutía votar como prioridad la instalación de un servicio de salud en la Villa 31 o en otra donde se discutían proyectos urbanos de más grande calado como la renovación de infraestructura para evitar inundaciones pluviales en la zona norte.

En una de esas reuniones, uno de los vecinos participantes, señalaba a viva voz frente a los funcionarios del gobierno y representantes del Distrito:

> *si venimos acá, cada día, a pensar, a debatir qué es lo mejor para el barrio es para que después ustedes lo hagan...y lo hagan bien, no es para que después en los escritorios cambien la propuesta y lo justifiquen todo...si eso sucede nuestra participación no tendría sentido pero lo que ustedes hagan tampoco..¿para qué les vamos a pedir que se queden si después hacen lo que ustedes quieren y no lo que pide el ciudadano? (Consejero de Barracas, Bs.As.)*

La mayoría de las organizaciones y activistas definen el para qué de la participación sin olvidar el contexto político particular en el que nacieron las iniciativas de participación ni la larga historia de desencantos y desconfianzas en la relación con la

sociedad política. Una de las organizaciones más influyentes y activas en el "advocay" ciudadano y miembro del Consejo del Presupuesto Participativo señala:

> *... en países como la Argentina, donde el cumplimento de la ley por parte de los funcionarios es débil, donde la justicia no es eficiente, ni eficaz, ni independiente; donde los órganos de control no cumplen su rol de contralor de los actos de gobierno, donde el poder legislativo no ejerce su rol de contralor del poder ejecutivo; en un contexto de corrupción donde cada vez calificamos peor... la forma de incidir es a través de la participación ciudadana, de ninguna manera planteamos reemplazar ni al Estado, ni a los gobiernos ni a los legisladores pero sí en contextos tan sensibles como estos la participación ciudadana se vuelve determinante (Organización Poder Ciudadano, Bs.As.).*

Prácticamente todos los entrevistados coinciden en que si la crisis *"no hubiese estallado el gobierno no hubiese activado políticas de participación"*[246]. Pero el que la participación institucional haya nacido a consecuencia de puro oportunismo político o no, poco les importa. Como se verá en el siguiente punto para los/as entrevistados esto da un sentido muy preciso a la actividad de participar.

5.2.2. Participar...para controlar y decidir

¿Pero qué significa participar? En la ciudad rioplatense, ambos grupos de entrevistados, sostienen que el primer objetivo, el para qué de la participación es el control: el monitoreo por parte de los ciudadanos y las organizaciones y de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes:

> *...acá claramente participación significa mayor transparencia en la toma de decisiones, mayor control y una mayor adecuación de las decisiones del gobierno con respecto a lo que opina la población (Participante organización CIPPEC, Bs.As.).*

> *Con la democracia representativa estamos acostumbrados a desentendernos un poco, a descuidar lo que es todo el proceso de construcción de una política, ¿no? Y participar es estar involucrado en esa construcción, en la acción del*

[246] Entrevista dirigente de IDEP, ATE_CTA, participante en el Consejo del Presupuesto Participativo.

gobierno, decidiendo o haciendo que decidan...pero fundamentalmente siendo el contralor de la ejecución de esos programas, esto es muy importante (Participante en el Consejo del Presupuesto Participativo, CGP 3, Bs.As.).

...se estaba quemando el rancho, la gente pedía "que se vayan todos" y el gobierno intentó salvar las ropas con esta herramienta de participación...discutimos mucho si el gobierno sólo quería "quemar" la herramienta...pero al final aceptamos... ¿y sabés por qué lo hicimos? Porque esta herramienta permite el control, el hacer un seguimiento de lo que se acuerda, permite exigir con la posibilidad cierta de obtener resultados (Dirigente IDEP, ATE/CTA, Bs.As.)

Los funcionarios que diseñaron la versión porteña del Presupuesto Participativo señalan, al momento de su lanzamiento, entre las principales metas *"potenciar el control ciudadano sobre la gestión pública, los servicios privatizados y las políticas presupuestarias de la ciudad"*[247]. Para su Coordinador:

...la participación acá en Buenos Aires tiene que pasar necesariamente por la transparencia, el control, la necesidad de participación de los vecinos en la política, la necesidad de control de la población acerca de lo qué hacen los funcionarios públicos, qué hacen los gobiernos locales o dejan de hacer (Ex Coordinador de la SDyP de Bs.As.).

Así como para los responsables políticos, la participación a través del control puede hacer posible restablecer los lazos de confianza entre la ciudadanía y el Estado; para los participantes puede transformarse en una arma importante de presión y cambio.

Por ejemplo, a través del control ellos pueden activar mecanismos institucionales aletargados por la propia dinámica de los intereses político-partidarios, tal como sucedió en el 2003 a propósito de la aprobación de la Ley que debía reglamentar el Presupuesto Participativo. A inicios de ese año, y a poco de que el gobierno local activara su implementación, la Cámara legislativa se negó a definir y votar un reglamento de funcionamiento para el PP.

[247] Documento oficial Presupuesto Participativo: Una realidad. Secretaria de Descentralización y Participación.

En una de las reuniones del Consejo del PP, un dirigente de una organización recordó a los presentes de la existencia de la *"iniciativa ciudadana"* de la que podían hacer uso para *"exigir que se trate la ley del PP y obligar de este modo a los legisladores a que se pronuncien..., es un derecho que tenemos...y que podemos ejercer".* La cercanía de las elecciones de Jefe de Gobierno y de la renovación de la legislatura, llenaba de preocupación a los participantes sobre la estabilidad del mecanismo y consideraban que la ley impediría que su aplicación dependiese de los fluctuantes resultados políticos. Al poco tiempo, los 43 consejeros vecinales y las organizaciones presentes en el Consejo elaboraron un proyecto de ley que se elevó a la Legislatura para su tratamiento. Así, también, parte de las organizaciones que promovieron esta iniciativa monitorearon el funcionamiento de la Comisión de Descentralización y Participación de la Legislatura observando el debate de los diputados, haciendo aportes, críticas y objeciones.

La participación como control, auditoria y fiscalización de las responsabilidades públicas es compartida por ambos tipos de entrevistados - políticos implicados en llevar a cabo estas políticas y participantes/líderes de asociaciones-. Pero en estos últimos y en la cultura asociativa porteña, en general, constituye el verdadero eje de la actividad de participar.

El nacimiento de lo que algunos autores han dado en llamar una "nueva sensibilidad cívica" (Peruzzotti 2002, 2003) en amplios sectores de la sociedad civil derivó en la demanda durante los años 80 y 90 de una política destinada a aumentar el accountability gubernamental. Según Peruzzotti esta práctica ha ido alterando la visión "autorizada" de la representación que caracterizó a la tradición populista democrática del país y la ha ido reemplazando, no sin conflicto, por un modelo "accountability" de representación.

Peruzzotti y Smulovitz (2002), dan un paso más allá de la clásica definición de "accountability" de O¨Donnel[248] que se refiere a la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuenta de su comportamiento, se vean forzados a justificar y reportar sus decisiones y sean eventualmente sancionados por las mismas. Estos autores definen como *"social accountability"* a la otra cara del control institucional ejercido por la sociedad civil a través básicamente de organizaciones

[248] O´Donnel (1999) distingue dos tipos de accountability: el horizontal y el vertical. El primero se refiere a un sistema de chequeos y balances intraestado orientados al control o la sanción de acciones u omisiones de agentes estatales que podrían ser consideradas como ilegales. La segunda en cambio hace alusión principalmente a las elecciones como mecanismo privilegiado de control político.

voluntarias y medios de comunicación. A su vez, como vimos en el breve ejemplo de la Ley del PP, esta demanda de la sociedad civil, en ocasiones, puede impactar en el sistema político y puede activar algunos de los mecanismos propios del *accountability* horizontal.

La fuerza que adquiere el control ciudadano sobre la acción del gobierno en el discurso tanto oficial como asociativo resulta aún más evidente si la comparamos con el caso catalán donde –como veremos más adelante- no es motivo de preocupación de gobernantes ni de asociaciones y su mención ha sido prácticamente nula en todas las entrevistas realizadas.

Sin embargo, el control –en teoría- no presupone el tener algún tipo de injerencia directa en las decisiones públicas. Es decir, se puede ejercer control sobre asuntos en los que la decisión directa no ha estado presente pero donde las organizaciones y los ciudadanos monitorean los distintos compromisos asumidos en las campañas, en las instancias de consulta o sobre el funcionamiento de las instituciones. También, se puede ejercer control sobre asuntos sobre los que se ha tenido algún grado de decisión directa pero cuya ejecución depende de otros actores (principalmente el Estado, agentes privados, etc.) como sucede en el Presupuesto Participativo. Con ello pretendo señalar que la participación para controlar no necesariamente implica la idea del involucramiento directo en las decisiones.

Pero lo cierto es que en la cultura política de Buenos Aires, estas dos concepciones de la participación – control y decisión- van muy unidas y corren casi paralelas.

> *Yo creo que la cuestión no pasa por hacer llegar nuestra opinión a los políticos, creo que el eje de la participación tiene que ser participar para tomar las decisiones que se deben tomar, no es pedirle permiso a papá y preguntarle qué es lo que tengo que hacer. Participar es decidir y controlar que se cumpla con lo acordado, si no, hablemos de otra cosa y no de participar! (Participante en el Consejo del Presupuesto Participativo, CGP 13).*

> *Se supone que si participás es para decidir...al menos para co decidir...para nosotros el tema de la decisión no se puede excluir y van juntas...sino se puede llamar participación a cualquier cosa...participar es ser protagonista...activo en alguna cuestión. Pero decidir no siempre es ejecutar....puede haber colaboración con el Estado, pero es el quien debe hacerlo y en este caso el*

control es fundamental (Dirigente IDEP, ATE/CTA, participante en el Consejo de Presupuesto Participativo)

Participar es estar involucrado en la acción de gobierno, al menos acá en el Presupuesto se trata de tener alguna posibilidad concreta de decidir que es lo queremos para nuestros barrios... de decidir y después de controlar que se cumpla con la ejecución de esos programas... (Participante Consejero CGP 3, Presupuesto Participativo)

Ambas son las caras más visibles de la participación en Buenos Aires: control y decisión como anverso y reverso de una misma moneda. Sin embargo, como veremos en el análisis de los valores -beneficios y peligros- asociados a la participación, el tema de la decisión no constituye una cara deseable ni necesariamente positiva para buena parte de los políticos representantes entrevistados.

Pero estas visiones preponderantes no son representativas de todo el espectro que las entrevistas realizadas reflejan. Para no todos los participantes y organizaciones entrevistadas en Buenos Aires la participación asume, en primer lugar, la forma del control y la decisión. La evidencia empírica revela que hay más variantes que están también presentes –aunque parecen ser menos determinantes en el discurso general-. Discutiré, en el caso porteño, la participación como deliberación y discusión política y la participación como autoorganización.

5.2.3. Participar para deliberar y generar esfera pública

Hay un conjunto de entrevistados para quienes la participación tiene sentido en tanto y en cuanto permite, genera e incentiva la deliberación y la discusión política. Estos activistas y/o dirigentes en general pertenecen a organizaciones no gubernamentales de nueva generación[249] que comenzaron a proliferar a mediados de los años 80 al calor de demandas por la ampliación de los derechos y por la construcción de una ciudadanía más activa y responsable (G.Bombal 1996, Moreno 2002, Thompson 1995)

[249] Básicamente organizaciones feministas, de homosexuales, por el derecho a la salud, por el medioambiente, de autogestión de la vivienda y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, dedicadas a combatir la pobreza y las desigualdades sociales, organizaciones de desarrollo local y numerosas redes transversales.

Para ellos la razón de ser de la participación no es tanto lograr impactos directos en las decisiones que toman los poderes públicos, sino contribuir a la formación de preferencias e intereses y sobre todo generar un estado de debate y discusión sobre los principales problemas de la ciudad:

> *Nosotros somos defensores de este estilo de participación...aunque no produzca cambios abruptos en las políticas públicas...pero genera conciencia, debate, deja claro posiciones...y de una manera más indirecta también genera control.... (Dirigente Fundación Ciudad, Bs.As.)*

> *Más que decidir... es involucrarse...en lo que sea...es estar abierto al diálogo, al debate de ideas, a poder consensuar, todo en función de un bien común (Participante Consejero del Presupuesto Participativo, CGP 14)*

Este discurso es propio de aquella ciudadanía mas sofisticada que ejerció un rol muy activo a partir de los años 90' y que según Peruzzotti (2004:1) *"redefinió los ideales preexistentes de la representación democrática moldeándolos hacia una nueva preocupación cívica por el gobierno responsable"*[250].

En este sentido, una de las organizaciones da interesantes ejemplos de lo que define como participación:

> *Para nosotros no se trata tanto de decidir directamente sino de generar conciencia ciudadana... y de promover la responsabilidad por parte de quienes gobiernan. Por ejemplo: hacemos foros de asuntos públicos que consisten en preparar un tema cualquiera; en éste momento estamos con la cuenca Matanza-Riachuelo, la contaminación del agua, del agua en Buenos Aires. Hacemos un foro... durante un año prácticamente estamos preparando el foro; hacemos una encuesta, hacemos grupos focales; averiguamos en todas las universidades qué es lo que hay hecho al respecto y lo volcamos a estos antecedentes en una primera parte de la guía de trabajos donde hay una descripción-diagnóstico del problema. Y hay una segunda parte propositiva de cuáles serían las vías de solución a seguir. Bueno, llegado el momento del foro se produce una reunión entre ciento cincuenta y trescientos personas. Los talleres se dividen en grupos de no más de quince personas, con facilitadores*

[250] Traducción propia.

que fueron capacitados y a través del método de opciones se llegan a conclusiones que después son presentadas a las autoridades. Esta es la metodología típica. De aquí salen propuestas para los poderes públicos pero también para los propios ciudadanos que pueden llevar adelante.

La participación es vista más bien como el proceso que permite generar opiniones y debate, incidir en la definición de las preferencias de los distintos actores políticos y civiles más que en los resultados del proceso específico de la toma de decisiones. Para ellos, este proceso es en definitiva la antesala a las decisiones y cuanto más amplio y más calidad tenga mejores serán las decisiones ejecutadas:

Hacemos también convocatorias públicas, que es cuando desde el gobierno está convocando a audiencias públicas sobre un tema en particular; y en paralelo llamamos a una reunión para que haya discusión y que haya posibilidad de que las personas que tengan algo que decir, lo hagan; como forma de mejorar, digamos, el proceso de toma de decisión (Dirigente Fundación Ciudad)

Crear estados de conciencia, generar ideas, opiniones con información, con información de calidad, debates, a veces, para nosotros es más importante que lograr un cambio más visible en una política (Poder Ciudadano)

En definitiva, ellas se constituyen en “catalizadoras de procesos de formación de opinión” convirtiéndose en actores políticamente influyentes (Habermas 1989; Avrtizer & Costa 2004)

El accionar de este tipo organizaciones tiene un fuerte impacto en la construcción de la esfera pública local al generar por un lado “micro esferas públicas” asociadas a la vida cotidiana de los ciudadanos y por el otro, al permitir la difusión de problemas propios de esa esfera en la arena pública. De este modo, se logra redefinir los problemas colectivos (Habermas 1989)

El Presupuesto Participativo parece ser un instrumento muy poderoso para la creación de micro esferas públicas y para la redefinición de las necesidades en asuntos públicos (Baiocchi 2005) Nuestra investigación también aporta alguna evidencia en esta línea:

Acá a las asambleas y foros temáticos vienen los vecinos y las organizaciones con sus proyectos, cada uno con un proyecto bajo el brazo, y creen que lo propio es lo mas importante y urgente para hacer y probablemente lo sea, pero claro eso tenemos que discutirlo entre todos, cuales son las prioridades que queremos para este año, defender, argumentar cual es la mejor y votarla. Es así...algunos al comienzo se desilusionaban si no salía su proyecto, pero luego han ido aprendiendo que todo va beneficiando al barrio, a la zona, y poco a poco todo sale. Incluso ves cómo algunos proyectos vuelven a ser presentados al año siguiente y están mucho mejor, incluyen cosas que acá se discutieron... (Representante de Asociación en PPp, CGP 11)

5.2.4. Participar para... auto organizarse

En Buenos Aires, la idea de la participación como autoorganización y gestión comunitaria prevalece en los entrevistados con una larga historia de lucha por los servicios básicos en los barrios más postergados de la ciudad. Muchos de ellos han sufrido durante décadas una casi total desatención por parte del Estado, poseen poco poder para lograr influir en sus decisiones y aun menos recursos para controlarlas; pero muchos incentivos para querer actuar.

Es el caso de una vieja habitante de la Villa 31 de Retiro, dirigente barrial con una rica historia de activismo en sus espaldas y reciente consejera del Presupuesto Participativo por el CGP 1.

Esta "villa miseria"[251] ha sido una de las primeras de la ciudad conformada en los años 30´ en una zona aledaña al Puerto de Buenos Aires y en una de las grandes estaciones ferroviarias de conexión con el norte del país, en tierras públicas muy cercanas al centro y de altísimo valor inmobiliario. En sus inicios albergó a familias de obreros portuarios desempleados por la crisis del 29´; luego, captó mano de obra de inmigración europea encargada de extender el tendido ferroviario y, más tarde, cobijó población migrante interna y de países limítrofes.

Hasta el 2003, contaba con alrededor de 4000 familias, aproximadamente unos 12.000 habitantes. Una de las peculiaridades más interesantes de esta Villa es que es

[251] Asentamientos urbanos no planificados, sobre loteos públicos o privados y con una débil infraestructura pública de servicios donde se radican los pobres de la ciudad. En este caso, el domino de las tierras pertenece en su gran mayoría al estado nacional y en una proporción menor a Repsol-YPF.

gestionada a través de una Coordinadora de Delegados elegidos, cada dos años, por los vecinos de cada uno de los barrios que la componen.

La entrevistada – de origen indígena- se refería de este modo al intentar explicar las razones de su participación:

> *Yo vengo de una cultura... la cultura originaria, ¿sabes? para mi la disconformidad es mi motor...sé lo que es la discriminación...que no respeten tus derechos...; por vivir en la villa lo mismo, entonces hemos empezado a trabajar en el barrio, hemos abierto nuestros jardines de infantes, a armar las casas, manzana por manzana, barrio por barrio, bueno, a hacer cosas por nosotros mismos (Delegada barrial Villa 31 y participante Presupuesto Participativo).*

Para ella participar es *"trabajar por el barrio"* que es igual a *"trabajar por uno mismo"*, pero sobre todo es hacer lo que el Estado no ha hecho ni hace. La villa cuenta con servicios básicos de electricidad, agua, cloacas e infraestructura comunitaria que son principalmente el producto de la autoorganización de quienes la habitan[252], ya que los apoyos esporádicos del Estado tanto local como nacional han fluctuado en función de intereses políticos:

> *...si no te movés nadie se mueve por vos, esto es así....el "aparato"[253] fuera de las elecciones no hace nada. Yo vivo en esta villa desde 1968...casi desde que vine desde Jujuy...y todo esto lo hicimos a pulmón...mirá organizamos un comedor, un jardín maternal que tenemos ahora a cargo de nosotras mismas, una sala de salud más grande... son todas necesidades del barrio.... Eso lo hemos peleado, lo hemos armado nosotras; Cacciatore[254] nos mató, nos tiró nuestro jardín abajo y mirá?! Surgimos de vuelta, ¿ves? ¿Y qué somos? Somos un grupo de madres. O sea que... la participación es eso para mi".*

Al momento de la entrevista, acababa de ser elegida consejera del Presupuesto Participativo en representación del área barrial en el que está ubicada la Villa 31. La

[252] Existen numerosas asociaciones y emprendimientos organizados por los mismos habitantes y en ocasiones apoyados por organizaciones – incluidos partidos políticos- externas a la villa

[253] Bajo este término la entrevistada se refiere en ocasiones al Estado y en otras a los partidos políticos; en cualquier caso hace referencia siempre a la "política institucional o formal". Quiere denotar la prevalencia de un interés artificial e interesado por parte de estos actores en la realidad "villera".

[254] Cacciatore fue intendente de facto de la ciudad durante 1976-1982 bajo la dictadura militar. Durante su gestión se erradicó forzosa y violentamente muchas villas miserias de la ciudad, entre ellas, la 31. Luego, ya en democracia se intentó un desalojo forzoso en 1994 que se paralizó dos años después.

entrevistada, pese a haber recorrido el largo camino de la participación como autogestión –por fuera o al menos en los márgenes de los canales institucionales de participación- reconoce que un tipo de participación más formal, con un diálogo directo con los responsables políticos como la que le ofrece el PP le podría permitir obtener más *"beneficios"* para el barrio sin estar obligada a realizar favores de ningún tipo.

El *"aparato del engaño"* = "la política", como le llama la entrevistada y a lo que se refiere constantemente en la conversación, es fuente de clientelismo y manipulación:

> *Yo no me conformo con que vengan los de afuera a preguntar: "¿te querés afiliar? Yo te puedo dar una bolsita de mercadería..." Yo no acepto eso porque yo no quiero mendicidad. Me duele que el aparato use al ciudadano por una bolsita y nunca le valoren como persona...*
>
> *Acá siempre vienen... te compran por un Plan*[255] *y te manejan a su antojo. Te usan para los objetivos que ellos* quieren (se refiere a partidos políticos en general) *No dejan que ese vecino se exprese; te llevan masivamente como pasó en diciembre (2001) y te dicen "rompé la Plaza de Mayo, rompé los negocios, arrasemos con todo!"*[256] *¿por una bolsita y chau?, ¿por un chorizo y chau...? noooo*

La cultura del clientelismo ha sido reseñada en numerosas ocasiones por la bibliografía (Auyero 1999 y 2001, Stokes y Amaral 2004 y 2005, entre muchos otros) Entendido como una estrategia de sobrevivencia que permite la solución de problemas y la satisfacción de necesidades a través de la mediación política personalizada o bien como un método de movilización electoral, el clientelismo es en numerosas ciudades latinoamericanas el vínculo que conecta inevitablemente la política con la pobreza urbana y la desigualdad[257].

Esta otra participación –institucionalizada- no parece estar exenta de la movilización que practican los líderes políticos y que ha sido señalada por Rosenstone (1993). Pero

255 Hace alusión a los Plan Jefes de Hogar que puso en marcha el gobierno a inicios del 2002 que estipula un beneficio para todos los jefes y jefas de hogar desempleados con al menos un hijo menor a cargo.

256 Hace alusión a los graves incidentes de violencia y saqueos ocurridos durante el 19 y 20 de diciembre del 2001 en la Plaza de Mayo y en otros puntos de la ciudad y del conurbano

257 No obstante, como bien señala Corzo Fernandez (2002) no puede establecerse que el clientelismo sea un fenómeno sólo atribuible a las sociedades democráticas en transición o no consolidadas. Ver Corzo Fernandez (2002) quien profundiza en el concepto de clientelismo moderno y resalta su funcionalidad adaptable a cada contexto y cultura política y realiza un análisis particular del caso español.

a juzgar por el ejemplo descrito, ésta, incluso, puede llegar a bordear las fronteras de la manipulación y el clientelismo político. A propósito del modo cómo fue elegida consejera, la entrevistada señala:

> *Yo ya venía participando en el CGP, en el área temática de educación...y también iba a las clases de adultos que hay ahí, y en el PP por supuesto y un día me llamaron del CGP y me dicen: "Gloria, te vas a presentar a las elecciones que hay hoy, no?", "¿por qué?", les dije yo. Y ellos me dijeron "No Gloria no me vas a decir que no te vas a presentar!!", "No –les digo-, la verdad es que pensaba que no", "No por favor usted es la más capacitada para que se presente, no nos haga esto!". "Bueno -les digo- ya voy a ver". "Mirá que a la seis de la tarde es la reunión". "Si yo ya avisé a todos los vecinos". Y la verdad es que me vi en apuros. Cuando colgué lo consulte con unas vecinas que estábamos ahí reunidas haciendo pan y buñuelos y que siempre vienen a las reuniones y me dijeron: "Doña Gloria, preséntese, por que no se va a presentar? si usted es la única que hace algo por nuestro barrio y nosotros la vamos a votar a usted" y yo me puse a llorar... y acepte...".*

No pretendo ahondar aquí en ese aspecto, pero sí señalar que éste forma parte de la cultura política local y que parece estar vivo aún en aquellos espacios participativos e innovadores que pretenden limitar sus efectos.

5.2.5. El dilema porteño: sociedad política versus sociedad civil

El análisis revela otro interesante elemento que ayuda a nuestro esfuerzo por acercarnos a la cultura política porteña y que merece a mi juicio alguna mención. La confrontación entre la sociedad civil y la sociedad política es un rasgo sobresaliente en el discurso de casi todos los entrevistados de Buenos Aires de ambos grupos y prácticamente ausente en el caso de Barcelona donde pareciera afirmarse la complementariedad de ambas esferas más que la confrontación o el conflicto.

Por sociedad civil nos estamos refiriendo a aquella arena de la política donde grupos relativamente autónomos y autoorganizados tratan de articular valores, crear asociaciones y solidaridades al tiempo que promover sus intereses. La misma incluye desde movimientos sociales, asociaciones vecinales, religiosas, de intelectuales como sindicatos, asociaciones profesionales o empresariales. La sociedad política, en

cambio, se distingue por la competencia de los actores políticos por el legítimo derecho a ejercer control sobre el poder público y el aparato del Estado (Linz y Stepan 1996)

Una vez recuperada la democracia en los años 80 y luego de que ésta no haya podido satisfacer las exigencias institucionales y sociales básicas para avanzar en su consolidación, resurge - frente a cada crisis- un discurso que rescata la polarización entre la sociedad política y civil. En ocasiones, la una es negada a favor de la otra y tal como advierten los entrevistados la una puede interferir el normal desarrollo de la otra. Una legisladora porteña resume del mejor modo esa confrontación y las razones de la misma:

> *....las organizaciones civiles están viviendo una primaverita, los roles están tergiversados porque ellos sienten que la política los traicionó, los partidos políticos representan ideas o debieran representarlas; las organizaciones representan intereses, buenos o malos, pero intereses al fin, sectoriales, o generales, pero intereses, pero como los partidos ya no representan ideas y han pasado a representar intereses y de los más fuertes, entonces, las organizaciones creen que han pasado a representar ideas, ideas políticas, hay como un cambio de roles.... (Legisladora Oposición miembro Comisión de Descentralización y Participación, Bs.As.).*

Otra representante política, proveniente de las filas de prestigiosas organizaciones civiles dedicadas al *advocacy* ciudadano, distingue, también, esa relación de competencia entre ambas arenas:

> *En las comisiones donde se han discutido estos proyectos*[258] *se ve aún en aquellos diputados que tienen una conformación ideológica mas progresista que no conocen el tema de la sociedad civil... y le tienen miedo...* ***ven a la sociedad civil y su participación institucional como un competidor potencial en el ámbito donde ellos ejercen poder****, y entonces por ejemplo en la ley de revocatoria de mandato que recientemente se aprobó y que yo promoví, tuve que discutir mucho cada artículo al momento de la votación porque claro era tal la cantidad de recaudos y requisitos que se le pedían al ciudadano para poder utilizarlo que* ***solo un héroe podía hacer el intento de***

[258] Se refiere a proyectos de reglamentación de mecanismos de participación.

***participar**...! (Legisladora Oposición Comisión de Descentralización y Participación, Bs.As.).*

¿Pero por qué esta característica de la cultura política porteña está prácticamente ausente en la cultura local de Barcelona?

Una posible causa de esta ausencia pueda estar relacionada con el grado de consolidación democrática existente en uno y otro país. Tal como señalan algunos estudios clásicos de las transiciones democráticas la visión que confronta a la sociedad civil con el estado/sociedad política es típica de aquellas sociedades que aún no han completado su proceso de consolidación democrática (Linz & Stepan 1996). Distinguir las diferencias entre ambas esferas no da por resultado necesario una relación de confrontación.

Uno de los peligros de esta dicotomía exagerada es, según Linz y Stepan, que los estilos de organización y las preferencias normativas más típicas de una esfera sean trasladados o deseables de trasladar a la otra.

En las entrevistas realizadas a políticos y organizaciones puede advertirse este intento con facilidad: las organizaciones señalan la excesiva discusión política como uno de los principales males del sistema (siendo uno de sus principales objetivos) y algunos representantes visualizan la participación ciudadana como un *"lobby más, aunque de la mayoría, pero equiparable al corporativo"* que deberían evitar o limitar.

Otra posible lectura puede ser realizada. La confianza política o institucional suele ser un indicador básico de los sentimientos generales de los ciudadanos hacia los principales actores e instituciones. Los altos niveles de desconfianza vertical[259] presentes en la cultura política argentina y porteña, en particular, suponen una evaluación negativa de los atributos que hacen a cada institución política digna, creíble, competente, transparente y eficiente (Levi y Stocker 2000) A su vez esta

[259] Según datos del Latinoabarómetro del 2004, Argentina presentaba un % de confianza hacia los partidos políticos, y otras instituciones políticas (Congreso, Presidencia, Poder Judicial, etc) de los más bajos de la región: 16%. También los niveles de confianza interpersonal eran muy bajos situándose en ese año en el 15%. Otra interesante encuesta llevada a cabo en Febrero del 2002 a los pocos meses de haber estado la crisis social y política proporciona datos muy reveladores sobre estos aspectos, aunque los mismos son de carácter nacional y no específicos de la Ciudad de Buenos Aires: solo el 5% de los consultados manifestaba un alto grado de confianza a los partidos políticos y un 95% ninguna o nada y un porcentaje similar si se refiere al Parlamento. Contrariamente, las asociaciones civiles eran depositarias de altos niveles de confianza ciudadana (52% manifestaban mucha confianza en ellas) Ver Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina, "La democracia y los argentinos", PNUD, 2002.

desconfianza puede estimular un tipo de participación más defensiva o reivindicativa de carácter confrontativo (Bockmeyer 1999) Este rasgo está mucho más atenuado en el caso español y sus niveles de confianza son comparativamente mayores al caso argentino[260].

Los datos cualitativos que aportan nuestras entrevistas brindan alguna pista en este sentido:

> La gente ya no cree en nada ni en nadie, ya no quiere creer, ya no confía, esta cansada que le engañen, por eso ahora se cuida mas...el ciudadano está muy golpeado...muy lastimado" (Entrevistada participante CGP 1).

La desconfianza no es solamente la ausencia de confianza entre ciudadanos y responsables políticos sino que expresa la expectativa de un comportamiento irregular, no cooperativo y deshonesto por parte de uno de los actores (Bockmeyer 1999)

> Los políticos en general no tienen valores, sólo les interesa llegar al poder a toda costa, y ¿para qué?, siempre para beneficio personal. No digo que no haya gente responsable y buena dentro de los partidos pero los que logran llegar más arriba...esos... (Entrevistado participante CGP 14)

5.2.B. Barcelona

5.2.1. La participación como política pública y estrategia de pertenencia a una comunidad política

A partir de las entrevistas sostenidas con los responsables de la Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Barcelona[261], es posible distinguir de manera muy

[260] En España, los últimos datos correspondientes a 1999-2002, demuestran que casi una quinta parte de los españoles parece confiar en los partidos políticos y un % algo menor, en los políticos en general. Un panorama más favorable se encuentra si se trata de instituciones políticas como el Gobierno y el Congreso de Diputados aunque debe decirse que la performance española suele estar por debajo de la media europea. Para ello ver: Bonet, Martin y Montero: "Las actitudes políticas de los españoles" en Montero, Font y Torcal, 2006, Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España, CIS, Madrid.

[261] Cabe aclarar que en la ciudad de Barcelona se entrevistó al Director de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona, a la regidoria de participación en funciones (a cargo del Partido Socialista Catalán) del Consell Municipal de la Ciudad a través de sus dos principales asesores y al teniente de alcalde de Ezquerra Republica de Catalunya que al momento del campo formaba parte de la coalición de gobierno PSC-IC-V y ERC. Lamentablemente se intentó en repetidas ocasiones contactar con los

evidente una concepción general de la participación que la presenta ante todo como una política pública:

> *Una política de participación es una política pública no una estrategia política o electoral; si no veamos el caso de Porto Alegre... les ha permitido ganar elecciones pero también les ha permitido...perderlas...*[262] *los mecanismos de participación te pueden hacer ganar una elección pero también te la pueden hacer perder, pueden dar y pueden quitar... Alguna vez Dutra*[263] *en una comida privada me comentó que si ellos hubieran conseguido la mayoría absoluta en el primer gobierno no hubiesen pensado en el Presupuesto Participativo... (Director de Participación del Ayuntamiento de Barcelona).*

Es evidente que la ciudad catalana lleva ya más de 20 años transitando este camino donde la participación se ha convertido en una herramienta básica de gestión y planificación de la política urbana:

> *Aquí se está haciendo participación desde 1979, desde los inicios de la democracia... ¿qué es? la incidencia en las políticas municipales, el consenso entre el municipio y el mundo asociativo, un acuerdo sobre ¿qué hay que hacer y cómo lo vamos a hacer? Eso se hace desde hace mucho tiempo en Barcelona...más allá de la moda de la democracia participativa (Director de Participación del Ayuntamiento de Barcelona).*

Como vimos en el capítulo 4, Barcelona desplegó en los años 80 una estrategia conjunta de modernización del estado local que incluía en un mismo plano de importancia la descentralización y la participación. Y ambas fueron pensadas como instrumentos que permitirían eliminar las desigualdades entre los distritos:

> *Cuando la transición, el concepto de participación no estaba desarrollado como lo está ahora, pero sí respondía a la necesidad imperiosa de que había mucho por hacer y pocos recursos y que era necesario ponerse de acuerdo, no dilapidar esfuerzos. La participación necesariamente tenía que ser una*

---

encargados del tema del otro integrante de la coalición: Iniciativa per Catalunya (IC-V) como los de la oposición (CIU y PP) pero en ningún caso se pudo formalizar la entrevista.

[262] Hace referencia a las elecciones del 2004 donde luego de tres periodos consecutivos al frente de la Prefectura de la ciudad, el PT pierde el gobierno.

[263] Olivio Dutra se convirtió en 1988 en el primer Prefeito del PT en Porto Alegre. Su mandato dio origen al Presupuesto Participativo

participación para planificar la ciudad, Barcelona no era la ciudad que es ahora, había un desequilibrio importante entre los barrios (Director de Participación del Ayuntamiento de Barcelona).

Esta idea parece estar clara, asimismo, en los dirigentes de organizaciones entrevistadas:

Para nosotros la participación es transversal a todas las áreas de políticas del ayuntamiento, una política pública que atraviesa todas las demás. A veces se pone mucho el énfasis en la mera gestión, en la participación en la gestión de servicios y no en la política municipal (Dirigente de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona)

Los entrevistados de uno y otro grupo, a diferencia de Buenos Aires, le adjudican a la actividad de participar también otro significado: se participa porque se forma parte de una comunidad política y, a la vez, para poder formar parte de ella y recrearla:

Se trata de crear lazos...con los vecinos, con el barrio, con la ciudad, es trabajar por lo que es de todos (Dirigente Vecinal de Sant Andreu)

Lo que sucede en el barrio, en la ciudad, nos afecta a todos, todos sufrimos y disfrutamos de vivir juntos...Si eres de esta ciudad no puedes dejar de participar (Dirigente Asociación Sants)

En el sentido más literal y etimológico del término ser “ciudadano” es “ser de la ciudad” e implica involucrarse en los asuntos públicos. Este sentimiento es fácilmente palpable en todas las entrevistas y ello hace más notoria su ausencia del caso argentino. Del mismo modo, los funcionarios entrevistados distinguían esta funcionalidad de la participación: puede ser un instrumento muy poderoso a los fines de recrear un sentido de la pertenencia.

5.2.2. Participar... para consensuar e influir

En Barcelona la influencia y la deliberación resaltan adquiriendo un protagonismo notablemente mayor que en el caso porteño. Los responsables políticos lo explican de este modo:

Nuestra obsesión no es que todo el mundo salga a la calle y que participe..., no, esa no es nuestra obsesión, pero sí que haya espacios para la discusión, para el diálogo, para el consenso y arribar a propuestas consensuadas sobre qué es lo mejor para la ciudad (Director de Participación del Ayuntamiento de Barcelona)

Para nosotros la participación tiene que ser desde la sociedad organizada, con todo lo bueno y malo que tiene ésta y tiene que servir para eso...para dialogar, acordar...para consensuar... (Asesoría de la Regidoría de Participación del Gobierno de Barcelona)

Desde el punto de vista de las organizaciones participantes también predomina esta visión. Se la entiende como la posibilidad básicamente de *"abrir un diálogo con las autoridades"*, aunque éste no garantice que las demandas sean escuchadas y mucho menos aceptadas. La ausencia de la promesa de una influencia efectiva no es óbice para ser valorado positivamente:

Pasa por ser tenido en cuenta...aportar ideas, diferentes puntos de vista...si ello puede cambiar una acción preestablecida pues mejor... (Ex Presidente de la FAVB)

Este es el tipo predominante de participación sostenida por la gran mayoría de las organizaciones grandes y de mucha tradición en la ciudad como la Federación de Asociaciones de Vecinos/as de Barcelona o el Orfeo Graciens o el Grupo G6 de Gracia u otras igual de antiguas. A su vez, es este tipo organizaciones las que suelen estar más implicadas en los consejos de participación de distrito o de ciudad. Por ello, no es de extrañar que esta visión coincida a su vez con la mantenida por las autoridades municipales.

Para nosotros es importante dialogar, conocer que piensan las autoridades y que ellos conozcan que pensamos nosotros, intercambiar ideas, colaborar en proyectos, estar informados, es la base de la participación y a veces más importante. Pero la decisión final tiene que ser política....para eso están, si podemos influir mucho mejor (Dirigente organización cultural de Gracia).

Para la mayoría de los entrevistados este diálogo es la llave del consenso, de los compromisos y de la posibilidad de arribar a acuerdos. La presencia de esta cualidad, capacidad o recurso en el caso catalán como su ausencia en el porteño es una característica que no permanece inadvertida a cualquier buen observador de la cultura política de ambas ciudades y, en general, de sus respectivos países. Un estudio reciente sobre la participación en Barcelona, también advierte esta característica y la distingue especialmente en la práctica política de la sociedad civil catalana (Walliser 2003).

Que la decisión no fuera distinguida como un elemento clave para definir la participación en la mayoría de los entrevistados catalanes fue algo que atrapó toda mi atención y donde las diferencias con el perfil cultural rioplatense se subrayan de una manera especial. Recordemos que, como fue analizado en el Capítulo 3, en las Normas de Participación Ciudadana aprobadas en el 2002 no se hace ninguna mención a la decisión como primer objetivo de la participación. Pregunté a muchos de los consultados por qué se daba esta característica y uno de ellos respondió de un modo que bien puede resumir a todos los demás:

> *Si es cierto... esto tiene que ver en parte con nuestra forma de ser, ¿para qué marear la perdiz, ¿no? En la Ley de Bases del Régimen Local se señala que todas las formas de participación son consultivas. Entonces....* ***¿para que pedir lo imposible si no se puede?*** *Mejor pelearnos por otra cosa y lograr que en los hechos si se logre, al menos, la co decisión (Dirigente de Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona)*

Como sugiere el entrevistado, este rasgo de la personalidad colectiva catalana, esa propensión al acuerdo y a evitar las confrontaciones sin sentido, no necesariamente significa que, en los hechos, la decisión sea una realidad inalcanzable.

Como ya lo hemos descripto en el capítulo 3, las organizaciones de Barcelona pueden incidir de manera más o menos directa en algunos aspectos importantes de, por ejemplo, el Plan de Actuación Municipal tanto en los distritos como en la ciudad. Pero lo que sí es cierto que no es un objetivo prioritario para gran parte de la cultura asociativa barcelonesa y menos lo es para los responsables políticos del área. En referencia a la aplicación del Presupuesto Participativo en algunas ciudades españolas y a la fuerte dimensión decisoria que tiene este mecanismo, uno de ellos dejaba claro esta cuestión:

¿A alguien se le ocurre que en la ciudad de Barcelona en pleno siglo XXI alguien aplique el presupuesto sin consultarlo con los vecinos?, ¿con las asociaciones?, es que no es verdad, no funciona así, es que yo he trabajado en los distritos y cuando nosotros teníamos mil millones de pesetas, normalmente decíamos vamos a hacer tal proyecto, y tal otro y el segundo paso era ir a explicarlo a todo el mundo, es esto lo que queremos hacer, consensuarlo con el movimiento asociativo y si no había consulta luego teníamos la manifestación y si teníamos la manifestación luego no lo hacíamos o si, depende. es que ya hacemos un presupuesto participado. ***Aquí yo soy más partidario de aplicar políticas de consenso que buscar mecanismos más de proyección o de decisión*** *(Director de Participación del Ayuntamiento de Barcelona).*

No todos los entrevistados barceloneses, sin embargo, estarían de acuerdo con las palabras del encargado de Participación del Ayuntamiento. Como quedará claro en el siguiente punto, muchos de ellos consideran que aún hoy en Barcelona hay áreas de la política urbana donde los niveles reales de incidencia y decisión son muy bajos.

5.2.3. Participar... para decidir

Existe un conjunto de entrevistados que no son fácilmente clasificables en esta definición de la participación como influencia y deliberación. Hay un conjunto de entrevistas que demuestran que la decisión ha de estar siempre presente cuando se habla de participación institucional si se quiere que la misma se traduzca en políticas públicas. Veamos algunos de sus argumentos:

Para muchos de ellos el acto de participar sólo comprende y puede comprender una serie de elementos muy precisos:

Entiendo la participación como la capacidad de los ciudadanos, de la ciudadanía en general, de incidir en la formulación de políticas públicas, en la gestión y en la evaluación de esas políticas publicas, con estos tres elementos, ***decisión, ejecución y evaluación*** *de las administraciones publicas... (Dirigente de Organización y participante del Consejo Municipal de Asociaciones de Barcelona)*

***La participación tiene sentido para mi si logro tomar decisiones**, o al menos, influir en ellas **pero cambiando realmente el curso de las cosas**. Vamos a ver: participar no se trata de...si yo tengo un nieto que toca el piano y voy a ver una actuación de el, y digo: participa mi nieto, participo yo como espectador e incluso participa el acomodador, por lo tanto el verbo participar tiene un uso muy maniqueo con lo cual **yo entiendo participar como sujeto activo, protagonista, actor de la participación y no comparsa de nada**. Claro con lo cual me queda que lo que quiero es **ese primer estadio en el que puedo influir en las políticas públicas y no aquel donde solo puedo "bendecir" las políticas públicas que es más que nada lo que existe** (Dirigente Cotxeras de Sants)*

La gran mayoría de estos, participen activamente o no en los canales dispuestos por el Ayuntamiento, son muy críticos con la labor desempeñada por este y parecieran no estar de acuerdo con un uso de la participación de mera convalidación de decisiones pensadas y elaboradas en otros ámbitos –no participativos- :

...el proceso en el que las administraciones quieren promover un tipo de acción y lo someten a la consulta de las organizaciones y ahí están convirtiendo la agenda de la administración en la agenda de las organizaciones que van a participar en este proceso pero también entiendo que si la participación se convierte solo en eso invalida procesos pensados desde fuera, desde la sociedad civil. Por eso lo que nunca se ha desarrollada aquí en Barcelona, Catalunya o España modelos o procesos de participación en los que sean las propias organizaciones las que indiquen sobre que incidir en las agendas de las administraciones publicas, un espacio donde ellas puedan decir, señores ustedes deberían hacer esto, y deberían hacerlo así y así. Este es un primer elemento

Esta es la tendencia actual del Ayuntamiento...a ver: viene un señor del Ayuntamiento y dice: yo quiero hacer este plan, entonces, valídemelo usted: ¿está por el si o por el no? Quizás eso es lo máximo que me pueden ofrecer a mi de participación: es decir, levante la cartulina roza, verde o azul, depende.
¿Pero quien define el orden del día, quien me hace la consulta? ¿Quien decide el peso, el calado cuando se debaten ciertos temas...? es la administración, mientras sea ella quien preside mayoritariamente estos espacios es solo un instrumento de autolegitimación de la administración municipal...es una

participación finalista: es decir validar procesos que ya están decididos previamente (Dirigente de Asociación y miembro del Consejo Municipal de Asociaciones)

5.2.4. Participar... para auto organizarse

Así como en Buenos Aires la participación como autoorganización está ligada a la pobreza urbana; en Barcelona se la puede encontrar, también, pero más conectada a una cultura obrera, de izquierdas, de corte anarquista. Es conocida la fuerte tradición anarquista presente en la Barcelona de hasta mediados del siglo XX (Biehl 1997, Castells 1977) A finales del régimen franquista, barrios como Sants o Sant Andreu que fueron anexados a la ciudad tardíamente y que supieron captar el aluvión obrero de comienzos de siglo, impulsaron a través de sus asociaciones de vecinos, de base, ateneos y *collas* culturales un fuerte desarrollo de culturas ciudadanas activas que promovían las asambleas directas y la democracia comunal para tratar los problemas públicos (Martí y Marce 1996).

En este sentido las protestas ciudadanas de finales de la dictadura e inicios de la democracia vividas en el distrito de Sants figuran como un emblema de la Barcelona en *"lluita"* que reclamaba para sí el derecho a la ciudad, a la calidad de vida y a vivir una cultura catalana en libertad (Huertas y Andreu 1996). Quizás una de las más emblemáticas y que tuvo como territorio a este distrito haya sido la recuperación de las Cotxeras de Sants y su conversión en un Centro Cívico que hoy en día es referencia de gestión y participación indiscutida en toda la ciudad.

En muchas de las entrevistas mantenidas con distintas organizaciones de este distrito resurge con mucha fuerza las raíces de esta subcultura:

Nosotros no estamos de acuerdo con la participación cual don que otorgan quienes gobiernan. Lo que nosotros queremos es cambiar la sociedad, no queremos participar en lo que diga el ayuntamiento, ¿comprendes? Nosotros por ejemplo queremos acabar con la especulación inmobiliaria ¿podemos acabar a través de los mecanismos de participación?, no. Queremos acabar con el capitalismo... ¿Podemos hacerlo a través de estos mecanismos? seguro que no (Dirigente Centro Social de Sants)

Es por ello que optan por un tipo de participación más ideológica, que organice y movilice más que invite a la influencia o al control, que genere conciencia y cambios en las pautas culturales de las personas:

> *Lo hemos discutido mucho entre nosotros... si son unos mecanismos que lo único que buscan es el consenso con unos parámetros que pone el Ayuntamiento, pues entonces me interesa prácticamente poco. Por eso entendemos más la participación organizando los barrios, movilizando, trabajando con ellos, al final la gente se cree que tiene capacidad de mover las cosas, no se si en otras ciudades pasa pero aquí si, a poco de tener un conflicto o problema la gente empieza a colocar pancartas y a moverse, eso no pasa porque tengan un gen especial sino porque hubo una historia de lucha con victorias y derrotas y eso pesa...(Dirigente Organización Vecinal Sants)*

Para mi sorpresa, muchos de estos entrevistados críticos con el modo de ejercer la participación como "*algo que te concede el poder... una especie de don, que además controlan y manipulan"* no es óbice para estar presentes en algunos espacios dispuestos por el Ayuntamiento para tal fin –aunque sus críticas sean igual de duras- o estas experiencias fortalezcan su propia idea de la participación:

> *Por ejemplo aquí en Sants participamos en el Consejo de Barri, es que al final solo podíamos elegir 7 u 8 lugares, porque claro, no sé cuántos elegía el Alcalde, otros tanto que elige el regidor, 15 que elegía no se quien. Claro, al final oye! Nosotros jugamos a eso, fuimos y hay dos compañeros nuestros ahí pero claro es que cada vez que planteas algo es el abucheo porque claro estás en un entorno donde están sentados...los pro "sociatas[264]", los tal y cual; no se, es como un guiñol montado por el poder....justamente para que no cambie nada (Dirigente Centro Social de Sants)*

5.2.5. El dilema barcelonés: participación Individual versus participación asociativa

Así como en Buenos Aires se registraba una fuerte oposición entre sociedad civil y sociedad política en la cultura de esa ciudad; en Barcelona otro tipo de dilema se hace

[264] Modo de referirse despectivamente a los militantes del Partido Socialista Obrero español.

visible y es el de la valoración de la participación asociativa por sobre de la participación de tipo individual. Rasgo completamente inadvertido en el caso porteño y hasta impensado:

> *Para mi la participación real, la que tiene un mayor grado de calidad es la que se produce desde las organizaciones colectivas, en nuestro contexto social institucional la participación de ciudadanos individuales es la participación desideologizada que no contempla para nada el enriquecimiento histórico de elaboración de las organizaciones, que aglutinan a ciudadanos interesados por un tema que desde hace tiempo lo proponen, lo discuten , lo enriquecen, lo validan y ejecutan (Entrevista organización Barcelona, y participante del Consejo Municipal de Asociaciones)*

Muchos inscriben este interés por promover la participación ciudadana no organizada en los mecanismos formales de participación en una estrategia del Ayuntamiento para mitigar la influencia del mundo asociativo barcelonés:

> *Para esquivar el planteamiento más informado y formado de las organizaciones en temas en los que vienen trabajando desde hace años se pasa directamente a la consulta al ciudadano. Es una forma de enmascarar... la voluntad de, por un lado, des-idiologizar la participación y por el otro expresa la voluntad de no otorgar confianza a las organizaciones....aún entendiendo que no todas las organizaciones son democráticas, no todas las organizaciones tienen los mismos recursos (Entrevista organización Barcelona, y participante del Consejo Municipal de Asociaciones)*

> *Es una pura estafa, un poco montada desde el poder justamente para desorganizar todos los procesos y movimientos que están saliendo ahora (Dirigente Centro Social Sants)*

La participación de individuos no organizados es vista como una participación sin ideologías, sin contenidos, particularista, carente de información de calidad, inocua y, en definitiva, apta para ser manipulada fácilmente por las autoridades.

En Gracia, uno de los distritos de Barcelona donde hemos mantenido entrevistas con muchos de sus líderes asociativos, es donde quizás más relieve adquiere el discurso de la participación asociativa como la más valida y de mayor calidad. Este distrito se

caracteriza por tener una mayor densidad asociativa (9,4 asociaciones por cada mil habitantes[265]), una alta pertenencia a federaciones/confederaciones y redes horizontales (el 50% y 26% respectivamente[266]) y donde residen la mayor cantidad de asociaciones históricas de la ciudad con un perfil fuertemente recreativo y cultural.

> Nosotros podemos trabajar muy al costado del Ayuntamiento, muy al costado, porque nosotros de alguna manera podemos aportar mucho, tenemos la experiencia, la capacidad, además tenemos una relación mucho mas directa con el ciudadano, mucho mas a pie de calle, seria una tontería que el Ayuntamiento no aproveche esta aportación nuestra, de las asociaciones (Dirigente Asociación Gracia)

¿Por qué esta dimensión aparece con tanta fuerza en la cultura asociativa de la ciudad?

Algunos factores podrían explicar este rasgo. En primer lugar se podría subrayar el perfil del tejido asociativo barcelonés que ha sido caracterizado como más denso, homogéneo y vivo que la trama asociativa española en general (Casado 1995, Mota 1999). Por otra lado, la representación de intereses en el tercer sector según áreas temáticas y mediante la conformación de asociaciones de segundo y tercer grado se practica desde hace décadas en la ciudad. Mientras que los dos primeros rasgos son posibles de encontrar en la ciudad de Buenos Aires, este último tiene una importancia mucho menor[267].

Como bien señala, Rodriguez Cabrero y Codorniu (1996) la coordinación a través de entidades federativas se concibe como la creación de un centro de convergencia asociativa frente a la Administración Pública, de carácter especializado y guiado por motivos de eficiencia.

---

[265] Comparable a ciudades europeas con alta densidad como, por ejemplo, Berna. Encuesta a las Asociaciones y Organizaciones en los Municipios españoles seleccionados, en el caso de Barcelona se realizó una submuestra en Gracia y San Andreu , 2001-2003, Proyecto CID.

[266] Datos proporcionados por la misma encuesta.

[267] Según los datos proporcionados por el último Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil (BID, PNUD, GADIS 2004), cerca de un 30% de las asociaciones de Bs. As., participaban en organizaciones de segundo y tercer grado. Aunque la tendencia es a la alza. Asimismo, una encuesta realizada por GADIS (2005) a Organizaciones revela que cerca de un 40% de ellas considera a las federaciones y Conferederaciones con un nivel de efectividad medianamente bajo.

Por otro lado, debe pensarse que el contexto de crisis social y política característico del caso porteño hace que la movilización ciudadana sea vista como un remedio a los males de la democracia local más que como una enfermedad o un peligro.

Es interesante, no obstante, la asociación que algunas organizaciones y entrevistados han planteado entre esta sobrevaloración de la participación asociativa como único catalizador válido de la participación de calidad y la pérdida de autonomía o libertad para desplegar sus objetivos. Para muchos de ellos, la participación asociativa en los espacios institucionales de participación puede tener como contracara lo que algunos autores han llamado el "clientelismo de guante blanco"[268].

> *Este tipo de participación no siempre te permite mantener una relación no interesada con el Ayuntamiento... (Dirigente Consejo Municipal de Asociaciones*

> A veces las asociaciones tenemos miedo a decir las cosas claras...todas competimos por las mismas líneas y fuentes de financiamiento y creemos que si mantenemos una relación sincera y adulta con la administración perderemos oportunidades. Esta es una debilidad de la cultura asociativa catalana (Dirigente Asociación de Gracia Barcelona)

5.3. Valores asociados a la práctica de participar en ambas ciudades: beneficios y peligros

Pero, ¿cuáles son los beneficios de la participación?, ¿cuáles los peligros o desventajas asociadas a ella? ¿Hay diferencias sustanciales entre las percepciones del grupo de políticos y participantes de ambas ciudades?

Dadas las coincidencias encontradas en este aspecto entre ambas ciudades presentamos los datos de forma conjunta, para evitar reiteraciones que no aportarían ningún valor añadido.

Tanto en Buenos Aires como en Barcelona, las entrevistas a los políticos y funcionarios del área expresan en general una visión muy pragmática al momento de

[268] Ver Palermo (s/f) Partidos Políticos, Actores Sociales y estado en la Escena Local. La región metropolitana en la naciente democracia (1984-1989), Mímeo.

valorar los beneficios o ventajas de incorporar la participación ciudadana en ámbitos de la política municipal. Para ellos, estos mecanismos sirven o han de servir, fundamentalmente, para evitar los conflictos o, al menos, adelantarse a ellos:

> *La participación te enfrenta a los conflictos...te los pone delante de la cara... y es por eso que algunos no la quieren....pero en realidad eso te permite preverlos...controlarlos y evitar que se agranden... (Coordinación de Secretaría de Descentralización y Participación, Bs.As.).*

> *Es un buen método para prevenir conflictos...en general en nuestro medio (el político) se le rehuye porque también es verdad que te los puede poner encima de la mesa, o inventar conflictos nuevos y eso es lo último que quiere un Jefe de Gobierno pero yo creo que si la participación se desarrolla por causes dispuestos por el Estado te evitás conflictos mayores...eso seguro (Coordinador del PP, Secretaría de Descentralización y Participación, Bs.As.)*

> *Es un mecanismo que permite recabar información para el Ayuntamiento, prever conflictos de una mejor manera, atajarlos....para después mejorar las políticas... (Regidoria de Participación de Barcelona)*

> *La participación tiene un plus...que si se hace en condiciones adecuadas...siempre es evidente....el dialogo permite que los puntos de vista acerca del conflicto o problema cambien...de un lado y del otro, siempre cambian... (Dirección de Participación, Ayuntamiento de Barcelona)*

De manera prácticamente uniforme todos han rescatado este rasgo como lo más valioso de la participación.

En el caso de Buenos Aires, la eficacia política de la participación –y más específicamente del mecanismo de Presupuesto Participativo- tampoco ha estado ausente de la evaluación de los presuntos beneficios:

> *Nosotros todavía no podemos evaluar rendimiento político...pero por la experiencia de Porto Alegre...en 1989 cuando se puso en marcha, el prefecto de Porto Alegre, recién electo, era Dutra y sus aláteres eran Pons y Tarso Genro. Los tres fueron Prefectos de Porto Alegre, y el PT hace 14 años que es gobierno...Tarso Genro es hoy ministro de Lula, Coordinador del Consejo*

Económico y social de Brasil y Dutra es ministro de las ciudades del Gobierno de Lula. Por lo tanto, alguna eficacia política tendrá, ¿no?, el rendimiento ha sido enorme.... (Coordinador del Presupuesto Participativo, Buenos Aires)

Hoy por hoy es innegable que el impacto ha sido grande, al menos en Brasil son más de 120 las ciudades que lo aplican y tanto los partidos de izquierda como de derecha lo han hecho propio para llevarlo adelante en sus ciudades y poder ganar elecciones (Funcionario Secretaria de Descentralización y Participación, Bs.As.)

Pero al parecer tampoco es un cálculo sólo distinguible –al menos- completamente al caso porteño:

Ahora que Porto Alegre ha caído, que el PT ha dejado de gobernar, dejará de existir el presupuesto participativo, como ha pasado con otros temas, dejara de estar de moda. De todos modos igual sí hagamos en Barcelona alguna experiencia porque está de moda. El gobierno nos decía hace poco que es partidario de probar alguna experiencia de estas, pero yo no soy tan partidario de hacerlo en obras públicas pero sí en otras historias como en la Agenda 21u otras áreas (Dirección de Participación, Ayuntamiento de Barcelona)

Con relación a la percepción de desventajas o peligros de la participación institucional, se encuentra bastante concordancia entre ambas ciudades especialmente cuando los entrevistados son políticos y funcionarios encargados del tema. Para éstos hay un peligro innegable y que siempre está presente a la hora de evaluar estos mecanismos: la posible erosión de la legitimidad de la democracia representativa a través de la implementación de mecanismos más directos de participación.

Las entrevistas ponen de relieve una serie de preguntas ¿en quién o en quiénes ha de residir la capacidad y el poder de decisión en una democracia?, ¿quién debe ser el responsable de esas decisiones? ¿Puede haber una responsabilidad compartida? Participar es pues ¿informar?, ¿elegir?, ¿consultar?, ¿decidir?, ¿sólo las dos últimas?:

La gente que participa cree que siempre tiene la razón, pero eso no siempre es así, los políticos son lo que tiene que terminar decidiendo, que sea participativa no significa que se tenga que decir si a todo, la decisión final siempre ha de ser política (Ex Coordinador de Descentralización y Participación, Bs.As.).

Creo que discutir si tenemos que destinar mas o menos transporte publico, mas o menos limpieza, es una responsabilidad de quien representa y gobierna y no de la ciudadanía. Creo en la democracia participativa pero creo también en la representativa es mi opinión y la de municipio....y algunos mecanismos pueden alterarla (Dirección de Participación del Ayuntamiento de Barcelona)

Son los políticos los que tienen que ejecutar los planes y marcar las principales líneas de gobierno de la ciudad, desde nuestro punto de vista la participación tiene que tener unas limitaciones, los que gobiernan son los políticos, los partidos, aquellos en quienes las personas delegan su confianza cada cuatro años. Ellos han de ejecutar las políticas, no todo lo que puede salir de un proceso de participación ciudadana se ha de aplicar tal como sale, sino que los políticos han de actuar de filtro y por tanto a veces han de marcar unas líneas políticas que no son tal y como se ha dicho y discutido en esos ámbitos y procesos... (Teniente de Alcalde de ERC, Gobierno de Barcelona)

La participación es siempre positiva...y siempre se debe dar... pero si a veces los resultados de esa participación no se dan, si después esos cambios se producen o no, eso es otro tema; si a un proyecto que es un buen proyecto hay que hacerle unos cambios porque hubo participación y esa participación afecta al proyecto, eso creo que es negativo. Esa decisión es política y tiene que ser política... (Teniente de Alcalde de ERC, Gobierno de Barcelona).

Pero, especialmente para los legisladores de Buenos Aires, éste ha sido un tema de particular interés y debate, que reiteradamente se impuso en las conversaciones mantenidas y que constantemente parecía estar remarcando: si se practica más la decisión que el control la legitimidad democrática puede verse vulnerada.

La participación...esta participación no tiene que ser sustitutiva de las urnas, es un tema muy importante porque yo no creo en la legitimidad...digamos....yo no creo en la democracia de las encuestas, de las movilizaciones en el sentido que sean sustitutos de la democracia de representación! Tampoco pues creo que estos mecanismos le otorguen mayor legitimidad a lo que hacemos. La legitimidad en una democracia representativa reside en otro lado... (Legislador oposición Comisión Legislativa de Descentralización y Participación, Bs.As.).

Pero establecer los límites a la participación directa o intentar evaluar el mejor modo de combinarla con mecanismos representativos de decisión no implica ser complacientes con la forma en que la democracia representativa local se desarrolla, al menos para buena parte de los entrevistados legisladores tanto de la oposición como de la fuerza gobernante:

> *Esto no significa que aceptemos la democracia representativa tal como está hoy, donde el acceso a la información por parte de los votantes es deficiente o donde un empresario tiene más posibilidades a ser candidato que la gente común (Legisladora oficialista, Comisión Legislativa de Descentralización y Participación, Bs.As.)*

> *Creo que hay que fortalecer la democracia representativa....incluir mecanismos de participación pero que estén más relacionados con mejorar la representación, con el control, mecanismos que transparenten el funcionamiento como por ejemplo...qué se sepa qué votó cada legislador, que la gente pueda tener acceso fácil a eso, que pueda saber que fue lo que dijo un legislador en un tema determinado, qué posición tomó y cómo votó, y que el ciudadano pueda iniciar una acción de revocatoria de mandato...esta revocatoria ya existe, figura en el estatuto de la ciudad y hay una ley...cuando ve que tal legislador votó algo contrario a lo que había establecido durante el periodo electoral pueda decidir no solo no votarlo más sino también iniciar una revocatoria...esto seria una participación que esta menos de moda, pero quizás más efectiva...por los efectos que puede tener en el propio sistema (Legislador oposición Comisión de Descentralización y Participación, Bs. As.)*

Algunos otros se animan a insinuar que si la representación falla, si el vínculo de legitimidad y confianza que sostiene toda representación está roto o deteriorado, entonces, lo más probable es que esa otra participación (directa) pueda transmitir una información errónea:

> *...los mecanismos de participación son un complemento que permite al gobierno tomar la temperatura...ahora claro si la distancia entre los que participan y los que toman las decisiones es la que es hoy...puede darse una sensación térmica que no es la temperatura exacta de la sociedad (Legislador oposición Comisión Descentralización y Participación, Bs. As.).*

El material aportado por el trabajo de campo permite pensar que en contextos de baja intensidad institucional como el porteño el modo en que funciona la democracia representativa sea la cuestión clave a repensar, redefinir y calibrar y que probablemente éste afecte más directamente a la calidad de la democracia que el incorporar mecanismos de participación directa:

> *Hay que mejorar la democracia representativa...a veces es más importante esto que ensayar mecanismos nuevos....por ejemplo...se debiera publicar como vota cada legislador, esto tiene que ser de fácil acceso para la gente, y que incluso un ciudadano pueda iniciar una acción de revocatoria de mandato cuando un legislador por ejemplo ha votado algo que claramente es contrario al al contrato electoral originario...esto es mal desempeño, violación del contrato electoral...eso me parece importante.... yo he visto acá gente que durante todo el proceso preelectoral, durante la campaña estuvo a favor de bajar los impuestos y luego, han votado por subirlo... o de legisladores que han sido votados formando parte del oficialismo cuando este tenía un apoyo del 70% de la población, pero cuando esa intención de voto bajo a un 10 o 15% como ahora se han pasado al bando contrario. o gente que comenzó la sesión diciendo una cosa y en el medio de un debate cambia de postura sin demasiadas explicaciones o razonamientos...Entonces tenemos que pensar que la política funciona por algo más que las convicciones...? (Legislador oposición Comisión de Descentralización y Participación, Bs. As.).*

Por último, y otra vez en evidente coincidencia entre ambas ciudades, todos los entrevistados políticos han señalado que si la participación no se instrumenta adecuadamente la gestión de gobierno puede ser ineficaz y costosa al ralentizar en exceso la toma de decisiones. En una frase que bien puede resumir el sentir en ambos lados del Atlántico: *"Los tiempos de la gente no suelen ser los tiempos de la gestión y menos los de la política...son distintos los tres tiempos y esto puede traer algunos problemas que hay que evaluar cuando se aplican mecanismos directos de participación".*[269]

Otros han sido en general los **beneficios y peligros** detectados por las **organizaciones y participantes** en ambas ciudades.

[269] Entrevista Coordinador del PP, Buenos Aires.

En Buenos Aires, la intervención en instancias que implican algún grado de decisión directa y control va asociado básicamente a tres beneficios. En primer lugar, obliga a la rendición de cuentas por parte de gobernantes y funcionarios. Este es uno de los principales beneficios detectados:

> *Sobre todo fomenta el tener que dar cuentas de las decisiones y de las acciones emprendidas...no es tan fácil hacer cualquier cosa o lo que es peor no hacer nada. Por ejemplo en las reuniones temáticas que tenemos los delegados consejeros van los secretarios de desarrollo social, de educación, de salud, etc., con sus gabinetes técnicos, con voluntad de escuchar...pero también de someterse a las críticas...eso es muy positivo (Organización CIPPEC)*

En segundo lugar, el hecho de transformar en más responsable al gobierno implica para los consultados desactivar culturas administrativas y políticas muy perjudiciales para el buen desarrollo de la democracia:

> *Se empiezan a romper los pactos de silencio y de ocultamiento, y de amiguismo...esas lógicas tan presentes en el Estado...a nosotros nos permite estar atentos a aquellas cosas que no funcionan y hacerlas evidentes (Organización Poder Ciudadano)*

> *El clientelismo forma parte de nuestra mentalidad, de nuestra idiosincrasia...está tan arraigado...pero acá veo en los foros barriales o en las mismas reuniones que tenemos con los secretarios que esta participación puede ayudar...acá los favores personales ya no cuentan. Mirá, el otro día en una de estas reuniones, claro, ya estamos en un año electoral y se nota que todo comienza a teñirse de eso y cuando de golpe vemos que hay algún Secretario que está interesado en llevar agua a su molino, en seguida le ponemos el freno, no les resulta tan fácil en estos espacios, y ¿por que? Porque en el cara a cara nadie se compromete a hacer cosas que no puede cumplir... (Participante Presupuesto Participativo, CGP 2)*

Por último, promueve el aprendizaje del gobierno de lo público y genera cultura cívica:

Tuvimos mucho acercamiento a funcionarios del gobierno que trabajan en los distintos temas, y eso fue muy positivo, genera un gobierno más próximo, intentamos comprender su lógica y ellos la nuestra (Participante, CGP 7)

Permite un diálogo directo con los que deciden...mirá soy profesor de historia pero nunca enseñé en las escuelas de mi barrio...bueno en mi calidad de profesor nunca tuve un cara a cara con el secretario de educación de la ciudad...yo y otros vecinos, no solo yo, para poder discutir que hacer con este tema pero a nivel de barrio, acá sí lo pude tener. Lo que mi trabajo nunca me posibilitó si lo hizo la participación acá...(Participante, Presupuesto Participativo CGP 14)

Yo lo veo como un modo de generar cultura participativa...lo veo en las reuniones que voy por ejemplo del presupuesto participativo. Porque hay gente que va a las reuniones y quiere imponer su postura, ¿no? Bueno, también hay otros vecinos que tienen otras posturas, escuchemos a todos, no nos interrumpamos. Al principio era un gran caos, esto es una cosa nueva para todos, no estamos acostumbrados a poder participar y opinar...al principio en algunos lugares veía gente que iba y no se animaba a hablar, o que no sabia como hacerlo, poco a poco se han ido animando y aprendiendo a participar. (Participante, Presupuesto Participativo, CGP 1)

Quizás por el poco recorrido que lleva la participación en Buenos Aires y/o por el contexto histórico en el que comenzó a desarrollarse es que las organizaciones consultadas manifestaron una incapacidad notoria para poder distinguir desventajas o peligros de la participación institucional. Pero sí hubo una que de algún modo recorrió el discurso de todos los entrevistados –ya sea organizaciones y participantes a título individual-: el peligro de la manipulación por parte de los gobernantes

Siempre hay un peligro latente en este tipo de participación...los gobiernos detentan una información que no la habilitan muy fácilmente y entonces vos no estás en las mismas condiciones que ellos...esta asimetría en la información puede ser que la participación se convierta en pura manipulación...cuando se trata de una organización como nosotros ese peligro es menor, pero cuando se trata de vecinos, personas individuales la desinformación es mayor y el peligro también lo es... (Dirigente Poder Ciudadano)

Sin una mayor cultura política y ciudadana no hay modo de estar alerta al peligro de la manipulación...hay que aprender a pelear las letras chicas de los reglamentos o de los planes de gobierno (Dirigente CTA)

En consonancia con esto, han subrayado asimismo que la ausencia de una información de calidad puede dar como resultado el peligro de la toma de decisiones sin fundamento

La participación sin información no sirve para nada. En el PP muchas veces se ve que hay gente que tiene falta de información de calidad, y entonces llega un legislador o un ministro o secretario y es fácil que le den vuelta la tortilla. No es que la gente sabe que el año pasado se invirtió en tal cosa y en tal otra y entonces dice bueno ahora se puede invertir en tal obra...hay de todo...pero esto se puede mejorar (Participante CGP 6)

En cambio, desde el punto de vista de vista de las organizaciones de Barcelona, la implicancia en instancias que suponen algún grado de influencia, consulta o decisión va asociado básicamente a tres beneficios. En primer lugar promueven el diálogo, el acuerdo entre el mundo asociativo y las autoridades de gobierno y en este sentido, si se realiza en condiciones, previene los conflictos:

En segundo lugar, los entrevistados han remarcado otro beneficio: aseguran que en general estos espacios de participación no garantizan un cambio de rumbo en las decisiones tomadas o a tomar por el Ayuntamiento pero sí hacen posible la influencia.

Por último, casi todos han remarcado y a diferencia de Buenos Aires donde este elemento no ha sido mencionado, la posibilidad de mantener un diálogo horizontal con otras asociaciones del mismo sector y entablar sinergias de trabajo.

En cambio, las desventajas detectadas reflejan para bien y para mal los más de 20 años que se viene haciendo participación en la ciudad. Todas las organizaciones consultadas han remarcado la pérdida de dinamismo y excesiva “rutinización” que ha ido adquiriendo la participación “institucionalizada”. Para muchos de ellos la contracara de concebir a la participación como una política pública más le ha quitado dinamismo y la ha transformado en un protocolo más que funcionarios y asociaciones deben seguir pero con bajos niveles de incidencia real y por ende, muy poco eficaz:

Ahora en Barcelona estamos viendo que el conflicto puede ser más ventajoso que la participación en estos mecanismos tan reglados y burocratizados... y tan manejados por las autoridades...es más eficaz armar una plataforma de vecinos y vecinas e ir de frente al problema y hacerle ruido al Ayuntamiento (Dirigente Asociación de Vecinos de Sant Andreu)

Hay muchos ámbitos y espacios...siempre estamos como a la última moda en materia de participación... ¿pero sobre que podemos decidir? es muy poco (Dirigente Asociación Vecinal Sants)

La experiencia y la práctica cotidiana me inducen a pensar que no tiene la vitalidad ni la espontaneidad que se gana a través del conflicto o de otras formas de participar... (Dirigente de la FAVB)

Esta participación, un tanto esclerotizada, tal como lo revelan las entrevistas, puede convertirse en un instrumento de pura autolegitimación de la administración municipal y a la vez abrir la puerta a la manipulación de las asociaciones.

5.4. ¿Están presentes estas concepciones en el nivel territorial de ambas ciudades?

Por último, analicemos en qué medida algunas de estas concepciones más generales están presentes también a nivel de los Distritos y CGP de las dos ciudades en estudio. Veamos Barcelona en primer lugar:

Del análisis de las entrevistas a los **consejeros técnicos y regidores de los 10 distritos** que conforman Barcelona surge la configuración de tres grupos:

a) El primero sustenta una visión de la participación más restringida, con límites en los temas a tratar o en los ámbitos pero por sobre todo en los objetivos de la misma.

Esta participación sólo es posible, deseable y permitida cuando no interfiere la lógica de la decisión política, no la pone en riesgo y sólo tiene un carácter consultivo y/o informativo. Este grupo lo conforman los distritos de Sant Marti y Les Corts.

Evidentemente hay una cosa que no se puede perder de ninguna manera: tiene que haber uno que sea el responsable; que sea el responsable de las decisiones, independientemente de lo que quiera el resto. ¿Por qué?, ***porque hay quienes confunden participación con decisión. La participación es el derecho a opinar pero, evidentemente, no significa decidi****r. Quienes deciden son los que tienen la autoridad porque sino se confunde participación con decisión, participación con gobierno. En primer lugar, se confunde la responsabilidad y puede acabar pretendiendo decidir quiénes no han sido elegidos y, en segundo lugar, como te decía, en muchos casos esa participación se confunde por gimnasia política o por... otros intereses. (Sant Marti)*

Hombre, yo creo que en la participación es clave lo que son los objetivos y los límites, ¿no? Porque una participación en la cual se discute sin dejar claramente para qué o clarificar a las personas para qué va a servir lo que dicen, yo creo que crea más malestar que otra cosa, ¿no? Entonces, es muy importante dejar en claro qué pueden discutir, sobre qué pueden incidir directamente y sobre qué no, sobre todo tampoco...; es decir, que no se crean más expectativas de que se va a hacer lo que ellos dicen, no? (Les Corts)

Participación para generar opiniones, apoyos. Yo creo que la participación con un objetivo claro y con límites, es positiva; pero yo creo que tiene que ser para temas muy concretos; para temas muy concretos (Les Corts)

La decisión política ha de ser fruto de la legitimidad democrática, y esa legitimidad sólo la detentan quienes han sido elegidos por la ciudadanía para gobernar. De lo contrario, ¿quiénes se constituyen en responsables de esas decisiones? Sant Martí puede ser el caso paradigmático donde esta visión esta más arraigada y el planteamiento de este problema más claro. En general, comparte este privilegio con los distritos donde la participación es menos intensa y más importante los contactos informales como forma de relacionarse con la trama asociativa[270]. Dentro de esta perspectiva, la participación siempre se da dentro de un apretado marco de propuestas e iniciativas que bajan verticalmente desde el Distrito a las asociaciones:

[270] Ver Capítulo 3, Mapa de la Oferta Participativa

.... La participación siempre se produce a través de una propuesta inicial y que permite esa participación, ¿no? La participación no agrega legitimidad a las decisiones. Al menos no debería...A ver, cuando digo "no debería"..., a pesar que hay quien lo pregone; pues no debería por una razón; porque la legitimación de las decisiones se produce a través de las elecciones. No puede ser que alguien se pueda atribuir un grado mayor de legitimidad simple y exclusivamente por su participación... (Sant Marti).

Con la participación creo que hay que ser prudente; porque hay mucha gente que lo que piensa es que los políticos tienen que hacer su trabajo; se vota cada cuatro años y han elegido a los políticos y, pues, que los políticos se encarguen; ellos van cada día a trabajar, pues, que los políticos vayan cada día a trabajar; representen a la gente que para eso los han votado...y esta visión no está tan alejada de lo que yo misma pienso... (Les Corts)

b) El segundo, comparte esta preocupación por la legitimidad de las decisiones que se toman en contextos extra-representativos. Les interesa señalar y/o discutir los límites de la participación pero creen que la participación debe ir más allá de informar y consultar.

En este grupo podemos ubicar al districte del Eixample, Horta, San Andreu y Ciutat Vella.

La representatividad y la legitimidad sólo se obtienen mediante el sufragio; desde este punto de vista la participación no es imprescindible...pero sí creo que es necesaria y permite agregar un valor a un proyecto, a una política, la enriquece. Le da más de lo que le quita (San Andreu)

c) Por último, el tercer grupo reconoce las múltiples deficiencias de funcionamiento de la mayoría de los espacios de participación existentes. No obstante, sostienen y defienden una visión más amplia e innovadora de la misma no concibiéndola alejada de la codecisión y la corresponsabilidad. Este grupo lo conforman fundamentalmente Sants, Nou Barris y Gracia.

Yo creo que la participación siempre es poder incidir en la decisión, es muy importante; será más importante si es más cotidiana, más micro o más no sé

qué...; pero el objetivo de la participación es este, no otro. Por parte de quien participa, es poder incidir en la decisión... (Nou Barris)

Lejos de creer que subvierta la legitimidad democrática, la potencia:

La participación para quien tiene que decidir es tener en cuenta la voluntad y la necesidad de los demás, de quienes recibirán el servicio o lo que sea, la participación te permite tener más poder de decisión (Nou Barris)

Puede mejorar la política pública del día a día permitiendo realizar *inputs* regulares y constantes que la participación electoral no permite captar:

Es que aquí el tema de la participación o te lo crees o no te lo crees, como en muchas cosas de la vida. Con sus virtudes y con sus defectos, pero creo que es una buena apuesta, una apuesta desafiante. Si queremos avanzar en los mecanismos democráticos hemos de ir por esta vía. Ya me importa que cada 4 años ir a votar.... es evidente que tengo lo menos malo del espectro de posibilidades que yo tenía. Pero la verdadera política creo que es la del día a día y en la transformación de las realidades más concretas. Lo que te ayuda a transformar las realidades es cómo mejoro mi calle, como realizo el plan de equipamiento de mi distrito, como proyecto mi entorno más inmediato o si te vas a otro ámbito en como diseño durante cuatro años un plan de actuación municipal más a largo plazo.. Esto no se canaliza a través del voto, esto sólo te lo da la participación más regular y permanente." (Sants)

En cuanto a las ventajas (beneficios) y desventajas (peligros) de este tipo de participación, según la evaluación de los entrevistados de cada distrito y según como ellos la han priorizado, se puede observar, tal como lo refleja el cuadro n 5, que la gran mayoría ve en la participación un medio eficaz para evitar, anticiparse o diluir los conflictos. Esta es la ventaja y beneficio más valorado. Sólo algunos, como los distritos de San Andreu, Sarria o Nou Barris hicieron referencia a otros factores iguales o más importantes como el generar valor añadido a la acción de gobierno o conciliar y acercar posiciones opuestas, dar solidez y consistencia a las decisiones públicas o contrastar la acción municipal en lapsos de tiempos menores a los establecidos por el cronograma electoral.

Cuadro 5 Ventajas y Desventajas de la Participación según Distrito, Barcelona

Distritos	Ventajas	Desventajas
1.C.Vella	1.Permite al gobierno acercarse al territorio 2.Permite conocer opiniones y propuestas que nunca hubieras conocido de otro modo	1.Puede ser disruptiva de la legitimidad democrática del gobierno 2.Genera mucho trabajo burocrático 3.Requiere recursos para solventarlo 4.Requiere tiempo y dinero
2.Eixample	1.Permite anticipar los conflictos y problemas 2.La participación en el momento justo, no entorpece ni retrasa el proceso de toma de decisiones.	1.Conflicto de intereses públicos y privados: dificultad para generar entendimiento sobre lo que es el bien público 2.Es muy costoso para los técnicos: demanda mucho esfuerzo
3.Gracia	1.Permite anticipar a los conflictos 2.Garantiza un plus de legitimidad	1.Ralentiza la toma de decisiones 2.Hace más compleja la toma de decisiones
4.Horta-Guinardo	1.Permite anticipar los conflictos	1.Si no se definen los límites puede generar conflictos entre los intereses públicos y privados
5.Les Corts	1.Permite anticipar los conflictos	1.Crea expectativas que no siempre pueden cumplirse 2.Es posible manipular a la gente para que participe en un sentido o en otro
6.Nou Barris	1.Obtienes un producto consensuado que resulta más sólido y consistente	1.Ralentiza el proceso de toma de decisiones 2. Hace más complejo el proceso de toma de decisiones 3.Genera resistencias del aparato político y técnico

Cuadro 5 Ventajas y Desventajas de la Participación según Distrito, Barcelona (continuación).

Distritos	Ventajas	Desventajas
7.Sant Andreu	1.Genera valor añadido a la acción de gobierno, le otorga más calidad 2.Permite concertar posturas entre distintos actores 3.Permite contrastar la acción municipal: una parte de la población te examina en un lapso más corto de tiempo 4.Obtienes corresponsabilidad en las decisiones	1.Si no se la usa bien, puede subvertir la legitimidad democrática 2.Genera expectativas que no siempre se pueden cumplir 3. Nada te garantiza la representatividad de los interlocutores: esto afecta al resultado del proceso.
8.Sant Marti	1.Permite evitar los conflictos	1.Problemas para comprender que la decisión ha de ser una herramienta del gobierno
9.Sants	1.Permite evitar problemas mayores 2.Permite generar confianzas	1.Anticipa los problemas 2.Abre la puerta a la crítica y no todos los políticos quieren pagar ese coste inicial 3.Desgaste del personal involucrado: políticos y técnicos
10.Sarriá	1.Enriquece la decisión al incorporar opiniones y miradas diferentes sobre un mismo tema 2.Define políticas y/o proyectos más reales 3. Produce decisiones más acertadas, reduce los niveles de error.	1.Ralentiza el proceso de toma de decisiones y se alargan los plazos

Fuente: Elaboración Propia con base a datos primarios.

Por último, con relación a las desventajas y peligros casi todos han hecho hincapié en dos factores: el alargamiento de los plazos para la toma de decisiones con los posibles conflictos que esto puede conllevar y el desgaste de recursos tanto técnicos como políticos. Y por otro lado, el alto grado de desgaste del personal tanto político como técnico involucrado en estos procesos.

Otro tema recurrente y visto como un peligro de la participación por la mayoría de los distritos, aunque, con más fuerza en Horta, Eixample o Nou Barris, gira en torno a los

límites de la participación y si la misma puede vulnerar el bien público. Uno de los entrevistados explica con mucha claridad de qué se trata esto a propósito del conflicto abierto en el distrito de Horta cuando las autoridades decidieron instalar una sala para drogodependientes (Narcosala) en el Hospital de Vall Hebron y un conjunto de vecinos y asociaciones lo impidieron:

> *Llega un momento donde te preguntas ¿hasta que punto desde el Ayuntamiento, desde la Generalitat, tenemos que debatir este tema con los vecinos y asociaciones?, ¿por qué yo tengo que debatir con cuatro asociaciones de vecinos cuál es la política de drogra dependencia de la ciudad? ¿Por que tengo yo que debatir con ellos?, ¿porque un equipamiento que no les gusta se pone en su zona?, ¿solo por eso? es que si no lo podemos poner dentro de un hospital, ¿dónde sino? En algún momento hay que ejercer la autoridad, en algún momento hay que gobernar. Yo me pregunto y todos los que no se manifiestan ¿qué opinan?, ¿están a favor?, ¿qué hacemos con ellos? La participación es un proceso muy complejo y difícil donde a veces no se llega a buen puerto. No siempre puedes optar por la corresponsabilidad, no cuando hay conflictos importantes de intereses entre lo público y lo privado, o los intereses egoístas como veíamos con el ejemplo de la Narcosala...o de los vecinos que no quieren dejar de ver el mar desde sus pisos y por ello impiden la construcción de un equipamiento necesario. Ahí no puedes.... como dice un histórico del movimiento asociativo del Guinardo "dejaros que nos equivoquemos nosotros". Pero ahí no podemos, ahí tenemos que decidir nosotros...y equivocarnos nosotros... (Horta)*

En el caso de Buenos Aires, y en consonancia con lo que hemos analizado para el nivel más general, la información provista por los CGP demuestra que hay bastante poca variabilidad de concepciones y visiones acerca de la participación. Los entrevistados definen la participación básicamente en función de su capacidad para decidir:

> *Para mi... la participación real es… es el accionar de los vecinos dentro del gobierno, específicamente es poder definir y poder elegir en qué gastar su aporte, cómo gastar sus impuestos, poder participar en la elección de en qué gastar lo que ellos pagan a través de los impuestos, ¿no? Concretamente, hoy, después de la crisis es sobre todo esto. Poder decidir qué cosas le hacen falta en el barrio; qué es lo que quieren y empujar para que esa prioridad salga*

votada. Para mi se abrió una puerta que nunca más se cerrará en el sentido de darle a los vecinos la posibilidad de decidir cómo gastar parte del presupuesto y eso no es poco (CGP 14)

La participación es que el vecino decida; decida inteligentemente, coordinadamente con el gobierno. Ni nosotros podemos decidir por ellos, ni ellos por nosotros (CGP 1)

Las más valoradas por nosotros son aquellas instancias que involucran directamente al vecino en la definición de un diagnóstico y en la definición de qué proyectos y de qué propuestas son las que el barrio necesita, esta la participación que nosotros buscamos, recuperar un rol activo de los ciudadanos pero en cuestiones concretas y cercanas...decidir sobre lo que se puede (CGP 13)

Incluso para algunos de los CGP consultados, la participación pareciera haber logrado reactivar a los distritos que se encontraban a la espera que el proceso de descentralización, por fin, se completara. Muchos de ellos han remarcado que la participación les ha permitido tener un rol más activo en la definición de las políticas territoriales, hecho que la incompleta descentralización había prometido pero nunca realizado.

Ahora es curioso pero podemos empezar a tener un rol más importante en la zona, no ser solo una ventanilla de trámites para los vecinos. Desde que empezamos con esto (de la participación) cada día tenemos en la puerta un montón de gente más preguntando cosas, o bien, gente que participa en las reuniones del PP y que luego vienen a vernos para recordarnos: "ehh! que hay que hacer esto y lo otro!" Si hay días que esto parece una iglesia, tenemos más gente que el cura del barrio! Esto es muy bueno (CGP 1)

Al menos, en los cinco CGP consultados no se detectaron matices tan distinguibles como en el caso catalán. La puesta en marcha del Presupuesto Participativo como principal política de participación a nivel de distrito logra eclipsar casi todas las explicaciones respecto a cómo entender la participación, y también, sus ventajas y desventajas.

En el cuadro que sigue, se presentan las que fueron más nombradas por los entrevistados.

Cuadro 5 Ventajas y Desventajas de la Participación según CGP, Buenos Aires

Distritos	Ventajas	Desventajas
CGP 1	Puede generar conflictos pero permite resolverlos casi siempre con menores costos. Permite controlar la gestión Permite contrarrestar el clientelismo aunque se trabaja mejor en las épocas en las que no hay elección	Requiere tiempo, dinero, recursos Ralentiza la toma de decisiones
CGP 3	Permite contrarrestar el clientelismo Permite controlar la gestión, esto es más fácil.	Requiere tiempo, dinero, recursos
CGP 6	Permite controlar la gestión Genera vínculos más estrechos	Requiere tiempo, dinero, recursos
CGP 13	Permite arribar a decisiones más eficientes. Reduce los niveles de conflictos.	A veces los tiempos políticos y los de la participación no coinciden. Conflictos en la gestión de esta disparidad.
CGP 14	Genera un vincula más fuerte y estrecho con la ciudadanía. Permite resolver problemas en mejores condiciones y con menores costos Ciertas herramientas como el PP permite educar al ciudadano en el gobierno de lo público: nada es tan fácil, ni nada es tan imposible. Permite contrarrestar el clientelismo Permite controlar la gestión	Requiere tiempo, dinero, recursos

Fuente: elaboración propia con base a datos primarios

En primer lugar, y a diferencia de Barcelona, es de remarcar que a todos los entrevistados les ha costado mucho distinguir desventajas o peligros de la participación o de los procesos de participación con base a la experiencia vivida. Contrariamente al excesivo espíritu crítico que caracteriza a la cultura argentina en general, quizás debido a los pocos años de andadura en estas experiencias

participativas o a las enormes expectativas para que funcionasen con éxito, es que las desventajas o peligros no fueron fácilmente detectadas. Todos han hecho alusión a temas que por otro lado son comúnmente nombrados cuando se analiza esto: la ralentización en la toma de decisiones y los posibles conflictos con el "tiempo político" y la demanda de recursos materiales y humanos para la llevar a cabo las experiencias participativas con éxito en un momento donde ambos elementos parecen escasear en los distritos porteños.

Una de las entrevistadas contaba de este modo cuál era la exigencia de trabajo que le demandaba, por ejemplo, los Foros del PP. Situación revivida una y otra vez por todos los consultados.

> *Cada reunión es después del horario de trabajo, después de las 19 de la tarde seguimos con el presupuesto participativo, o con las asambleas o lo que sea. Eso es muy agotador, y no nos pagan las horas extras, nada de nada, a lo sumo podemos conseguir un día de asueto y no venir al trabajo. Además, en el PP el trabajo es intenso, los fines de semana hay asambleas, y discutir con la gente no es tarea sencilla, muchos de nosotros no estamos preparados para esto (CGP 3)*

Por el contrario, las ventajas y beneficios fueron visualizadas rápidamente. La idea de que la participación facilita el control de la gestión y que de puede permitir contrarrestar el clientelismo fueron citadas, de una u otra forma, por todos los entrevistados:

> *Si no se hacen las cosas ahora tenemos un montón de gente exigiéndolo a la puerta del CGP, esto es así. Como mínimo seguro que tenemos que sentarnos con los vecinos a explicarles por qué no se hizo o por qué esa prioridad pasa para el año que viene. Desde ese punto de vista te trae el conflicto a la puerta, nadie quiere acá esos problemas, pero es cierto, que te los evitás si haces las cosas bien. Cada año se controla cuántas prioridades votadas en el PP fueron efectivamente realizadas o en qué proceso están (CGP 6)*

En referencia al clientelismo, señalaron que si bien no lo elimina -*"con participación o sin ella se sigue trabajando mejor en épocas de calma electoral que en las otras donde*

abundan las movidas y los favores políticos de todo tipo![271]*-,* iguala las condiciones de la participación:

> *Mirá, al menos, yo prefiero esto, acá en las asambleas el militante de un partido, el puntero, el vecino común y las asociaciones participan al mismo nivel, todos están presentes en las asambleas, en los Foros, y todos sabemos quiénes son. Además, la gente no es tonta, los que están en partidos, enseguida, saltan a la vista y los punteros también. Al menos, ahora éstos tienen que presentar ideas, proyectos y lograr que la gente vote sus prioridades. Por más que sean los punteros del político de turno, eso no alcanza, con eso solo no se logra nada (CGP 14)*
>
> *A la larga puede hacer que ese clientelismo disminuya... desaparecer es difícil... parece estar en nuestra idiosincrasia, ¿no? Pero ya no es tan fácil, acá pesan otras cosas, hay mucho más control sobre lo que se hace y se decide. La propia gente hace muchas veces de revulsivo (CGP3)*

5.5. Conclusiones

En 1963 Almond y Verba señalaban en -su clásico libro- The *Civic Culture*... que *"los ciudadanos democráticos hablan el lenguaje de las demandas"*[272]. Luego del análisis desarrollado, esta sugerente sentencia nos invita a pensar ¿cuál es el tipo de lenguaje que hablan los ciudadanos y ciudadanas de Buenos Aires y Barcelona? ¿Qué culturas políticas dejan traslucir esos lenguajes y esos discursos acerca de la participación y la propia implicación en la política?

Tal como describí en este capítulo, las entrevistas realizadas a los políticos y funcionarios del área de Participación de ambas ciudades así como a las organizaciones y participantes involucrados en estos espacios revela una serie de similitudes y diferencias sobre cómo se entiende y se practica la participación institucional, las visiones predominantes, sus objetivos y la percepción de beneficios y

[271] Entrevista CGP 1.

[272](1963:62). Es cierto que hoy, dado el desarrollo de la teoría democrática, sería difícil sostener la afirmación de Almond y su colega en estrictos términos normativos pues según qué modelo de democracia el lenguaje utilizado podrá ser el de las demandas, las influencias, la discusión política, el control o la toma directa de decisiones (Teorell 2006).

peligros asociados a la misma. El cuadro que sigue las resume de un modo esquemático.

Cuadro 5.2: Cultura Política: Discursos políticos de la participación institucional según grupo de entrevistados políticos/funcionarios y según caso-ciudad.

Dimensiones	Buenos Aires	Barcelona
Matriz	Más republicana/accountable	Más deliberativa/coorporativa
Concepción	Estrategia política	Política Pública
Objetivo	Controlar	Consensuar
	Decidir	Dialogar/ influir
Principal Ventaja	Evitar conflictos (Puede rendir políticamente)	Evitar conflictos
Principal Peligro	Erosión democracia representativa	Erosión democracia representativa

Fuente: elaboración propia

Como se sintetiza en este primer cuadro, los políticos y funcionarios entrevistados de ambas ciudades, esbozan dos modos de concebir la participación institucional. En Buenos Aires prevalece una concepción general de la misma como estrategia política antes que como una política pública, tal como es pensada en Barcelona. A consecuencia de la grave crisis política, social y económica que vive el país en el 2001 y que desata fuertes movilizaciones en la ciudad, el gobierno implementa el Presupuesto Participativo y despliega con mayor fuerza los mecanismos habilitados por la Estatuto de 1996. La idea de transparentar las acciones de gobierno y refundar los lazos entre representantes y representados son los principales objetivos políticos que acompañaron esta decisión.

Por tanto, no resulta nada sorprendente que en un contexto donde las razones y bases de reconocimiento y consentimiento del poder político están profundamente dañadas la participación figure como una herramienta que le otorgue mayor legitimidad a la política. Y que ello sea un elemento común a ambos tipos de entrevistados: políticos y dirigentes de organizaciones. Pero, quizás, sí lo sea la total ausencia de esta idea del corpus empírico del caso barcelonés. Esta aparente capacidad de la participación ciudadana de dotar de mayor legitimidad al producto de la acción política no sólo no es distinguida sino que cuando se la percibe se lo considera algo negativo y sinónimo legitimación. Es decir, como un instrumento útil únicamente para conseguir obediencia

y validar políticas y, por eso mismo, negativo. En muchas ocasiones, esta fue la crítica más recurrente en el grupo de los líderes asociativos.

Cuadro 5.3: Cultura Política: Discursos políticos de la participación institucional según grupo de entrevistados organizaciones participantes y según caso-ciudad.

Dimensiones	Buenos Aires	Barcelona
Matriz	Más republicana/accountable	Más deliberativa
Concepción	Estrategia política que le otorga un plus de legitimidad a la política	Política pública Estrategia que ayuda a crear un sentimiento de comunidad
Objetivo principal	Controlar/Decidir	Consensuar/Influir
Otros:	Autoorganización/deliberación	Autoorganización/decidir
Principal Ventaja	Obliga a la rendición de cuentas Desactiva culturas políticas y administrativas nocivas Promueve el aprendizaje del gobierno de lo público Genera ciudadanía	Promueve el dialogo Previene conflictos Se arriba a acuerdos Facilita la influencia en las decisiones pero no la garantiza Permite el dialogo horizontal entre organizaciones
Principal Peligro	Asimetría en la información puede dar como resultado el peligro de manipulación y/o las decisiones sin fundamento Ralentiza el proceso de toma de decisiones	Pérdida de dinamismo Rutinización de la participación Perdida de eficacia: el conflicto puede ser más ventajoso Se puede convertir en un instrumento de autolegitimación de la administración municipal Captura o pérdida de independencia de las organizaciones Dominio de la administración y posible manipulación

Fuente: elaboración propia

En el caso de Barcelona, como vimos, la participación adopta más claramente la forma de una política pública que debe ser transversal a todas las áreas, útil y necesaria para el planeamiento urbano. Pero esta participación no esta guiada tanto por el espíritu del control y la rendición de cuentas, como sí lo está en el caso porteño, sino más bien por

la idea del diálogo y la elaboración de consensos entre el mundo asociativo y político. Para unos y otros, esta es la visión predominante.

Más allá de las obvias alusiones al contexto político porteño ya mencionado y propicio, quizás, para que se conciba una participación más cercana a la auditoria de la acción pública, se deba considerar la existencia de una cultura política que hunde algunas de sus raíces en la tradición de pensamiento republicano. Como muchos de los teóricos inscriptos en esta línea han señalado, en la relación representante-representado es importante que el primero rinda cuentas periódicamente de su gestión y que todas las acciones de gobierno sobrevivan a la crítica popular.

La preocupación por el control popular y el rechazo a la concentración del poder se condice con los conocidos mecanismos de "frenos y contrapesos", los sistemas legislativos bicamerales y la revisión judicial de las leyes (Gargarella et al 2004) presentes, al menos, en el espíritu de la Constitución Nacional de la Argentina[273] y, también, en la propia Constitución de Buenos Aires.

En este última, en 1996, se incorporaron mecanismos concretos que funcionan como chequeos y contrachequeos de los distintos poderes por parte de la ciudadanía. Posteriormente se ha reglamentado, como vimos, la revocatoria de mandato que permite solicitar la revocación de los funcionarios electivos del Poder ejecutivo y Legislativo por mal desempeño bajo determinas condiciones. O la acción de amparo que precisamente descansa sobre la principal presunción sobre la que está construido el sistema jurídico en Argentina: que el ciudadano debe cumplir con su rol republicano de hacer que las instituciones democráticas cometan su objetivo. Otro ejemplo es la Defensoría del pueblo, organismo de control unipersonal, autónomo e independiente, que protege y defiende los derechos humanos, individuales y sociales de los vecinos; supervisa y garantiza que las instituciones y los funcionarios del Gobierno cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes; controla que las empresas de servicios públicos brinden los servicios de manera adecuada a toda la comunidad y atiende las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por

[273] Sarmiento, Alberdi y posteriormente Alem fundan la tradición republicana de la Argentina Moderna, tradición que por otra parte queda reflejada en la Constitución Nacional de 1853. Para profundizar en los rastros de este pensamiento en la historia política argentina ver: Botana (1988) *La Tradición Republicana*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana.

abusos, negligencias o irregularidades[274]. Estos instrumentos o bien están ausentes o fueron incorporados al diseño participativo de Barcelona muy posteriormente[275].

Como es fácil advertir en la propia historia del país latinoamericano y aún en esta misma Tesis, este espíritu republicano no siempre se ha plasmado en la práctica política de los principales actores institucionales. Solamente pretendo señalar que esta concepción parece estar presente afectando los modos de entender la participación y, muchas veces, entra en contradicción con la misma práctica política. Tal como muchos teóricos de la cultura han señalado, el acople y la coherencia perfecta entre ideas, creencias, valores y práctica no siempre ocurre.

Por otra parte, no habría que olvidar que la deliberación implica la discusión entre participantes iguales, libres y razonables como parte del proceso de discusión. Es probable que esta matriz cultural más deliberativa predomine en Barcelona debido a que se trata, también, de una sociedad mucho más igualitaria que la de Buenos Aires.

También, podría pensarse que la participación asume en Buenos Aires el ropaje del control no solo por la presencia de una tradición republicana y porque una parte importante de su sociedad civil asumió el modelo *accountable* de la representación sino como sugiere otro entrevistado porque"*la participación tiene una contraparte que es el Estado, y si ese Estado no existe hace agua todo"*[276]. Probablemente frente a un Estado débil sea más necesaria este tipo de participación y frente a un Estado fuerte como es posible encontrar en Barcelona haya más probabilidades de asumir la participación como una política pública.

La búsqueda del consenso es el eje del discurso de la participación en Barcelona. Una cultura política del consenso se caracterizaría como aquella tradición donde prima la idea del dialogo entre actores y del pacto para arribar a acuerdos duraderos. Desde un punto de vista formal, el consenso es uno de los criterios generalmente considerado por la literatura para caracterizar un procedimiento como deliberativo. El consenso se presenta como el verdadero ethos de toda discusión (Cohen 1997; Habermas 1993; Manin 1987) donde se intenta arribar al mejor acuerdo "posible" entre los participantes a través de la fuerza del mejor argumento. Los participantes establecen sus razones al

[274] Artículo 137 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y Ley 3 de 1998, reglamentación.
[275] Por ejemplo el Sindic de Greuges (símil de Defensor del Pueblo) se reglamenta en el 2003 (BOP Abril 2003). La Ley Municipal y la Ley del Régimen Local de Catalunya preveía esta figura.
[276] Entrevista Legisladora Buenos Aires.

hacer propuestas, apoyarlas o criticarlas en un esfuerzo colectivo de evaluación crítica (Cohen 1997; Habermas 1993)

Estas diferencias en las culturas –la existencia de una matriz más republicana y otra más deliberativa-[277], inciden también en el tipo de experimentos participativos promocionados en cada ciudad, es decir, en el diseño y dinámica que adopta la ciudad en materia de participación.

Como ya vimos en el capítulo 3, pese a las similitudes en el tipo de diseño implementado, Buenos Aires se ha decantado por mecanismos más directos de participación, que prevén la presencia tanto de ciudadanos como de asociaciones y están más orientados a la decisión y el control. Barcelona, pese a que recientemente ha ensayado algunos espacios que promueven la participación individual, se ha orientado hacia un modelo más asociativo o corporativo de participación a través de los Consejos sectoriales y territoriales y donde la consulta, la discusión y deliberación son los principales objetivos[278].

Sin embargo, pese a estas diferencias de concepciones, discursos y matrices las ventajas de la participación ciudadana desde el punto de vista de los funcionarios y políticos son concebidas de manera casi idéntica en ambas ciudades: la capacidad para evitar conflictos surge como el principal plus de la actividad ciudadana en la gestión diaria de la ciudad.

Del mismo modo, sorprende advertir que la coincidencia también afecte a la percepción de los peligros de la participación. El dilema de la representación y la participación directa, los límites de cada una de ellas y cómo cada una impacta sobre la otra es una preocupación presente y constante en el discurso político de ambas ciudades. ¿Por que se dan estas coincidencias más allá de las diferencias de contextos? Probablemente aquí estén jugando factores de tipo estructurales típicos de

[277] Hablo de matrices y no de sistemas de gobierno. No pretendo, tampoco, contraponer estos como si fueran modelos de democracia excluyentes. Como bien lo ha subrayado Marti J (2006) en su último y reciente libro *La República Deliberativa,* el modelo deliberativo también puede ser leído como un tipo de democracia republicana (distingue dos versiones: una elitista y otra deliberativa). Del mismo modo, no pretendo afirmar que el republicanismo se agota en la participación entendida únicamente como control.

[278] Ciertamente en Barcelona los nuevos mecanismos de participación implementados a partir del 2002 incorporan instancias de participación individual como el Consell Ciutada de Ciutat pero su puesta en marcha es aún muy reciente. Por otra parte, también es verdad, que tal como lo han señalado algunos autores Avritzer (1999) y Baiocchi (2005) el Presupuesto Participativo es la herramienta por excelencia que combina la deliberación y la representación, pero su principal objetivo es decisorio más que consultivo.

la actividad política. A partir de la conocida premisa de Downs sabemos que cualquier partido político en el poder tiene como principal objetivo perpetuarse en él y maximizar sus votos tanto como sea posible y por tanto, evitará todo intento externo o interno de socavar esa posibilidad. Aquí y allá, el abrir canales de intervención ciudadana de tipo directos puede vulnerar estos fundamentos y los políticos parecen tener conciencia de ello.

Coincidencia que no está presente en el grupo de las asociaciones entrevistadas de ambos países. Los peligros percibidos por las asociaciones barcelonesas –pérdida de dinamismo, pérdida de eficacia, excesiva burocratización, pérdida de eficacia, etc.,- son el reflejo de más de 20 años de participación institucional, mientras que en Buenos Aires, revelan aún el optimismo de una nueva etapa iniciada.

Por otra parte, la evidencia empírica demuestra que hay ciertos dilemas más propios de una cultura que de otra. Como por ejemplo, en el caso argentino, la confrontación entre sociedad civil y sociedad política presente en el discurso de muchos de los entrevistados; y, a su vez, en Barcelona la sobrevaloración de la participación asociativa por sobre la individual.

El dilema más propiamente rioplatense esta dado por una visión que confronta a la sociedad política con la sociedad civil como dos contrincantes en una lucha por la legitimidad. Tal como señalaba una de las legisladoras entrevistadas, las organizaciones sociales *"están viviendo una primavera"* y como los partidos políticos han defraudado a la ciudadanía, "*ellas creen que pueden asumir los roles de representación y agregación de demandas que éstos cumplían".* Si esta concepción de confrontación es la que prevalece por más que se normalicen instrumentos de involucramiento ciudadano inscriptos en la democracia participativa, lo más probable que *"solo un héroe sea capaz de participar"*[279]*.* En Barcelona, en cambio, producto de una extensa y densa red asociativa y también de un modelo de participación extremadamente consultivo y sectorial se juzga más positivo la participación asociativa que no la de los ciudadanos individuales.

La complejidad del caso de Buenos Aires, por último, hace emerger una pregunta casi obvia: ¿es más importante que se abran nuevos canales que nos acerquen a una democracia más participativa o que las instituciones de la democracia representativa

[279] Entrevista a Legisladora, Comisión de Descentralización y Participación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

funcionen adecuadamente? Existe el peligro que por cuestiones electoralistas u oportunistas se crean espacios de participación mientras que los mecanismos que sustentan a la democracia representativa funcionan de manera deficiente o con serias afectaciones a la calidad democrática. En este sentido, varios legisladores señalaron la importancia de realizar un abordaje más institucional de la participación, que conecte la representación con la participación y, por ejemplo, se establezcan mecanismos como *"the sanction act" que se aplica en varios estados norteamericanos y permiten a los ciudadanos estar presentes en las reuniones de los cuerpos directivos de diversos organismos públicos de la ciudad"*[280] Quizás éste no sea más que un falso dilema y ambas pueden hacer que la calidad de la democracia local mejore.

Lo analizado en la ciudad de Barcelona, por su parte, plantea una cuestión insoslayable: un modelo de participación institucional excesivamente "manejado y controlado" por las autoridades locales puede generar una burocratización[281] de la participación en esta ciudad. Ligado a esto, la idea de la participación como política pública puede estar manifestando su lado negativo: la excesiva protocolización hace que en ocasiones, y al decir de uno de los consultados, *"la vía del conflicto sea mucho más efectiva y más útil que los propios canales de participación"*[282]. Barcelona, puede, en este sentido, estar transitando tal como lo ha señalado un entrevistado el camino de los "modelos de participación de última generación", "se está subrayando demasiado hacer experimentos participativos" sin llegar a tener un verdadero y real calado en los asuntos importantes de la vida cotidiana de sus ciudadanos. Cuanto más rutinaria y burocratizada la participación más vacía de contenido.

Todos los elementos aquí reseñados nos están hablando de la presencia en Buenos Aires de una matriz cultural de corte más republicana/participativa donde la participación va necesariamente asociada al control y la auditoria de las acciones de gobierno. Aquí la participación cuando opera es para vigilar, comprobar, controlar pero también para decidir de manera directa. A su vez, la presencia de prácticas clientelares puede constituirse en un factor que impida que el control y la decisión desplieguen sus efectos sobre las políticas públicas.

Mientras que en Barcelona, se dibuja una matriz cultural más deliberativa/comunitaria, claramente marcada por la búsqueda del consenso, del diálogo entre dos actores y de

[280] Entrevista Legisladora Comisión de Descentralización y Participación de Buenos Aires.
[281] Algunos autores han asociado este posible efecto con un modelo excesivamente asociativo de participación (ver Font, 2002).
[282] Entrevista dirigente FAVB.

la creación de un sentido de la pertenencia. Pero quizás con un excesivo acento corporativo/asociativo que puede tener, también, algunos efectos negativos.

CAPITULO 6: CONCLUSIONES FINALES

No hay ninguna guía de pensamiento o programa de racionalización que pueda conducir rápidamente de las observaciones empíricas a la verdad. Un acto mental siempre se interpone entre cualquier observación y su interpretación. El acto generador en ciencia (...) es adivinanza imaginativa. El trabajo diario de la ciencia implica el ejercicio del sentido común sostenido por una comprensión intensa, aunque no usando nada más sutil o profundo en la deducción que lo que se usa normalmente en la vida cotidiana...No son necesarias casi nunca proezas del intelecto. El "método científico" es sólo una potenciación del sentido común.

Medawar, P. 1979 *Advice to a Young Scientist,* London

¿Qué nos ha enseñado la comparación de Buenos Aires y Barcelona? ¿En qué medida el análisis empírico que he intentado desarrollar aquí aporta a las teorías implicadas en el tema de la participación ciudadana y asociativa en el ámbito de los gobiernos locales? Y por último, ¿cuáles son las preguntas que a partir de los casos estudiados podemos volver a hacerle a la teoría? Estas conclusiones, como es de esperar, se nutren de las conclusiones parciales que he ido avanzando al final de cada capítulo y profundizan en las líneas allí sugeridas.

Esta Tesis busca conocer y entender el modo en que la participación que llamamos de tipo institucional se desarrolla en los casos en estudio; captar y determinar su alcance, dinámica e intensidad tanto en la ciudad como en los distritos. Pero este entendimiento estuvo guiado por un conjunto de preguntas principales muy precisas: en primer lugar:

1- ¿en qué medida el contexto político institucional –más macro como específico de cada ciudad- es un factor determinante para comprender la manera en la que surgió y se da el fenómeno? Cobijadas en el paraguas de esta gran pregunta, una serie de cuestiones asomaban con fuerza: ¿es el color político del gobierno en cuestión una lente apropiada para mirar y explicar la participación?, ¿O es, más bien, el grado y tipo de descentralización llevada a cabo en ambas ciudades la que le imprime un ritmo, una profundidad y una realidad a la misma?, ¿En qué medida los niveles de conflicto y oposición política de cada coyuntura histórica y propios de la particularidad de cada caso, dan una base de explicación válida?

2- Y en segundo lugar, la otra gran pregunta que he tratado de indagar aquí: ¿en qué medida y de qué forma la cultura política incide en la configuración que asume la participación local? Y en este sentido, ¿podríamos señalar qué existen culturas políticas más propicias o más benéficas para que ocurra la participación?, ¿Qué rasgos de esas culturas políticas ayudan o por el contrario impiden una buena *performance* de la misma?

El cuadro que sigue a continuación sintetiza las conclusiones parciales de cada capítulo. Seguidamente, de un modo más narrativo, se enumeran y describen los principales hallazgos a la vez que se exploran sus implicancias y se sugieren algunas preguntas finales que esta investigación ha despertado:

Cuadro 6.1. Buenos Aires y Barcelona: conclusiones en perspectiva comparada

	Contexto político	**Cultura política: discursos y concepciones de la participación**	**Forma y Dinámica de la Participación Institucional**
Buenos Aires	Menor descentralización Inestabilidad institucional Conflicto	Estrategia política de legitimación Matriz más accountable/republicana Controlar y decidir	Más orientada a la decisión y el control Menor desarrollo territorial Participación individual y asociativa Modelo de participación directa
Barcelona	Mayor descentralización Estabilidad institucional Consenso	Política Pública Matriz más deliberativa Dialogar e influir	Más orientada al diálogo, al consenso. Mayor desarrollo territorial Participación más asociativa Modelo de participación consultiva

Fuente: elaboración propia

1. Tal como lo ha sugerido la literatura, los cambios en el clima y en la estructura política más amplia pueden abrir y cerrar las ocasiones para la acción colectiva y tener un impacto sobre ella. En ambos casos, el contexto político en general logra incidir en el surgimiento y desarrollo de estas experiencias e, incluso, en el modo en el que se desenvuelven. En particular, el color político, las políticas de descentralización, las alianzas y conflictos entre las elites, el grado de acceso al poder central, el tipo de liderazgos políticos como el estallido de una crisis son factores de explicación importantes para el análisis de la participación en Buenos Aires y Barcelona. Aunque no todos tienen el mismo peso entre los casos y durante el propio devenir histórico de cada uno de ellos

El contexto político, en tanto variable multidimensional, y más allá de la fuerza explicativa arrolladora que parece adquirir en el caso sudamericano, es un factor importante y decisivo en ambos casos. ¿Pero decisivo en qué sentido? Y lo es, ¿en todos los momentos?

En las ciudades bajo estudio, la participación institucional y las políticas que la implementan comienzan a aparecer en un contexto político propicio para ello.

En Barcelona, una vez recuperada la democracia, nos encontramos con una fuerza política de izquierda que se sitúa al frente del Ayuntamiento y en oposición política

tanto del gobierno autonómico como del estatal. Con un grupo de líderes políticos y sociales que pasan de la reivindicación durante la dictadura franquista al gobierno de la ciudad y un movimiento vecinal que recuerda, una y otra vez, la demanda de una mayor participación. Como vimos, la opción de la descentralización fue la estrategia política elegida por ese primer gobierno democrático de Barcelona para hacer realidad la participación institucional. Una vez finalizada esa etapa (1995/96) la participación parece entrar en un cono de luces y sombras hasta el 2002 cuando se le pretende dar un nuevo impulso con las nuevas Normas Reguladoras. A tres años de su aplicación, a juicio de nuestros entrevistados y de este análisis, la realidad participativa parece estar excesivamente esclerotizada, en tanto, se aleja cada vez más de la posibilidad de decidir sobre aspectos importantes del presente y futuro de la ciudad; y burocratizada, en tanto, comienza a ser un mero requisito con el que deben cumplir las distintas áreas de gobierno.

En Buenos Aires, y luego de 13 años de vida democrática, se inician las primeras políticas de participación a partir del nuevo Estatuto de la ciudad que se crea en 1996 y en un marco de elevada demanda de la sociedad civil por una mayor injerencia en el gobierno. Durante toda la Convención Estatuyente, un flamante partido de centro izquierda (Frepaso) ejerce el liderazgo de las principales reformas en materia de participación que se logran incluir en el Estatuto. Pero luego, y a diferencia de Barcelona, no será un gobierno de izquierda el encargado de impulsar el cumplimiento de lo allí establecido. El gobierno radical, especialmente a partir del liderazgo del subsecretario del área, procura que la descentralización sea la guía que estructure todo el desarrollo de la participación y de la reforma del Estado local, al igual que en el modelo catalán.

Sin embargo, el continuo conflicto político y la creciente fragmentación de la voluntad política impiden el total despliegue de la misma. A inicios del 2001, el profundo y largo deterioro social, económico y político de la Argentina ya se hace sentir con fuerza en el plano local y una de las mayores crisis de representatividad impacta en el sistema político abriendo las puertas a la participación. Como ya lo he remarcado, la participación institucional renace o recobra fuerza cuando la “otra” participación estalla y desborda por completo los canales establecidos.

Después, toda esa energía expresiva pareciera seguir su curso, o mejor dicho, el curso que le imprime las características de la propia cultura. Desde el punto de vista político, aún no podemos evaluar si el proceso de descentralización que se está

llevando a cabo nuevamente desde el 2005 (ya en los límites históricos de esta investigación) y la consiguiente ampliación de la participación en el ámbito territorial que ésta contempla, rendirá efectivamente sus frutos. Pero cabe remarcar, que el nuevo impulso descentralizador que parece vivir actualmente la ciudad se da luego que una Legislatura con mayoría de fuerzas de derecha y motivada por el pedido de amparo judicial realizado por un particular[283], por fin, se decidiera a votar favorablemente la Ley de Comunas. En este sentido, Buenos Aires, también, parece estar indicando que la participación puede no ser el leitmotiv exclusivo de los partidos de izquierda o centro izquierda. Sin duda, los próximos años pueden ser una muy buena ocasión para seguir aportando preguntas y respuestas al tema de la participación local en contextos de debilidad institucional y conflicto político.

2. En términos más específicos, el análisis de ambos casos revela que el color del partido político al frente del gobierno junto con el grado de acceso al poder central determina, especialmente, el surgimiento de las políticas de participación y el inicio de la misma. En relación a ésta última dimensión, cuanto menor es el acceso del sistema político local al gobierno central mayores parecen ser las posibilidades que se abran las puertas a la participación institucional.

Como vimos, en Buenos Aires, el Partido Radical y el Frepaso motorizan los principales cambios en esta materia a la vez que lo hacen en un contexto de fuerte oposición política respecto del gobierno nacional. En Barcelona, es decididamente, el partido socialista en alianza con fuerzas de izquierda, también, en oposición política al gobierno central como autonómico, quien abre los caminos de la descentralización y la participación. Asimismo, en ambos, el reclamo de una mayor participación por parte de grupos organizados de la sociedad civil ha tenido un rol importante.

Pero luego de esta primera etapa inicial, pareciera que el color político pasa a ser menos determinante, especialmente, en el caso de Buenos Aires, y los otros factores (grado de fragmentación política, conflicto y hasta acceso al poder central), comienzan a adquirir otro peso. Como vimos, el acceso negativo que ha habido al poder central en la mayor parte del periodo (hasta el 2000) ha marcado el ritmo de la participación "institucionalizada". Durante esa etapa, el ejecutivo ha promovido avances –aunque limitados- en este sentido. Por su parte, la creciente fragmentación de las fuerzas

[283] Lo que vuelve a revelar sin duda la importancia de la participación entendida como control en la cultura porteña.

políticas hizo imposible avanzar en el proceso de descentralización iniciado en el 96´ y ello sin duda impacta en el desarrollo de la participación. Desde el 2000 hasta el estallido de la crisis, y con un acceso positivo al poder central, la participación ha sido la gran olvidada. El renacimiento de la participación institucional como aquella que la desborda parece estar claramente asociado a una variable latente pero evidente: la fuerte crisis de representatividad que vivirá la Argentina en el 2001

Barcelona muestra menos variación en este punto. Sin embargo, como otros autores lo han señalado, los cambios en las coaliciones de gobierno durante el periodo estudiado, revelan la promoción y predilección de ciertos mecanismos de participación por sobre otros. Por lo demás, Barcelona, a diferencia de Buenos Aires, parece gobernar en relativa calma, solidez institucional y con bajos niveles de conflicto.

3. Las políticas de descentralización, el tipo de descentralización implementada, su fuerza y desarrollo parecen potenciar la participación de tipo territorial. Cada uno es un caso positivo (Barcelona) y negativo (Buenos Aires) de esta sentencia.

En Barcelona, como hemos analizado, la descentralización operó como un verdadero catalizador, potenciando la participación en los distritos. Desde sus inicios y especialmente a partir de Maragall la descentralización fue pensada e implementada como una política integradora. En este sentido, la búsqueda y obtención de consenso y apoyo entre todas las fuerzas políticas fue la clave de su éxito. El consenso ha sido el eje que vertebró la descentralización en Barcelona en todas sus etapas: consenso para la división territorial, consenso para la organización y competencias de los distritos y por último, consenso para la participación.

Por su parte en Buenos Aires, más allá de las intenciones de los funcionarios políticos que impulsaron el proceso y de los consejos que algunos de los protagonistas de la Barcelona descentralizada supieron dar a estos dirigentes, la descentralización apenas se cristalizó en un proceso de desconcentración incompleto y su impacto sobre la participación territorial fue mucho menor.

El apoyo, en general, de la dirigencia política al tema fue muy débil y en el mejor de los casos ambivalente. A diferencia del caso catalán, no hubo una agenda política en este tema pactada anteriormente. Al poco tiempo de asumir el gobierno radical en 1996 y

de tomarse las primeras medidas el apoyo en el interior del partido gobernante se resquebraja y los conflictos por fuera del mismo comienzan a ser la constante. Los continuos conflictos y ausencia de apoyos estratégicos le fueron quitando fuerza y realidad. En este sentido, la participación en el nivel de los distritos es una cuenta pendiente.

4. El caso latinoamericano demuestra que la participación puede ser el resultado de una profunda crisis política más que la consecuencia del convencimiento de las clases dirigentes sobre los beneficios de profundizar la democracia local. La crisis política es aquí la clave más que el afán democratizador de las elites políticas.

Pero esta proposición es parcialmente cierta, o al menos, debiera acotarse en el tiempo. En 1996 durante la discusión del nuevo Estatuto de la Ciudad la participación surge básicamente como una demanda de los partidos de la oposición que luego cuando llegan al gobierno ralentizan ese proceso. En este sentido, la participación se convirtió en un activo electoral más que en un tema de la agenda de la política local.

Luego, a partir del 2000, el rol que juega la crisis política e institucional en la explicación del surgimiento de la participación directa y canalizada por mecanismos ofertados por el gobierno es tan fuerte que es imposible de negar. Tanto es así que este factor ejerció el rol de una variable “interviniente” dentro de la variable más general de “contexto político”. En este sentido, la participación que se practica en la ciudad a partir del 2002, con la implementación del Presupuesto Participativo, es fruto de una estrategia top-down del gobierno para salvar su propia legitimidad política.

Surge como corolario, prestar la debida atención a procesos coyunturales pero que pueden ser muy poderosos, trastocando por completo los equilibrios políticos y empujando a los dirigentes a tomar iniciativas arriesgadas e innovadoras que probablemente, en momentos de calma, no hubiesen tomado.

Por el contrario, el caso catalán indica que la participación surge por la confluencia de una serie de factores donde el afán democratizador e integrador de sus elites junto a la demanda de la sociedad civil son una de las piezas fundamentales.

Aventurar cuáles de los dos caminos, el de Buenos Aires o el de Barcelona, puede tener mayores beneficios y mejores resultados, es un tema pendiente de un análisis más profundo y detenido, incluso, porque sería necesario realizar comparaciones con otros casos de características similares en su tipo. No obstante, parece ser cierto que el hecho que la participación surja de un modo u otro no necesariamente implica mejores resultados en términos de la incidencia real de los ciudadanos en las políticas urbanas. Aquí entran a jugar un rol importante otros elementos como el protagonismo de la sociedad civil en los espacios de participación y la cultura política, los significados y discursos que unos y otros otorguen a la actividad de participar.

5. La cultura política importa. Juega un rol fundamental a la hora definir los fines, objetivos y valores de una acción política, en particular, de la participación

¿Qué nos dice el análisis de la cultura política tal como lo hemos concebido? ¿Qué cuestiones ilumina y, por el contrario, cuáles permanecen en la sombra? A través del concepto de cultura política, tal como aquí lo hemos trabajado, se perseguía captar los discursos, concepciones generales y visiones que sobre la participación y la política, así como las ventajas y desventajas asociadas a ella, albergaban los principales protagonistas –institucionales y asociativos- de ambas ciudades. El análisis del riquísimo material empírico recogido hace más evidente la pertinencia de la comparación.

Surgen con claridad dos modos de concebir la participación, dos modos de precisar sus objetivos y de definir el para qué de la misma, y, también, aunque con más coincidencias, dos modos de comprender las ventajas y desventajas, en definitiva, los valores asociadas a ella.

En Buenos Aires prevalece una concepción general de la misma como estrategia política antes que como una política pública, tal como es pensada en Barcelona. A consecuencia de la grave crisis política, social y económica que vive el país en el 2001 y que desata fuertes movilizaciones en la ciudad, el gobierno implementa el Presupuesto Participativo y despliega con mayor fuerza los mecanismos habilitados por la Estatuto de 1996. La idea de transparentar las acciones de gobierno y refundar los lazos entre representantes y representados son los principales objetivos políticos que acompañaron esta decisión.

Por tanto, no resulta nada sorprendente que en un contexto donde las razones y bases de reconocimiento y consentimiento del poder político están profundamente dañadas la participación figure como una herramienta que le otorgue mayor legitimidad a la política. Y que ello sea un elemento común a ambos tipos de entrevistados: políticos y dirigentes de organizaciones.

En el caso de Barcelona, como vimos, la participación adopta más claramente la forma de una política pública que debe ser transversal a todas las áreas, útil y necesaria para el planeamiento urbano. Asimismo, funcionarios políticos y líderes de asociaciones comparten una misma visión de la participación como herramienta capaz de recrear lazos de pertenencia a una comunidad política y cultural.

Pero esta participación no esta guiada tanto por el espíritu del control y la rendición de cuentas, como sí lo está en el caso porteño, sino más bien por la idea del diálogo, la discusión de propuestas y alternativas y la elaboración de consensos, fundamentalmente, entre el mundo asociativo y político. Para unos y otros, esta es la visión predominante.

En cambio en Buenos Aires la participación es entendida básicamente como control y auditoria de la acción pública y participación directa en la toma de decisiones. El material empírico ha revelado diferencias notorias y muy presentes en los discursos de todos los entrevistados. Utilizando una frase ya citada de Almond y Verba podríamos señalar que **los ciudadanos/as de Barcelona hablan el lenguaje de las influencias, el diálogo y el consenso mientras que los de Buenos Aires hablan el lenguaje del control y las decisiones**. Estas son las características más predominantes de los discursos analizados de ambas culturas.

Es por ello que hemos afirmado que en Barcelona se dibuja una matriz cultural más deliberativa/comunitaria, claramente marcada por la búsqueda del consenso, del diálogo entre dos actores y de la creación de un sentido de la pertenencia. Y en Buenos Aires, una matriz cultural más republicana/accountable.

Por supuesto, que no podemos afirmar que éstos sean los únicos rasgos que describen y explican absolutamente cada cultura. Como los teóricos del enfoque cultural han señalado las culturas son estructuras de significados que se caracterizan por su complejidad, su ambivalencia y variabilidad en función de los actores portadores y recreadores de esos significados. Así como he tratado de explicar, otras

visiones de la participación también están presentes en ambas culturas ciudadanas: la que refuerza la idea de la participación como autoorganización social y la de la participación como deliberación y creación de esfera pública.

6. La cultura política tiene una incidencia mayor y más definida en el modo en que se desenvuelve la participación, la forma que adquiere y la dinámica que genera.

Estas diferencias en las culturas –la existencia de una matriz más republicana y otra más deliberativa-, inciden también en el tipo de experimentos participativos promocionados en cada ciudad, es decir, en el diseño y dinámica que adopta la ciudad en materia de participación.

Como vimos en el capítulo 3, ambas ciudades presentan una alta institucionalización normativa sobre cómo y dónde llevar a cabo la participación. El mimetismo institucional en el tema de la participación local ha estado a la orden del día. En este sentido, ambos casos comparten una serie de instrumentos, mecanismos y espacios de participación pero, sin embargo, ambos diseños tienen rasgos particulares propios y distinguibles.

En el caso de Buenos Aires, el diseño institucional de la participación favorece mayormente el control de políticas, gestiones y funcionarios y la toma de decisiones en ámbitos y temas específicos, tiene un mayor desarrollo a nivel ciudad que territorial/distrital y la base de la participación tiende a ser mixta: organizaciones y ciudadanos. A nivel ciudad como de CGP, la columna vertebral de este diseño, como vimos, es el Presupuesto Participativo que se implementó a partir del 2001 y que al momento de la investigación concentraba el mayor interés.

Por su parte, Barcelona, presenta un diseño que en términos generales está más orientado a la consulta e influencia que a la decisión directa propiamente dicha. Tiene un nivel de desarrollo y riqueza participativa mucho mayor en el ámbito de distritos aunque con un rendimiento dispar entre ellos, y con una base que pretende incorporar al ciudadano individual como actor importante pero que, sin embargo, aún se revela como eminentemente asociativo. En este sentido, puede afirmarse que la columna vertebral de su modelo son los consejos sectoriales a nivel de ciudad y la participación territorial en sus diferentes formas dado su alto grado de descentralización. Barcelona

también destaca por la abundancia de experiencias de gestión plena y cogestión de servicios municipales.

Sin embargo, los rasgos de ambas matrices culturales pueden ser necesarios para que la participación se desarrolle y sobre todo para que logre impactar en las agendas y políticas de gobierno. **Sin deliberación probablemente no sea posible construir esfera pública y sin ésta**, como lo ha señalado repetidamente la literatura teórica, **la calidad de la democracia y su espesura disminuyan**. **Pero, del mismo modo, sin control, la calidad de la democracia podría verse afectada**. Asimismo el tomar parte en las decisiones de gobierno –en dosis, temas y momentos específicos- podría más efectivamente cambiar el curso de las políticas que impactan –para bien y para mal- en la vida de los ciudadanos.

7. Estas diferencias en las matrices culturales no inciden en la evaluación que hacen los políticos/funcionarios de ambas ciudades respecto de los beneficios y peligros asociados a la participación

La capacidad para prevenir conflictos parece ser el cálculo más común que realizan los actores políticos a la hora de evaluar las ventajas de crear e implementar canales y mecanismos de participación ciudadana. También evalúan positivamente algún tipo de rendimiento o eficacia política en términos electorales y en este sentido, los entrevistados de Buenos Aires lo acentúan más pronunciadamente que los de Barcelona.

Pese a las distintas orientaciones de ambos modelos participativos, para los políticos/funcionarios de una y otra ciudad hay un único peligro innegable de la participación: la posible erosión de la democracia representativa.

Las entrevistas ponen de relieve una serie de preguntas que inquietan casi por igual a los dirigentes políticos de ambos lados del Atlántico: ¿en quién o en quiénes ha de residir la capacidad y el poder de decisión en una democracia?, ¿quién debe ser el responsable de esas decisiones? ¿Puede haber una responsabilidad compartida? Participar es pues ¿informar?, ¿elegir?, ¿consultar?, ¿decidir?, ¿sólo las dos últimas?

Para unos y otros, la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones puede alterar las bases de la democracia representativa, por ello, los entrevistados de

Barcelona acentúan más la idea de la participación como consulta y diálogo constructivo reduciendo así los costes de las decisiones políticas y los entrevistados porteños –especialmente- los legisladores la idea de la participación como control.

En el caso porteño, esta conclusión no deja de ser contradictoria dado el interés manifestado por los funcionarios entrevistados en implementar mecanismos de participación más directa a fin de reducir el déficit de representatividad. Lo que de algún modo revela, en primer lugar, la importancia de la crisis como factor que propulsa la participación institucional y, en segundo lugar, la existencia de intereses de tipo más instrumentales que ideológicos.

Por último, se deduce otro disvalor asociado a la participación, coincidente en ambos grupos de entrevistados: estas intervenciones ralentizan el proceso de toma de decisiones y muchas veces, lo hace más costoso. Sorprende aquí también la coincidencia en este punto. Combinar los tiempos de la gestión con los tiempos de la política resulta ser una tarea muy difícil si se incorpora una tercera variable: el tiempo de los ciudadanos.

El análisis territorial –especialmente en el caso barcelonés- demuestra un abanico más rico de beneficios y desventajas detectadas por los responsables públicos.

La participación permite al gobierno acercarse al territorio, y otra vez, reducir los niveles de conflicto, anticiparse a ellos. Ello a la vez, impacta en la acción de gobierno pues permite obtener un producto consensuado, más sólido y consistente lo que reporta en una mayor calidad de la decisión tomada. También algunos entrevistados hicieron alusión a la capacidad de la participación para contrastar las políticas y examinar en un lapso menor de tiempo los resultados de las decisiones o ejecuciones públicas.

Pero también este grupo de entrevistados hizo referencia a un peligro nada menor asociado a la participación y que puede generar problemas de equidad y eficacia. Para muchos funcionarios públicos los intereses y deseos de los ciudadanos en muchas ocasiones puede colisionar con el interés general que ellos se ven obligadamente a velar y promover. La resistencia de un grupo de vecinos y asociaciones frente a la propuesta e instalación de una Narcosala en el Hospital de Vall Hebron en Horta ejemplifica claramente esta afirmación. Estas situaciones generan en los responsables públicos muchos cuestionamientos a la pertinencia de la participación: como lo

señalaba la Consejera de Distrito en la entrevista: “¿por qué yo tengo que debatir con cuatro asociaciones de vecinos cuál es la política de drogodependencia de la ciudad?”.

También, la participación puede producir conflicto entre políticas o áreas de gobierno o sencillamente desviar la atención de los temas importantes de la agenda de gobierno hacia otros menos sustantivos como se advierte en algunos de los ejemplos provistos por la experiencia del Presupuesto Participativo en Buenos Aires. La tensión entre la responsabilidad pública y la receptividad se hace patente. Tal como advierte Colino (2002:8) “los responsables públicos se preguntan a quién escuchar, cómo priorizar los asuntos de mayor trascendencia, conforme a qué criterios decidir o qué demandas atender, sin ser acusados de ineficacia, irresponsabilidad en la gestión de los recursos públicos, de clientelismo o de corruptelas por los mismos ciudadanos...”

8. El clientelismo asoma como un elemento presente en la cultura política porteña y podría limitar los beneficios de la participación.

No era el objetivo de esta investigación valorar cuán presente está el clientelismo en los espacios más innovadores de participación ciudadana y tampoco comprobar de qué manera la participación más directa podría desactivar sus perversos efectos sobre el sistema político y sobre la calidad de la democracia.

Pero algunos de los ejemplos comentados en el texto nos induce a pensar que formatos como el Presupuesto Participativo puede jaquear los efectos negativos del clientelismo político al permitir mantener un “cara a cara” no solo con los responsables públicos sino también con los participantes y activistas políticos en un pié de igualdad y en una base territorial mucho más pequeña, controlar las ejecuciones de las prioridades de políticas acordadas cada año e iniciar procesos si esas ejecuciones no han sido cumplimentadas. Habría que, en tal caso, estar atentos a si el proceso de descentralización política que se está activando nuevamente en la ciudad y que implica la votación directa de los responsables políticos de distrito (de cada CGP o Comunas como serían llamadas) por parte de los ciudadanos acentúa o disminuye la aparición del fenómeno. En este sentido, sería muy interesante evaluar esta relación con investigaciones comparadas que incluyan distintos formatos participativos.

9. Una cultura excesivamente corporativa en Barcelona podría limitar los beneficios de la participación

La sobrevaloración que advertimos en los entrevistados de Barcelona de la participación asociativa por encima de la participación de los ciudadanos no organizados puede tener derivaciones muy negativas. Por un lado, puede contribuir a sesgar los resultados de la participación al dejar fuera toda una parte de la población que también se ve afectada por las decisiones públicas. Como contracara de ello, se puede acentuar el peligro de la manipulación por parte de las autoridades invitando o escuchando únicamente a aquellas asociaciones aliadas o más próximas a sus intereses. Asimismo el clientelismo de guante blanco como ya apuntaban algunos de los líderes asociativos entrevistados figura como un producto de este esquema. Las organizaciones que reciben fondos públicos se sienten “menos libres” para ejercer su papel de catalizadoras de demandas ciudadanas o sectoriales, ejercer la crítica de la acción de gobierno y pueden transformarse en “convidadas de piedra” al banquete de la participación.

Por último, sólo señalar algunas preguntas que este análisis ha dejado ver.

Si nos centramos en el caso porteño, parece relevante preguntarnos si es más importante abrir canales de participación que nos acerquen a una democracia más participativa o que las instituciones de la democracia representativa funcionen adecuadamente.

Sin duda la dinámica observada en Buenos Aires plantea esta cuestión. Lo referido por muchos entrevistados –mayormente legisladores- revela el peligro que por cuestiones electoralistas se creen espacios de participación novedosos e innovadores mientras que los mecanismos que sustentan a la democracia representativa funcionan de manera deficiente o con serias afectaciones a la calidad democrática.

Pero quizás la disyuntiva que plantea esta pregunta sea falsa. Por un lado, una solución a algunos de los males relatados (por ejemplo, bajas o nulas posibilidades de acceso a la información sobre cómo votan los representantes, cambios en la votación de los legisladores y de postura ideológica sobre determinados temas sin mediar una justificación argumentada, violaciones al contrato electoral, etc.,) esté en la misma participación informada, de calidad y en el control que puedan ejercer ciudadanos y

asociaciones del funcionamiento de las instituciones[284]. Por otro lado, la participación directa (a través del Presupuesto Participativo o a través de formatos más deliberativos) como también los entrevistados de las asociaciones lo han referido genera dinámicas que impactan en los resortes de la democracia representativa y en la misma cultura.

También como hemos visto, este modelo con una matriz más republicana pareciera acabar instrumentalizándose o siendo utilizado en términos políticos. Al menos, el peligro de esta patología parece quedar claro. En este sentido, sería interesante no abandonar el estudio de los espacios más tradicionales de participación política como los partidos y su relación y conexiones con los ámbitos y actores más innovadores.

Pero también lo analizado en la ciudad de Barcelona, por su parte, muestra otra patología y plantea una cuestión insoslayable: un modelo de participación institucional excesivamente "manejado y controlado" por las autoridades locales puede generar una burocratización[285] de la participación en esta ciudad. Ligado a esto, la idea de la participación como política pública puede estar manifestando su lado negativo: la excesiva protocolización y reglamentación hace que, en ocasiones, y al decir de uno de los consultados, *"la vía del conflicto sea mucho más efectiva y más útil que los propios canales de participación existentes".*

Barcelona, puede, en este sentido, estar transitando tal como lo ha señalado otro entrevistado el camino de los *"modelos de participación de última generación"* sin llegar a tener un verdadero y real calado en los asuntos importantes de la vida cotidiana de sus ciudadanos. Si la participación se la entiende como una política pública su estabilidad parece ser mucho mayor y su dinámica menos atada a los vaivenes políticos. Pero a la larga, ésta pareciera engendrar otras patologías como las relatadas. Cuanto más rutinaria y burocratizada la participación más vacía de contenido. ¿Es evitable este efecto?, ¿Cómo hacer para que no suceda? Son preguntas que quedan sin responder pero en las que se deberá ahondar.

[284] Son muchas las iniciativas que en los últimos años se están llevando a cabo en este sentido.
[285] Algunos autores han asociado este posible efecto con un modelo excesivamente asociativo de participación (ver Font 2002).

10. Resumiendo, podríamos concluir que los casos analizados nos revela una matriz con los siguientes ejes:

Un eje vertical que describe el tipo de cultura predominante tal como lo hemos analizado aquí, y un eje horizontal que refiere a las características institucionales contextuales:

Cuadro 6.2. Contexto y Cultura política: Buenos Aires y Barcelona en perspectiva comparada

	Modelo Republicano	**Modelo Deliberativo**
Instituciones consolidadas **Alta intensidad**		BARCELONA
Instituciones en transición **Baja intensidad**	BUENOS AIRES	

Fuente: Elaboración propia

Buenos Aires, claramente, se inserta en la casilla inferior del primer modelo –el republicano/accountable con instituciones de baja intensidad o en transición-. Barcelona por su parte ocupa la primera casilla del segundo modelo -deliberativo/comunitario con instituciones consolidadas-. Estos dos casos son los que hemos analizado en profundidad. Pero sería no solo interesante sino necesario, poner a prueba estos modelos y conceptos con otros casos no analizados aquí directamente. Y evaluar así en qué medida casos como Montevideo (Uruguay), Córdoba (España), Bolonia (Italia), San Pablo (Brasil) o San Sebastián (España) son posible de ubicar en las casillas vacías de la matriz? Es decir, ¿existen ejemplos pertenecientes al primer modelo pero con instituciones consolidadas y estables? Y, del mismo modo, ¿casos que admitan su clasificación en el segundo modelo pero con instituciones en transición?. Y en tal caso, ¿cuáles son las patologías encontradas? ¿Serían las mismas?

Finalmente durante el propio curso de la investigación han ido surgiendo otras preguntas y temas que no han podido responderse y afrontarse debidamente en esta

Tesis. La primera cuestión y, quizás más importante, es la necesidad de que esta investigación se complete con un estudio sobre las consecuencias o resultados de la participación entendidas éstas en términos de incidencia real en el proceso de toma de decisiones, sobre la agenda de gobierno y sobre los propios actores participantes. Ello nos permitiría valorar mejor la influencia de ambas variables independientes aquí estudiadas. Del mismo modo, sería necesario ampliar la base de la evidencia empírica aumentando los casos a comparar y otorgar así mayor validez interna al estudio.

Por otro lado, evaluar la cultura cívica y política pero como variable dependiente de la participación ciudadana parece ser un tema que se desprende de algunas de las consideraciones aquí vertidas y podría ser interesante de tratar en futuros trabajos. Es decir, en qué medida los distintos diseños o modelos de participación ciudadana como asociativa impactan en la cultura política de quienes participan y en la calidad de la vida democrática.

BIBLIOGRAFÍA

Abers, R. (2000) *Inventing Local Democracy: Grassroots politics in Brazil,* Boulder: Lynne Rienner.

Abers, R. (1996) "From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil", *LatinaAmerican Perspectivas*, 23:4, pp 35-53.

Alcántara M y Matinez A. (2001). *Política y Gobierno en España*. (2da Edición), Valencia, Tirant lo Blanch.

(Almond & Verba, (1963) *The Civic Culture*: *Political attitudes and Democracy in five Nations,* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Almond, & Verba, comp. (1980) *The Civic Culture Revisited*, Boston: Little.

Amorós, M. (1999) *La Descentralización en Barcelona y en Birmingham*, Paper de Recerca, Barcelona, Fundación Pi i Sunyer.

Arnstein, S. (1971) "A Ladder of Participation in the USA", *Journal of the Royal Town Planning Institute*, 176-182.

Arroyo, D. (1997) "Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en la Argentina", En García Delgado (ed) *Hacia un nuevo modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en la Argentina.* Buenos Aires: UBA, pp73-106.

Auyero, J*. (1999)* "From the client's point (s) of view: How poor people perceive and evaluate political clientelism", *Theory and Society,* Springer Netherlands.

Auyero, J. (2000) "Cultura Política, Destitución Social y Clientelismo Político en Buenos Aires. Un estudio etnográfico", En Svampa, M. *Desde Abajo. Las transformaciones de las Identidades Sociales*, Bs.As., Biblios.

Auyero, J. (2001) *La Política de los Pobres. Las Prácticas Clientelistas del Peronismo*, Buenos Aires, Manantial.

Avritzer, L. (1999) *Public Deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil,* paper presentado en Experiments for Deliberative Democracy Conference, Wisconsin, 2000.

Avritzer, L. (2000) *Sociedade Civil, Espaco Público y Poder Local: Uma Análise do Orzamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*, Relatorio de Pesquisa, Belo Horizonte.

Avritzer, L. (2002) *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Avritzer, L & Costa, S. (2004) "Teoría Crítica, Democracia y Esfera Pública: concepciones y usos en América Latina". *Dados Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 47, n 4, 703-728, Río de Janeiro, Disponible en http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf

Baiocchi, G. (2003) *Radicals in Power: The Workers´ Party and Experiments with Urban Democracy in Brazil*, London: Zed Books.

Baiocchi, G. (2005) *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre,* Stanford, Stanford University Press.

Barber, B. (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, California University Press,

Barnes, S & Kaase, M. (1979) *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills: Sage Publications

Barry, B.(1978) *Sociologists, Economists and Democracy*. Londres, Collier, Macmillian.

Batley, R. & Stoker, G. (1991) *Local Government in Europe: recent trends and changes*, Londres: Macmillian.

Benet, R. (1990) Descentralization*, Intergovermental Relations And Markets: Toward A Post-Welfare Agenda*. O.U.P

Benington, & Harvey, (1999) "Networking in Europe", En: Stoker, (ed.) *The New Managment of British Local Governance,*

Berezin, M. (1997) "Politics and Culture: a Less Fissured Terrain", *Annual Review of Sociology* 23: 361-83.

Biehl, J. (1997) *The Politics of Social Ecology: Libertarian Municipalism*. Montreal: Black Rose.

Blanco, I. (2002) "Presupuestos Participativos y democracia Local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional de CLAD, Lisboa, 2002.

Blanco, I y Goma, R. (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel.

Blanco, I. & Codina, P. (2005) Direct-democratic practices and local politics in Catalonia: How can territorial variation be explained? paper, ECPR.

Bobbio, N. (1984) "Democracia Representativa y Democracia Directa" En Bobbio, N. *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bockmeyer, J. (1999) "A Culture of Distrust: The Impact of Local Political Culture on Participation in the Detroit EZ", *Urban Studies* 2000 Vol 37: n 13 2417:2440.

Boix C & Posner D. (1996) "Making social capital work: a review of Robert Putman's Making Democracy Work: civic traditions in Modern Italy". Cambridge: The Center for International Affairs, Harvard University, Paper 96, 4.

Bombal & Campetella (1997) "Teorías sobre la Evolución de la Sociedad Civil: Argentina ¿siempre un caso atípico?", ponencia presentada al Primer Encuentro de la Red de Investigación del Tercer Sector en América Latina y del Caribe. Disponible en: http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/bombalcamp.pdf

Bombal, G. (1996) *La Visibilidad Pública de las Asociaciones Civiles*, Bs. As.: CEDES

Bonet, M & Montero. (2006) "Las actitudes políticas de los españoles" en Montero,

Font & Torcal, *Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España*, Madrid: CIS.

Borja, J. (1983) *Participación, Gobierno y Oposición*. Barcelona, Diputación de Barcelona.

Borja, J. (1987) *Descentralización y Participación Ciudadana*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local

Borja, & Castells, (1997) *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información,* James & James/Earthscan.

Botana, N. (1988) *La Tradición Republicana*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana.

Botella Corral, J. (1999) *La Ciutat Democrática*, Barcelona: Ediciones del Serbal.

Bourdieu, P. (1985) "The Forms of Capital", En Richardson, J.G. (ed.):*Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education,* New York.

Bovaird, Lofler & Parrado Diez (2002) Eds. *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden-Baden Nomos.

Brady, H. (1999). "Political Participation" En: *Measures of Political Attitudes*, ed. Robinson, J. San Diego: Academic Press.

Brennam, G & Buchanam, J. (1995) The Reason of Rules: Constitutional Political Economy, Cambridge University Press, New York.

Brugué, Q (1996) "La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5, Enero 45:55, Barcelona.

Brugué, Q & Goma, R (1998) *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Ariel: Barcelona.

Brugué, Q. & Goma, R. (1998) "Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", en Brugué & Goma (comp), *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel.

Brugué, Q. & Jarque, M. (2002) "Los Planes Estratégicos Locales"; en Blanco, I. & Goma, R. *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel.

Budge, I. (1999) *The New Challenge of Direct Democracy*. Polity Press, Cambridge.

Burns D, Hambleton R & Hogget P, (1994) *The Politics of Decentralisation : Revitalising Local Democracy,* Macmillan.

Burns N, Schlozman L & Verba S. (2001) *The Private roots of public action gender, equality, and political participation,* Cambridge, Cambridge University Press.

Cabrero Mendoza, (1996) "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias", *Nueva Sociedad*, Venezuela, Número 142, marzo-abril.

Cainzos, M. (2004) "Desigualdades Sociales y Participación Político en España", *Zona Abierta* 106/107:91-173.

Cais, J. (1997) *Metodología del Análisis Comparativo*, Madrid: CIS.

Carrillo, E. (2001) “Los Gobiernos Locales” En Román P (coord) *El Sistema Político Español*, Madrid, McGraw Hill.

Casado, D. (1995) *Organizaciones Voluntarias en España*, Barcelona: Hacer Editorial.

Castells, M. (1977) *Sociología del espacio industrial* Madrid: Ayuso, 1977.

Ciccolella, P y Mignaqui I (2002) “Buenos Aires: sociospatial impacts of the development of global city functions” En *Global Networks*, *Linked Cities*. ed Sassen S, London, Routledge.

Clarke, S (1993) “The New Localism: Local Politcs in the Global Era” En Goetz y Clarke, *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, London, Sage, 1-21.

Cohen J & Rogers J (1995) “Secondary Associations and Democratic Governance” En E.O.Wright (comp) *Associations and Democracy*, London, Verso. 7-98.

Cohen, J. (1996) “Procedure and Substance in Deliberative Democracy” En Benhabib S, *Democracy and Difference: Contesting in the Boundaries of the Political,* Princeton, NJ; Princeton University Press

Coleman, J. (1986) *Individual Interest and Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.

Coleman, J. 1986. “Social Theory, Social Research and a Theory of Action”. *American Journal of Sociology* 91. (6):1309-1335.

Coleman, J. 1990. *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

Colino, C & del Pino, E. (2003) “¿Qué significa la participación ciudadana en el gobierno local? Concepciones, formas y límites. Criterios de valoración e instrumentos de promoción” Informe Parte Primera En: Colino, Del Pino, Ramió y Salvador *Gobiernos Locales e Impulso Democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Fundación Alternativas y Diputación de Barcelona.

Colino, C (2002) *“Democracia, Participación Ciudadana y Problemas de la Gestión de los Gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad”* Ponencia presentada VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal 8-11, 2002.

Conge, P.J. (1988) “The Concept of Political Participation: Toward a Definition”, *Comparative Politics*, Vol. 20 n 2.

Corzo Fernández, (2002) “El Clientelismo Político como Intercambio” WP 205, *Institut de Ciencias Politiques y Socials*, Barcelona, 2002

Cornwall, A. (2003) “Introduction: new democratic spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation”, *IDS Bulletin* 35:2.

Crot, L. (2006) "Promoting social inclusion through participatory urban planning: the Buenos Aires experience" in *Promoting Inclusion in Urban Areas: Policies and Practice*. Università di Venezia: Dipartimento di Pianificazione.

Cunill Grau, N. (1998) *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado, Buenos Aires, Paidos-CLAD.*

Dahl, R. (1989) *Un Prefacio a la Teoría Democrática*, México, Ediciones Gernika

Dahl, R. (1989) *La Poliarquía*, Madrid, Tecnos.

Dahl, R y Tufte E.R. (1973) *Size and Democracy*, Stanford, Calif. Stanford University Press

Dahrendorf, R (1990) *El Conflicto Social Moderno. Ensayo sobre la política de la Libertad*. Madrid, Mondadori.

Dalton, R. (2002) *Citizen Politics: public opinión and political parties in advanced industrial democracies*, New York, Seven Bridges Press, 3 edition.

Del Pino, E. (2003) En Colino, del Pino, Ramio y Salvador. *Gobiernos Locales e Impulso Democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Fundación Alternativas y Diputación de Barcelona

Delli Carpini, M & Keeter, S (1996) *What Americans Know about Politics and Why it Matters*. New Haven, Yale University Press.

Dematteis, G (1998) “Suburbanización y Periurbanización: Ciudades latinas y anglosajonas” Pp. 17 - 33, En Monclus, F.J (Ed.), *La Ciudad Dispersa.* Barcelona: Centre de Cultura Contemporánea de Barcelona

Downs, A. (1957) *An Economy Theory of Democracy*, New Cork: Harpers and Brothers.

Eckstein, H. (1966) *A Theory of Stable Democracy.* Cambridge U.P., Cambridge.

Ehrenberg (1999) *Civil Society: the critical history of an idea,* New York: New York University Press.

Eisinger, P. (1973) "The Conditions of Political Protest Behaviour in American Cities," *American Political Science Review*, 67(1)[March]:11-28.

Elster, J. (ed) (1998) *Deliberative Democracy,* Cambridge U.P., Cambridge.

FEMP. (2002) Encuesta sobre Participación Ciudadana en los Ayuntamientos, Madrid.

Fernández Armesto, F. (1991) *Barcelona: Mil años de Historia.* (1ª. Edición en Castellano: 2006), Barcelona, Península.

Ferrer, Medina, & Torcal (2006) “La Participación política: factores explicativos”, en Montero, Font & Torcal, *Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España*, Madrid: CIS.

Finot, I. (2000) *Descentralización del Estado y Participación en América latina, un enfoque critico*. CEPAL, 1998

Finot, I. (1999) “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 15, Caracas.

Fishkin, J. (1995) *Democracia y Deliberación. Nuevas perspectivas para la Reforma Democrática***,** Barcelona.

Fishman, R. (2004) *Democracy`s Voices: social ties and quality of public life in Spain*, New York, Cornell University Press.

Font Llovet, T. (1995) “El Gobierno Local: entre el Estado autonómico y la Unión Europea, hacia el pacto local”. *Autonomías 20:103-120,* Escola de Administración Pública de Catalunya, Barcelona.

Font, J & Blanco, I. (2004) “¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, Ponencia presentada en IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov.2004.

Font, J & Goma, R. (2001) “La Democracia Local: un mapa de experiencias participativas”, en Font, J. (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona: Ariel.

Font, J (2001) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona, Ariel.

Font, J. (2002), *Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy*, WP 210, Institute de Ciencies Politiques I Socials, Barcelona.

Fung, A & Wright, EO. (2003) *Deeping Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance,* London, Verso.

Fung, A. (2003) "Associations and Democracy: Between Theories, Hopes and Realities." *Annual Review of Sociology* 29(1):515-539

Gargarella et al. (2004) *Nuevas Ideas Republicanas: autogobierno y libertad,* Barcelona: Paidós.

Geertz, C. (1973) *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books cop.

Godio, J. (2002) *Argentina: en la crisis está la solución,* Buenos Aires, Editorial Biblios.

Goffman, E. (1986) *Frame analysis los marcos de la experiencia* (traducción del original J.L. Rodríguez) Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas 2006.

Gomá & Rebollo. (2001) “Democracia Local y Ciudadanía Activa: reflexiones en torno a los Presupuestos Participativos” en Font, J. (ed) *Ciudadanos y Decisiones Pública,* Barcelona: Ariel.

Goma & Brugué. (1994) *Public Participation in a Decentralized City: The Case of Barcelona*, WP n 84, Barcelona.

Goodin, R. (1996) *Teoría del Diseño Institucional*, México, Gedisa.

Goss, S. (2001) *Making Local Governance Work*, Londres: Palgrave.

Gould, C. (1988) *Rethinking Democracy: freedom and social cooperation in Politics, Economy and Society*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gurr, T. (1970) *Why Men Rebel,* Princeton, Princeton University. Press

Gyford, J. (1991) *Citizens, Consumers and Councils Local Government and the Public.* Londres: Maccmillian.

Habermas (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, Mass, Mitt Press.

Habermas, J. (1993) *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos.* REI, 1993, México.

Haggard, S & Kaufnam, R. (1995) The Political Economy of the Democratic Transitions, Princeton, Princeton University Press.

Hall, P & Taylor, R. (1996) Political Science and The Three News Institutionalism http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf

Hall, P. (1999) "Social Capital in Britain", *British Journal of Political Science*, 29: 417-461.

Hambleton, D, Burns R y Hogget, P. (1994) *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, Maccmillian.

Hardin, R. (1982) *Collective Action,* Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Harriss, Stokke & Tornquist (2004) *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation,* Palgrave Macmillan.

Held, D y Pollit, C. (1986) *New Forms of Democracy*, London. Sage.

Hirshman, S. (1982) *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press.

Hirst, P. (1994) *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge.

Huckfeldt, R. (1979) “Political Participation and the neighborhood social context” *American Journal of Political Science*, August 579-592.

Huntington, S & Nelson, J. (1976) *No easy choice: political participation in developing countries*, Cambridge Mass. Harvard University Press.

Inglehart, R. (1988). “The renaissance of political culture”, en *American Political Science Review*, 82-4, 1988.

Iturburu, M (2000) *Municipios Argentinos: Fortalezas y Debilidades de su Diseño Institucional*, Buenos Aires, INAP.

Jackman, R & Miller, R (1998) “A renaissance of political culture?” En American Journal of Political Science, 40-3, 1996.

Jennings, Kent, Van Deth et al. (1990) *Continuities en Political Action, A longitudinal study of political orientations in three western democracies*, Berlin, Walter de Gruyter.

Jiménez, Goma, Gutiérrez & Riera (2002) “Nuevos Escenarios de Democracia Local: las experiencias de presupuestos participativos; en Blanco, I. & Goma, R. *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel.

Jordana, J. (2000) “La Influencia de las Relaciones Intergubernamentales en los Procesos de Descentralización en América Latina”. Ponencia Presentada al VI *Congreso Internacional del CLAD*, Buenos Aires, 2000ª.

Jordana J, Salvador M & Lasagna (1998) “Descentralización del Estado en. América Latina: participación versus políticas públicas” en *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, N1, Marzo-Agosto 1998.

Kelso, W. (1978) *American Democratic Theory*, London, Greenwood Press.

Kessler, G. & Di Virgilio, M. (2003) “La Nueva Pobreza Urbana en Argentina y América Latina”, trabajo presentado en el Seminario “Perspectivas on Urban Poverty in Latin America” Washington, Woodrow Wilson Center of Public Policy, 17 de Septiembre.

King, G, Keohane, R & Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press.

Klandermans, B. & Johnston, H. (1995) *Social Movement and Culture*, London: UCL Press.

Knoke, D. (1990) *Political Networks, The Structural Perspectives.* Cambridge, Cambridge University Press.

Korn, F. y Azúa, M. (2004) *Errores Eruditos en la Investigación Social y Otras Consideraciones*, Eudeba, Buenos Aires

Kooiman, J. (1993) *Modern Governance*. Londres: Sage.

Laitin, D (1988) “Political Culture and Political Preferences”, en *American Political Science Review* (Washington) N° 82.

Leighley, J (1990) “Social Interactions and Contextual influences in Political participation”, *American Politics Quaterly* 18: 459-475. (Bajar)

Levi & Stocker (2000) “Political Trust and trustworthiness”, *Annual Review of Political Science* 3:475-508.

Levi, M (1996) "Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam´s Making Democracy Work", *Politics and Society, N.* 24.

Linz, J & Stepan, A. (1996) "Hacia la consolidación democrática". *La Política*, 2, pág. 29-50.

Loury, G. (1977) “A dynamic theory of racial income differences”, en Wallace, P.A. y La Mond, A.M. Lexiton, M.A.(ed.): *Women, Minorities and Employment Discrimination*., Heath.

Mabileau, Moyser, Parry y Quantin (1989) *Local Politics and Participation in France and Britain.* Cambridge University Press.

Manin, B. (1987) “On Legitimacy and Political Deliberation”, Political Theory 15:338-368.

Marsh A & Olsen (1993) “El Nuevo Institucionalismo: Factores Organizadores de la Vida Politica”. En: *Zona Abierta* 63/63, Madrid.

Marsh, A. (1990) *Political Action in Europe and the USA.* Londres, Macmillian.

Marti, J. L. (2006) *La República Deliberativa.* Madrid, Marcial Pons.

Marti J & Marce J (1996) *Centre Social de Sants. Una Experiencia Asociativa.* Barcelona.

McAdam, McCarthy & Zald (1996) *Comparative perspectives on Social Movement political opportunities, mobilizing structures and cultural framings*, Cambridge: Cambridge University Press.

McCarthy, J. & Zald, M. (1977) “Resource Mobilization and Social Movements: a Partial Theory”, *American Journal of Sociology*, Vol 82.

McClosky, H. (1972) *International Encyclopedya of the Social Sciencies*, vol 12, New York: Macmillian and The Free Press.

McClosky,H. (1972) *International Encyclopedya of the Social Sciencies*, vol 12, New York: Macmillian and The Free Press.
Medawar, P. (1979) *Advice to a Young Scientist,* London.

Milbrath, L.W & Goel, M.L. (1977). *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally College Pub. Co.

Miles, M & Huberman, A. (1984) *Qualitative Data Analisys*. *A Sourcebook of New Methods*, London, Sage.

Montero J R, Font J y Torcal M (2006) *Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Montero, J R & Torcal, M. (2000) “La desafección política en España: un legado que condiciona el presente”, *Revista de Occidente 227*, 15-30.

Montero, JR Torcal M & Gunther R (1997) “Democracy in Spain: legitimacy, discontent and disaffection”, *Studies in Comparative International Development* 32: 124-160.

Montero, Torcal, & Teorell (2006). “La Participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en: Montero, Font y Torcal, *Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España*, Madrid: CIS.

Morales L & Mota F (2006) “El Asociacionismo en España”, en Montero, Font & Torcal, *Ciudadanos, Asociaciones y Participación en España*, Madrid: CIS.

Morales L 2005 a “La Participación en Asociaciones” en Torcal M, Morales L y Pérez Nieves S, eds: España: *Sociedad y Política en perspectiva comparada, Un análisis de la Primera Ola de la Encuesta Social Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Morales L 2005 b “¿Existe una crisis participativa? La Evolución de la Participación Política y el Asociacionismo en España” *Revista Española de Ciencia Política* 13: 51-87.

Moreno, J. (2002) “La Caída del Estado de Bienestar: Dictadura y Reconstrucción Democrática” en Di Stefano, Sabato, Romero & Moreno, *De las Cofradías a las Organizaciones de la Sociedad Civil: Historia de la Iniciativa asociativa en Argentina*, Bs.As: GADIS.

Mota F. (1999) “La realidad asociativa en España” en Subirats, J. *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades Colectivas y Valores públicos,* Madrid: Fundación Encuentros

Mota, F y Subirats, J. (2000) “El Quinto Elemento: el Capital Social en las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Ciencia Políti*ca 2: 123-158.

Muller, E & Seligson, A. (1994) "Civic culture and democracy: the question of causal relationships", en *American Political Science Review*, 88/3, 1994.
Nagel, J. (1987) *Participation.* Engleewood Cliffs. Prentice-Hall

Navarro Yañez, CJ. (1993) *El nuevo localismo: Municipio y Democracia en la sociedad global*, Córdoba, Diputación de Córdoba.

Navarro Yánez, CJ. (1999) *El Sesgo Participativo*. Madrid, CSIC.

Navarro Yañez, CJ. (2002) Democracia Asociativa y Oportunismo Político: la política de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1996), Valencia, Tirant lo Blanch.

Nelson, J. (1979) *Access to Power: Politics and the Urban Poor in Developing Nations*, Princeton: Princeton University Press.

Newton, K. (1997) “Social Capital and Democracy”, *American Behavioural Scientist* 40 575-586.

Nickson, A. (1995) *Local Government in Latin America*, Boulder Rienner.

Nie, N & Verba, S. (1975) “Political Participation” en Greensteins F y Polsby N *Handbook of Political Science*. Vol 4 Reading: Addison Wesley.

Norris, P. (1999) *Critical Citizens Global support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press.

Norton, A (1994) *International Handbook of Regional and Local Governments*, Birmingham, INLOGOV.

O´Donnel, G. (1992) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 287-304 Buenos Aires, Paidos, 1997. (Cuadernos del CLAEH 61, 5-20 “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5, 1 55-69, 1994).

O´Donnell, G. (1998) *Polyarchies and the rule of law in Latin America*. WP, Instituto Juan March, Madrid.

O´Donnel, G. (1999) “Horizontal Accountability in New Democracies” en Andreas Schedler, L. Diamond, M Plattner (eds) *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.

Oates, W. (1993) "Fiscal Federalism and Economic Development", National Tax Journal Nº 2, 1993.

Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

Paramio, L. (1992) *Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias*, Documento de Trabajo 98/11, Madrid, CSIC.

Parry, G, Moyser, G y Day N. (1992) *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge.

Parsons, T. (1984) *El Sistema socia*l. Versión española de José Jiménez Blanco y José Cazorla Pérez, 2da Edición., Madrid, Alianza.

Passalacqua, E. (1996) “El Régimen Municipal y la Constitución Nacional. Autonomía y Autarquía”. En Gomez y Losa. *El Municipio Argentino.* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina

Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory,* Cambridge, Cambridge University Press.

Peruzzotti, E. (2001) “The Nature of the New Argentine Democracy.The Delegative Democracy Argument Revisited” en *Journal of Latin American Studies 33*, 133-155. Cambridge, Cambridge University Press.

Peruzzotti, E & Smulovitz, C. (2002) “Accountability Social: la Otra Cara del Control”, En Peruzzotti y Smulovitz, *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Bs.As., Temas.

Peruzzotti, E. (2002) “Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contenporary Argentina”, *Citizenship Studies*, Vol 6, N. 1, 2002.

Peruzzotti, E. (2004) *Demanding Accountable Goverment. Citizens, Politicians and The Perils of Representative Democracy in Argentina*. Paper presented for the Conference “Rethinking Dual Transitions:Argentine Politics in the 1990s in Comparative Perspective”, Harvard University, March 20003.

Peters G (1998) *Globalization, Institutions and Governance*. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper. Robert Schuman Centre.

Pindado, F (1999) *La participació ciutadana a la vida de les ciutats*. Ediciones del Serbal, Barcelona.

Pirez, P. (1991) *Municipio, Necesidades Sociales y Política Local.* Buenos Aires, Grupo Editor de América Latina.

Pirez, P. (1994) *Buenos Aires Metropolitana: política y gestión de la Ciudad*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Pirez, P. (1997) La Situación Social de la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires en el Contexto Nacional. *Realidad Económica* 150:6-20.

Portes, A. (1998) "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology". *Annual Reviews Sociological*; (24):1-24.

Powell, W & DiMaggio, P (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* Chicago London, University of Chicago Press.

Przewosky, A.; Stokes, S.; Manin, B. (1999) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press

Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.

Putnam, R. (2000) *Bowling alone the collapse and revival of American community.* New York, Simon and Schuster.

Putnam, R. (2002) *Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society*. Oxford, Oxford University Press.

Ramió, Del Pino, Colino y Salvador (2003) *Gobiernos Locales e Impulso democrático: las nuevas formas de participación cívica en los Ayuntamientos*, Fundación Alternativas y Diputación de Barcelona.

Rhodes, R. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks*, Governance, Reflexivity and Accountability (Public Policy & Management) (Paperback).

Rodgers, D. (2002) "Subverting the spaces of invitation? Local Politics and participatory budgeting in post crisis Buenos Aires" en *Crisis States Working Paper*, London, Crisis States Research Centre.

Rodgers, D. (2002) ¿Vale nada lo politizado? El presupuesto participativo de la ciudad de Buenos Aires, 2002-03. paper.

Rodgers, D. (2005) "Unintentional Democratisation? The Argentinazo and the Politcs of Participatory Budgeting in Buenos Aires, 2001-2004", *Crisis States Working Paper 61*, London, Crisis States Research Centre.

Rodríguez Cabrero y M Codorniú (1996) *Las Entidades Voluntarias en España*, *Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

Romero, L. A. (2006) *A History of Argentine in the Twentieth Century*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina (2da. Edición en inglés).

Rosenblum, N. (1998) *Membership and Moral in the personal uses of pluralism in America*. Princeton, Princeton University Press.

Rosenstone, S. & Hansen, J. (1993) *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, NY: Macmillian.

Ruano, J. (2002) "La Administración Local" en Crespo J y Pastor G *Las Administraciones públicas españolas*, Madrid. McGraw Hill.

Saba, R. & Böhmer, M. (2000) Participación Ciudadana en Argentina. Estrategia para el Efectivo Ejercicio de los Derechos, manuscrito no publicado.

Sanchez, J. (2000). *Participació Ciudadana i Govern LocalL els Conselles Ciutadans.* Barcelona, Fundación Jaume Bofill.

Sarasa, S. & Guiu, J. (2001) El Consejo Municipal de Bienestar Social. En *Ciudadanos y Decisiones Públicas* 111-22; Barcelona: Ariel.

Sartori, G. (1988) *Teoría de la Democracia.* Madrid, Alianza.

Sassen, S. (2000) *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Schumpeter, J. (1961) *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid, Alianza.

Schuster, F. (2002) (Ed) *La trama de la crisis: Modos y formas de protesta social a partir de los acontecimientos de Diciembre del 2001*, Informes de Coyuntura N 3, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Cs. Sociales, UBA, Bs.As.

Seligson & Booth (1978) *Political Participation in Latin America.* Vol. 1 y Vol 2, New York: Holmes and Meier.

Shorter, E & Tilly, Ch. (1986) *Las Huelgas en Francia* 1830-1968, Cambridge, Cambridge University Press.

Skocpol, T & Fiorina M. (1999) *Civic Engagement in American Democracy*. Washington CD, Brookings Institutions Press.

Snow, D, Rochford E, Worden S y Benford, R. (1986) "Frame alignment processes, micro-mobilization and movement participation". *American sociological review*, nº 51, 1986.

Stake, (1994) "Cases Studies" en Denzin, N. & Lincoln, Y. *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage.

Stewart, J (2001) "De la Innovación Democrática a la Democracia deliberativa" En Font J (ed) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona, Ariel.

Stoker G et al, (1997) *Bringing It All Together. A New Model for London Governance* Association of London Government, London.

Stoker,G. (1999) *The New Management of British Local Governance.* London. MacMillian.

Stoker, et al. (2004) *Transforming Local Governance: from Thatcherism to New Labour.* Haudmill, Palgrave MacMillian.

Stokes, S. & Amaral, (2004) “Vote Buying in Argentina”, *Latin American Research Review,* Volume 39, Number 2, pp. 66-88.

Stokes, S. & Amaral, (2005) *Democracia local: clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, Bs. As.: Universidad Nacional de Tres de febrero.

Stolle, D. (1998) “Bowling Together, bowling alone: the development of generalised trust in voluntary association”. *Political Psychology* 19 (3):497-525

Subirats, J y Brugué Q. (1996) *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid. INAP.

Subirats, J y Mota F. (2000) “El Quinto Elemento: el Capital Social en las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Ciencia Políti*ca 2: 123-158.

Subirats, J (2001) “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”.En Font J (ed) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona, Ariel.

Svampa, M. (2002) (Ed): *Las Dimensiones de las Nuevas Movilizaciones Sociales: las asambleas barriales.* Buenos Aires, CEDES. ibid (Ed) *Movimientos Sociales en la Argentina de hoy, piquetes y asambleas*, Buenos Aires, CEDES, Diciembre 2002.

Svampa, M. (2002) (Ed): *Nuevas Formas Asociativas*, Informe Preliminar, Buenos Aires: CEDES.

Svampa, M. (2005) *La sociedad excluyente.* Buenos Aires, Taurus.

Swidler, A. (1995) “Cultural Power and Social Movements” En Jhonston and Klandermans, B. *Social Movements and Culture.* London, UCL Press.

Swidler, A. (1986) “Culture in Action: Symbols and Strategies”, *American Sociological Review,* vol 5.

Tarrow, S. (1994) *El Poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, (1997) Madrid: Alianza.

Taylor, M. (1988) “Rationality and Revolutionary Collective Action” En Taylos M. *Rationality and Revolution.* Cambridge, Cambridge University Press.

Teorell, J (2006) “Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda”, *European Journal of Political Research 45 (5) 787-810.*.

Thompson (1995a) *El Tercer Sector en la Historia Argentina*, Documento 109, Bs. As.: CEDES.

Thompson (1995b) *Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, Bs. As.: UNICEF/Losada.

Tilly, Ch. (1991). *Grandes Estructuras, Procesos Amplios y Comparaciones Enormes*, Madrid: Alianza.

Uslaner, E. (2001) “Volunteering and Social Capital. How trust and religión shape civil participation in the United State”. En Dekker P y Uslaner *Social Capital and Participation in Everyday Life*, London, Routledge.

van Deth, J. (1990) “Interest in Politics” en Jennings K, van Deth y otros. *Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in three Western Democracias.* Berlin, Walter the Gruyter.

van Deth, (1997) *Private Groups and Public Life: social participation, voluntary associations and political involvements in representative democracies*. New York, Routledge.

Veneziano Esperón, A. (2005) “Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una Reforma del Estado orientada al ciudadano: la “descentralización participativa” del gobierno de Montevideo (1990-2002)”, Premio INAP Andrés Bello 2005.

Verba, S. & Nie, N. (1972) *Participation in America, Political democracy and Social Equality*, New York, Harper & Row.

Verba, S, Nie, N & Kim, J. (1978) Participation and Political Equality. Aseven Nation Comparison. Cambridge, Cambridge University Press.

Verba S, Schlozman K S y Brady, H. (1995) *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics.* Harvard, Harvard University Press.

Verba, S. (1996) “The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy”, *American Political Science Review,* 90:1-7.

Verba S, Burns, N y Schlozman, K. (2001) *The Private Roots of Public Action Gender, Equality and Political Participation*, Cambridge University Press, 2001.

Walliser, A (1998) “Descentralización y Participación en la Barcelona Post-Olímpica” *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 13/14 113:123.Madrid.

Walliser, A. (2003) *Participación y Ciudad.* Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

Warren, M. (2001) *Democracy and Association,* Princeton, Princeton University Press

Yin, R. (1993) *Applications of case study research*, London: Sage.

Yin, R. (1994) *Case Study Research*, London: Sage.

Zermeño, S. (1989) “El Regreso del Líder: crisis, neoliberalismo y desorden”, *Revista Mexicana de Sociología* 51 (4), 115-150.

Principales Documentos Oficiales

Barcelona

Carta Municipal de Barcelona, Ayuntament de Barcelona

Criterios sobre las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana, Octubre del 2001, Ajuntament de Barcelona.

El PAM, un projecte fet entre tots i totes. Memoria del Proces de Participació.Programa de Actuación Municipal 2004-2007.

Gobierno y gestión de la Ciudad. Una experiència de Modernització Municipal. Ajuntament de Barcelona, 1999.

La Elaboración de las Normas Reguladoras de Participación Ciudadana en Barcelona, Proceso y Metodología, Paper de Participación Ciudadana, Diputación de Barcelona, 2003.

La Descentralización: una cuestión de método. Jordi Borja, Comisión de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana, Ajuntament de Barcelona, 1984.

Memoria del Proceso de Descentralización presentado por Jordi Borja al Consejo Pleno, Comisión de Descentralización del Ajuntament de Barcelona, 1986.

Normas Reguladoras de Participación Ciudadana, Ayuntament de Barcelona, 2002.

Normas Reguladoras de Funcionamiento de los Distritos, 2001.

Normas Reguladoras de Funcionamiento de varios Consells Sectorials, Ayuntament de Barcelona.

Polis, la Ciutat Participativa. Participar en los Municipios: qui, com y per que?. Diputación de Barcelona, 2003.

Reglamento Orgánico Municipal, Ayuntament de Barcelona, 2001-2003.

Reglament dels Consells Municipals de Barcelona, Ajuntament de Barcelona 1979a.

Reglament dels Consells Municipals de Districte, Barcelona. Ajuntament de Barcelona, 1979b.

Reglamento Interno del Consell de Ciutat, Ayuntament de Barcelona, 2005.

Buenos Aires

Centros de Gestión y Participación, Secretaría de Descentralización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad, Bs. As. 1997.

Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 1996.

Ley Orgánica de Comunas, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Septiembre del 2005.

Leyes de Participación y Control Ciudadano, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, revisión 1996-2006.

Proyecto Ley de Comunas, Propuesta elaboradas por los Vecinos de Buenos Aires, Comisión Sistematizadora y Sintetizadora de las Ideas Fuerza de la ley de Comunas, Buenos Aires, 1996.

Plan Estratégico: Buenos Aires Futuro. Coordinación del Plan, 2000-2004.

Plan de Prioridades Presupuestarias, Presupuesto Participativo, 2002-2006. Secretaría de Descentralización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Presupuesto Participativo: Una realidad. Secretaría de Descentralización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2002.

ANEXOS

Cuadro Itinerario cronológico de hechos políticos en el ámbito nacional y local: Caso Buenos Aires

Fecha	Acontecimiento Político local o nacional
30 de junio 1996	Elecciones a Jefe de Gobierno de la ciudad y Convencionales de la ciudad (gana UCR de la Rúa, y para convencionales el Frepaso con el 35%, 25 convencionales siendo la fuerza con mayor peso, luego, la UCR con el 27% y 19 convencionales
6 de Agosto de 1996	Asumen el Gobierno de la Ciudad, De la Rúa y E. Olivera como Vice (asumen como intendentes y luego del estatuto pasan a jurar como jefe y vice jefe)
De julio a septiembre	Sesiones de la Convención Estatuyente
1 de Octubre de 1996	Se vota y aprueba el Estatuto de la Ciudad
24 de Febrero 1997	Decreto de Creación de los CGP
Agosto de 1997	Se forma la Alianza entre UCR y Frepaso a nivel nacional y local
26 de Octubre de 1997	Elecciones de Diputados nacionales y legisladores porteños
30 de Octubre 1997	Decreto poder ejecutivo de creación de Cuerpo de Delegados Comunales
Diciembre 1998	Decreto poder ejecutivo Cuerpo de Auxiliares Vecinales
Agosto 1999	De la Rúa abandona el cargo de Jefe de Gobierno de la ciudad, asume el vicejefe
Diciembre de 1999	Elecciones presidenciales: gana De la Rúa-Chacho Alvarez, Alianza UCR-Frepaso
Mayo 2000	Elecciones de Jefe de gobierno de la ciudad y legisladores porteños: gana Ibarra por la Alianza y en la legislatura dispersión de fuerzas: 11 bloques.
Junio 2000	Disolución de la Alianza UCR-FREPASO a nivel nacional y fractura y renegociaciones en el local.
Agosto 2000	Asumen las nuevas autoridades del Gobierno de la Ciudad: Ibarra (Frepaso) y Felgueras (UCR)
14 de Octubre de 2001	Elecciones renovación de diputados nacionales y senadores: gana el voto en blanco y/o anulados y la abstención. El PJ vuelve hacerse con el control de la Cámara de Diputados y Senadores.
Diciembre del 2001	Crisis económica, social y política Profundización de la fragmentación parlamentaria local: 23 bloques políticos
Marzo del 2002	El Poder Ejecutivo local, de espaldas a la Legislatura, organiza e implementa el Presupuesto Participativo: Plan de Prioridades Presupuestarias 2002.

Marzo del 2003	Primer Presupuesto Participativo
27 de Abril del 2003	Elecciones Presidenciales. Se va a segunda vuelta dado que ninguno de los candidatos alcanzó más del 45% de los votos (Menen, 24%) y el segundo (Kirchner, 22%), ambos del PJ. El 18 de Mayo debía ser la segunda votación pero dadas los resultados de las encuestas donde se preanunciaba una rotunda victoria de Kirchner, unos días antes de esta fecha, el ex presidente Menen decide renunciar a su candidatura y deja así el primer puesto a N. Kirchner
27 de Mayo de 2003	Asume la Presidencia de la Nación Néstor Kirchner (PJ)
Agosto del 2003	Elecciones legislativas y a Jefe de Gobierno. Pierde la reelección a Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra (Fuerza Porteña, ex Alianza) contra Macri (Compromiso para el Cambio) pero dada la diferencia existente entre ambos, se va a segunda vuelta donde sí gana Aníbal Ibarra (14 septiembre 2003). Sin embargo, Macri obtiene 23 escaños en la cámara quedando así como primera fuerza política.
10 de Diciembre del 2003	Asume Anibal Ibarra su segundo mandato como Jefe de Gobierno de la Ciudad. Ariel Schifrin, hasta entonces Secretario de Descentralización y Participación, en un claro gesto de distanciamiento político con el Jefe de Gobierno deja su cargo y asume como Legislador recientemente elegido y más cercano al grupo de legisladores kirchneristas.
30 de Diciembre del 2004	Tragedia de Cromañon: incendio en una discoteca porteña que provoca la muerte de más de 180 personas y cientos de heridos. Posteriormente se descubren varias irregularidades en su habilitación municipal.
Febrero del 2005	La Justicia habilita la recolección de firmas para la Revocatoria de mandato del Jefe de Gobierno de Buenos Aires.
1 de Septiembre de 2005	Aprobación de la nueva Ley de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires.
23 de Octubre de 2005	Elecciones Legislativas: renovación parcial de la legislatura porteña. Gana una Alianza promovida por Macri con diversos partidos de centro derecha y obtiene 13 de los 30 que se renovaban. En segundo lugar, Afirmación para una República de Iguales (ARI) con 8 y Alianza Frente para la Victoria (Justicialismo Kirchnerista) con 7.
14 de Noviembre de 2005	La Legislatura de Buenos Aires suspende en sus funciones al Jefe de Gobierno Ibarra y asume, ese mismo día, su Vice Jefe, J. Telerman. También, se inicia el proceso de Juicio Político a Ibarra

	y que culminará con su destitución en Marzo del 2006. Telerman nombra nuevo gabinete y procede a hacer una reestructuración política y organizativa de todo el gobierno. Se crea el Ministerio de Descentralización y Gestión Pública con el ex Legislador Roy Cortina (P. Socialista) como Ministro.
Marzo del 2007 Octubre del 2007	Elecciones a Jefe de Gobierno de la Ciudad Elecciones Presidenciales

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro Elecciones de legisladores, evolución de resultados 1996-2003. Caso Buenos Aires

	1996*	**1997**	**2000**	**2003**
P. Justicialista	15%	**17,2%**	2%	
UCR	**27,2%**			2,2%
UCD			4,1%	
Alianza de Centro				5,3%
Frente Grande				
FREPASO	**34,5%**			
P. Demócrata Progresista				
Alianza Izquierda Unida			4,4%	2%
Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación		**56%**	**36,6%**	
Alianza Acción por la República (Caballo) y Nueva Dirigencia (Beliz)	8%**	17%	**30,8%**	
Partido PAIS (Irma Roy) (PJ disidente)			6,6%	
Partido de la Generación Intermedia (Peronismo disidente) (Marino)			2,6%	
Partido Humanista			2,2%	
Partido Obrero			2%	
Buenos Aires para todos (Socialismo Auténtico-de la Ciudad)			2,9%	
Movimiento de Jubilados y Juventud (Mercado)			2,9%	
Fuerza Porteña				**13,9%**
Autodeterminación y Libertad (Zamora)				**12,5%**
Frente Compromiso para el Cambio (macri)				10,8%
Unión para recrear Buenos Aires (Bullrich)				10%
Partido de la Ciudad (Giorno)				10,3%
Frente de la Esperanza Porteña				11,8%
Movimiento Generacional Porteño (Mercado)				7,6%
Partido de la Revolución Democrática				7,4%

Fuente: Elaboración Propia con base a Resultados Electorales- INDEC. *Elección de convencionales encargados de votar el Estatuto de la Ciudad.
** En esta elección Nueva Dirigencia no hizo alianza

Cuadro Elecciones a Jefe de Gobierno 1996 – 2003, porcentajes de votos conseguidos según principales fuerzas políticas: Caso Buenos Aires.

	1996	2000	2003
P. Radical (Ibarra)	**39,8%**		1,9%
P. Justicialista	18,6%		
Frepaso (La Porta-Ibarra)	26,5%		
Nueva Dirigencia (Beliz y Alianza de Centro)	13,6%		
Alianza por la Justicia, el Trabajo y la Educación (Frepaso-UCR)		**49,3%**	
Fuerza Porteña (Ibarra)			**53,5%***
Compromiso para el cambio (Macri)			46,5%
Recrear (Bullrich)			9,8%
Autodeterminación y Libertad (Zamora)			12,3%
Encuentro por la Ciudad: Acción por la República /Nueva Dirigencia (Caballo/Beliz)		33,08%	
Alianza Izquierda Unida		3,4%	
PAIS (Roy)		4,6%	

Fuente: Elaboración propia con base a Datos oficiales Resultados Electores. IDEC. * Ibarra Gana en segunda vuelta

Cuadro Grado de Acceso al Gobierno Central: Caso Buenos Aires.

Ciudad	Partido en el Gobierno Municipal	Grado de acceso al Gobierno Central*
Buenos Aires	1996 - 1999 Unión Cívica Radical (Fernando De La Rúa) 1999 – 2000 Unión Cívica Radical (Enrique Olivera) 2000 - 2003 Gobierno de Alianza entre Frepaso – UCR (Anibal Ibarra) 2003 – 2007 Fuerza Porteña (ex Frepaso, segundo gobierno de Anibal Ibarra)	Negativo durante todo el periodo, gobierna el Partido Justicialista a nivel nacional. Positivo: gobierna la Alianza integrada por el Partido Radical y el Frepaso. Positivo: desde fines del 1999 hasta mediados del 2000 cuando la Alianza se rompe a nivel nacional y a nivel local, se resquebraja. Fines del 2001 se produce la caída del gobierno de De la Rúa y el fin de la Alianza. Negativo formalmente pero cercanos ideológicamente. En el 2003 asume el gobierno nacional el peronista Néstor Kichner hasta la actualidad.

Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro Elecciones Locales, evolución de resultados: Caso Barcelona 1979-2003

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003
PSC	33,9	**45,0**	**43,3**	**42,8**	**38,3**	**45**	**33,5**
CIU	18,5	27	35,2	34,0	30,5	21,6	21,3
PSUC/IC-V	**18,8**	6,8	5,1	6,4	7,6	6,3	12
ERC/PI	5,2	3,8	2,3	2,6	5,1	6,5	12,8
AP/PP		12,8	7,5	9,8	16,6	14,8	16,1
UCD/CDS	3.0	-	-	-	-	-	-
Abstención	**45,7**	32,6	31,3	**44,2**	33,8	**48,5**	41,0

Fuente: Elaboración propia con base a Resultados Oficiales, Dirección de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona.

Cuadro Concejales por Grupo Político en las Legislaturas: Caso Barcelona

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003
PSC	**16**	**21**	**21**	**20**	**16**	**20**	**15**
CIU	8	13	17	16	13	10	9
PSUC/IC-V	**9**	**3**	**2**	**3**	**3**	**2**	**5**
ERC/PI	2	0	0	0	**2**	3	**5**
AP/PP	-	6	3	4	7	6	7
UCD/CDS	8	-	-	-	-	-	-
TOTAL	43	43	43	43	41	41	41

Fuente: Elaboración propia con base a Resultados Oficiales, Dirección de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona.
*La negrita indica los partidos que formaron la coalición de gobierno

Cuadro Partido Político en el Gobierno Municipal y Grado de acceso al gobierno central: Caso Barcelona

Ciudad	Partido en el Gobierno Municipal	Grado de acceso al Gobierno Central*
Barcelona	1979 – 1983 Narcís Serra, (PSC)	Autonómico: Negativo desde 1980 que gobierna J. Pujol (CDC y UCD). Estatal: Negativo hasta 1982 que asume el gobierno Felipe González

		(PSC).
	1983 – 1987 Maragall P. (PSC con PSUC) 1987 – 1991 Maragall P (PSC con IC/V) 1991 – 1995 Maragall P (PSC con IC/V)	Durante estas tres legislaturas es negativo al gobierno autonómico al continuar CIU gobernando hasta el 2003. En el nivel estatal: es positivo (PSC)
	1995 – 1999 Maragall P (PSC con IC/V y ERC) A mitad del 99 asume J. Clos.	Autonómico: negativo, continúa Pujol (CIU) Estatal: negativo desde 1996 que gana Aznar (PP) elecciones a presidente del gobierno español.
	1999 – 2003 Joan Clos (PSC con IC/V)	Autonómico: negativo, continúa CIU Estatal: negativo, continúa PP
	2003 – 2007 Joan Clos (PSC con IC/V y ERC)	Desde el 2003 es positivo nuevamente al gobernar la Generalitat el PSC en coalición con ERC y IC (Maragall P). A partir del 2004 también es positivo en el nivel estatal con el gobierno del PSOE (Rodríguez Zapatero).

Fuente: Elaboración Propia. *Se refiere al gobierno autonómico en primera medida y al gobierno estatal, en segunda.

Cuadro Itinerario cronológico de hechos políticos a nivel estatal, autonómico y local: Caso Barcelona, 1979-2003.

Fecha	Acontecimiento Político local o nacional
1979	Primeras elecciones locales democráticas: en Barcelona: mayoría PSC, gobierno de coalición Pacto de Progreso con PSC, PSUC, CIU y ERC. Narcís Serra elegido Alcalde. Primeras elecciones generales: Adolfo Suárez, Presidente (UCD). - Creación del Área de Descentralización Municipal de Barcelona
1980	Elecciones Autonómicas en Comunidades históricas. Catalunya: Mayoría CIU, Jordi Pujol, Presidente de la Generalitat 1980-2000.
1981	Presentación Candidatura Olímpica de Barcelona

1982	Elecciones Generales: Primera mayoría PSOE, Felipe González Presidente de Gobierno español. Narcís Serra deja la Alcaldía, va como Ministro de Defensa de Estado y Pasqual Maragall, Alcalde.
1983	Elecciones municipales: mayoría absoluta PSOE en el Ayuntamiento. Ponencia de la División Territorial de Barcelona.
1984	Segundas elecciones en Comunidades Autonómicas históricas: mayoría CIU. Normativa Reguladora de los Procesos de Transferencia de Funciones a los Consells de Districte. División en 10 Distritos con participación ciudadana
1985	Ley reguladora de Bases del Régimen Local (LRBL) Normas Reguladoras de la Administración Ejecutiva de los Distritos de Barcelona
1986	Terceras Elecciones Generales: PSOE Mayoría absoluta Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana. Nominación de Barcelona como sede Olímpica en 1992.
1988	Elecciones Autonómicas en las Comunidades históricas: Catalunya: mayoría CIU Pauta Organizativa general de los Distritos.
1989	Cuartas Elecciones Generales: mayoría absoluta PSOE.
1992	Elecciones Autonómicas en las Comunidades históricas: Catalunya: mayoría CIU Juegos Olímpicos Barcelona 1992
1993	Quintas Elecciones Generales: PSOE gobierna con CIU y PNV.
1995	Elecciones Autonómicas en las Comunidades históricas: Catalunya: mayoría CIU
1996	Elecciones Generales: Partido Popular, gobierna con CIU y PNV. Presidente de Gobierno: José María Aznar
1999	Elecciones Autonómicas en las Comunidades históricas: Catalunya: mayoría CIU. Continúa Jordi Pujol (hasta el 2003). Elecciones Municipales: asume Joan Clos la Alcaldía de Barcelona, PSC. Gobierna con Iniciativa per Catalunya- Verds (IC-V)
2000	Elecciones Generales: Partido Popular, mayoría absoluta (2000-2004). Presidente José María Aznar
2001	Nuevas Normas de reglamentación de Funcionamiento de los Distritos de Barcelona
2002	Nuevas Normas de reglamentación de la Participación Ciudadana.
2003	Elecciones Municipales: Joan Clos (PSC) gobierna con IC-V y

	Ezquerra Republicana de Catalunya (ERC). Clos abandona el gobierno en septiembre del 2006 y se va como Ministro de Industria del Gobierno estatal central (Zapatero). Elecciones Autonómicas: Pasqual Maragall (PSC) gobierna en coalición con IC-V y ERC. (2003-2007, pero se rompe la alianza tripartita en el 2006 a causa de la nueva reforma del Estatuto Catalán y se convoca a elecciones en Noviembre del 2006)

Fuente: elaboración propia

LISTA DE ENTREVISTADOS

Caso Buenos Aires

Legisladores/ Comisión de Descentralización y Participación

Juliana Marino
Marta Oyhanarte
Sandra Dosh
Jorge Srur
Delia Bisuti
Jorge Giorno
Pimpi Colombo

Funcionarios

Jorge Navarro
Antolín Magallanes
Ariel Schifrin
Gustavo Hurtado
Andrés Borthagaray
Marcelo Rodríguez

Funcionarios Coordinadores de PPp/ Participación de los siguientes distritos:

CGP 1
CGP 3
CGP 6
CGP 13
CGP 14

Participantes: activistas y líderes organizaciones

Poder Ciudadana,Virginia Lencina
CTA, IDEP.Jorge Doval
CIPPEC Gabriel Filc
FLACSO Héctor Poggiese
Fundación Ciudad
Asociación por la defensa de los Derechos Civiles Roberto Saba
GADIS Elba Luna
Representante ciudadano Consejo del Presupuesto Participativo Rubén Bassignana
Representante ciudadano Consejo del Presupuesto Participativo Eduardo Ercolino
Representante ciudadano Consejo del Presupuesto Participativo Oscar Mariño
Representante ciudadano Consejo del Presupuesto Participativo Juan Arenas
Representante ciudadano Consejo del Presupuesto Participativo Luisa Mamani
Representante ciudadano Consejo del Presupuesto Participativo Graciela Schiaparelli
Representante ciudadano Consejo del Presupuesto Participativo Jorge Seinhart
Representante ciudadano Consejo del Presupuesto Participativo Juan C. Albornoz
Representante ciudadano Consejo del Presupuesto Participativo Dámaso Martínez
Asamblea Popular de Palermo Viejo
Asamblea Popular de San Telmo

Informantes:

Gabriel Nardaquione

Federico Shuster

Caso Barcelona

Funcionarios (y ex) / Políticos

Alex Montes
Asumpta Escarp y Gubert: Javier Sánchez y Iolanda Colboni
Pere Alcober
Joana Ortega
Segundo Teniente de Alcalde de ERC
Asesora Consell Ciutada de Ciutat
Frances Osán
Jordi Borja

Distritos:

Sergi Pujalte
Miquel Pages
Jordi Reines
Pep Sans
Mary Fernández
Elsa Blasco
Montserrat Ballarin
Manel Punzoda
Frances Narvaez
Albert Durán

Participantes: activistas y líderes organizaciones

Manel Andreu, FAVB y Asociación Vecinos de Sant Marti
Pep Martí, FAVB
David Cárceles, Consejo Municipal de Asociaciones
Ateneo Popular Nou Barris
Coordinadora de Vecinos Nou Barris
Asociación de Vecinos de Roquetas
Fundación Orfeo Graciens
Lluisos de Gracia
Federación de Collas de Sant Medir
Federación de Fiestas de Gracia
Coordinadora de Entidades de Poble Sec
Secretariado de Entidades
Centro Social de Sants
Comisión de Vecinos de la Bordeta
Unión de Asociaciones de Vecinos de Poble Sec
Asociación Plataforma Vecinal de San Andreu
Asociación de Vecinos de San Andreu Palomar
Federación de Ateneos de Catalunya

Informantes

Laia Torres
Oscar Rebollo
Moisés Amorós

GUION DE ENTREVISTA 1- PAUTA BASE BUENOS AIRES - BARCELONA

CUESTIONARIO DIRIGIDO A FUNCIONARIOS Y LEGISLADORES DE BUENOS AIRES Y REGIDORS Y FUNCIONARIOS DE PARTICIPACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

Para cada caso se aplicó una Pauta específica, adaptada a cada contexto, no obstante dadas la gran cantidad de preguntas similares se presenta aquí una versión sintetizada y común de ambos. Asimismo, una versión similar pero reducida y adaptada ha sido implementada a nivel de los CGP y Distritos.

Este cuestionario forma parte de la Tesis de Doctorado que estoy llevando a cabo en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona) sobre "Cultura Política y Contexto Institucional: un análisis comparado de la Participación Ciudadana en los gobiernos locales" y que dirige Carles Ramió. Dicha investigación cuenta con el apoyo institucional de la Fundación Jaume Bofill de Barcelona y el Programa Alban de la Unión Europea.

La entrevista no dura más de una hora. Toda la información que aquí se releva será utilizada únicamente con fines científicos, por lo tanto sus respuestas serán valoradas en dicho sentido. Asimismo se preserva el carácter anónimo de las respuestas.

Datos personales e institucionales

¿Desde que año es Legislador/ Regidor.../Conseller/ o Funcionario?
¿Por cuál partido?:
¿Vive en la ciudad?:
Edad:

1- ¿Cómo definiría el papel que desarrollan los gobiernos locales en Argentina/Buenos Aires/Espanya y Catalunya en particular en la promoción de la participación? ¿Cómo está evolucionando en los últimos años?

2 - ¿Buenos Aires/Barcelona presenta alguna particularidad respecto de lo que acaba de describir? Buenos Aires/Barcelona dispone de un régimen especial organizativo y financiero, ¿qué significa esto exactamente?

-tiene más o menos autonomía
-más o menos capacidad de presión sobre el gobierno central
-mayor o menor poder de decisión sobre asuntos de central importancia: educación, transporte, vivienda, salud, etc.,

3- La Carta Municipal de BCN/el Estatuto de Buenos Aires refuerza la autonomía de la ciudad, ¿en cuáles aspectos?

4- ¿Cómo definiría el rol que desarrolla el Gobierno de la Ciudad/Ayuntament de Barcelona en la promoción de la participación en la ciudad?

5- ¿En términos generales, qué factores cree que han favorecido la puesta en marcha de la participación en la ciudad?

a- las competencias del gobierno local
b- las competencias del gobierno autonómico
c- la existencia de leyes que la promueven
d- la cultura ciudadana en general
e- la voluntad política
f- el sistema de partidos
g- la credibilidad de las instituciones
h- la situación económica
i- otros factores

6- ¿Qué factores, por el contrario, impiden la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana?

7- ¿Qué función cumple la Regidoría de Participación Ciudadana/la Legislatura, en especial, la Comisión de Descentralización y Particiapación de Buenos Aires? Cómo evaluaría su desempeño en la promoción de la participación en la ciudad?

8- ¿Qué función cumple la Dirección de Participación del Ayuntamiento/la Secretaría de Descentralización del Gobierno de la Ciudad?, ¿Cómo evalúa su desempeño? (relación entre ambos poderes)

9- Para el caso de Barcelona: En el 2002 se han aprobado las Nuevas Normas de Reglamentación de la Participación de la ciudad, ¿cuáles son los aspectos más positivos de la misma? A tres años de su aplicación, ¿qué evaluación hace de las mismas y de su impacto?

9.a. Para el caso de Buenos Aires: En 1996 se aprobó el estatuto de la ciudad que entre otras cuestiones promocionaba mecanismos concretos de participación, ¿a 7 años del mismo qué evaluación hace de su aplicación e impacto?

10-¿Cómo concibe usted la participación pública de tipo institucional? (aquella que utiliza los canales formales de participación que ofrece el propio gobierno: audiencias públicas, presupuesto participativo, plan estratégico, plan urbano, etc.,).

11-¿Hay ámbitos o temas en los cuales usted cree que es más fácil o más difícil involucrar a los ciudadanos? ¿Cuáles y por qué?

12- ¿Qué entiende usted por participar? (primero respuesta libre, luego sondear significados)

- para la toma de decisiones
- para obtener información
- para consultar
- para la cogestión
- para controlar
- para la co decisión
- para crear lazos, formar comunidad
- otras

13- ¿Con cuál de estas frases está más a de acuerdo? Y con cuál más en desacuerdo? Explicar las razones:

La participación....

a) Es una herramienta más entre muchas otras que puede favorecer la renovación y el fortalecimiento de la democracia Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada:
b) Es un mecanismo que le otorga mayor legitimidad a la política Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada:
c) Permite formar a los ciudadanos en el ejercicio de la democracia Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada
d) Es una herramienta que permite generar espacios de representación de los intereses de las asociaciones y obtener facilidades para la tarea que realizan Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada:
e) Es una herramienta que permite a los gobernantes conocer las preferencias ciudadanas y decidir si ajustan las prestaciones públicas a sus demandas Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada:
f) Es una necesidad que responde a una demanda coyuntural y no hace a la esencia de la democracia/buen gobierno Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada:
g) Es un mecanismo que permite la rendición de cuenta por parte de los gobernantes y la decisión y el control por parte de los ciudadanos Muy de acuerdo	bastante	poco	nada
h) Es una herramienta que permite que las asociaciones conozcan de cerca a sus representantes y establezcan relaciones con ellos Muy de acuerdo	bastante	poco	nada

14- ¿Podría decirme de todas las definiciones anteriores cuál se acerca más a su propia idea de la participación?

15- ¿Con que iniciativa de participación ciudadana que se haya implementado en la Ciudad está más satisfecho hasta el momento? y ¿Por qué?

Buenos Aires	Barcelona
Presupuesto Participativo	Consell Ciutada
Plan estratégico	Consejos Sectoriales: ¿cuál?
Plan Ambiental	Proceso Participativo PAM/PAD
Consejos Sectoriales	Plan estratégico
Audiencias públicas	Audiencias públicas
Otros: ¿cuáles?	Otros: ¿cuáles?

16- Caso Buenos Aires: Preguntas específicas sobre el origen e implementación del Presupuesto Participativo.

17- ¿Con qué iniciativa está más decepcionado? ¿Por qué?

18- ¿Qué medidas prácticas cree que mejoraría esta situación?

a. Mayores recursos
b. Mayor infraestructura de participación
c. Mayor difusión
d. Mayor voluntad política
e. Menor conflicto político
f. Mayor descentralización
g. Formación y capacitación de los recursos humanos internos
h. Mayor vínculo con las asociaciones
i. Mayor y /o mejor regulación
j. Otro: ¿cuál?

19- Y a nivel de los Distritos/CGP, ¿con que iniciativa de participación ciudadana que se haya implementado está más satisfecho hasta el momento? y ¿Por qué?

20- Cuál de los siguientes grupos en términos generales considera más efectivo a la hora de hacer llegar sus demandas o propuestas?

a) vecinos agrupados (sociedades de fomento, clubes barriales, asociaciones vecinales, etc)
b) ONG de promoción y defensa de derechos (humanos, de las mujeres, de sectores marginales, etc)
c) ONG de medio ambiente (Greenpeace, otras)
d) cooperativas, sociedades de ayuda mutua
e) sindicatos
f) fundaciones
g)organizaciones eclesiásticas o religiosas
h) asociaciones culturales
i) organizaciones de caridad (cáritas, etc)
j) asociaciones de consumidores
k) movimientos sociales
l) partidos políticos
l) otros

21-¿Hay un tipo específico de persona o de grupo que le parece suele dominar en estas iniciativas? ¿Cómo los caracterizaría?

22-¿Le parece que existen grupos sociales particulares que sean especialmente difíciles de implicar?

23- ¿Cómo caracterizaría a la trama asociativa porteña / barcelonesa? (densidad, perfil, carencias, virtudes, defectos)

24-¿Cómo evalúa otras formas de participación como por ejemplo las Asambleas barriales, Piqueteros, movimiento de ahorristas, etc., (Buenos Aires) las Plataformas (Barcelona) que están surgiendo en muchos barrios y distritos en función de diferentes demandas o problemas? (Por ejemplo: Plataforma en contra del AVE en el Eixample, contra el ruido en Gracia, o en Horta contra la instalación de la servicio de atención a toxicómanos, etc)

- son más o menos eficaces.
- quitan protagonismo a las asociaciones.
- son más o menos coyunturales.
- tienen más o menos impacto político.
- más o menos impacto mediático, etc.,
- generan más o menos cultura política.
- otro:

25- ¿Cómo valora que se promocione la participación de ciudadanos que no participan en ninguna organización? Me puede dar razones por sí o por no. O, ejemplos de los casos en lo que esto haya funcionado bien o mal.

Pregunta específica para los CGP/DISTRITOS:

En términos generales, ¿cuál es la proporción aproximada de ciudadanos no organizados en los distintos mecanismos formales de participación?

¿En cuáles espacios se registra más participación individual? 3.

¿Captar una mayor participación de ciudadanos no organizados figura como una preocupación u objetivo de trabajo del CGP / distrito? ¿Por qué?

Otras vías de influencia: ¿Es habitual recibir visitas de vecinos, o consultas telefónicas o reuniones informales? ¿Para el CGP/ Distrito es importante mantener estos espacios? ¿Por qué razones?

26-¿Cuáles diría que son las ventajas de la participación institucional? Primero libre y después priorizar entre:

Sondear sobre:

a) Garantiza que las autoridades escucharan los reclamos y propuestas
b) Brinda la posibilidad real de influir en temas y agendas
c) Incentiva el diálogo con otras organizaciones que de otro modo desconocería
d) Arriba a acuerdos formales que propician un compromiso institucional
e) Reduce los niveles de conflicto
f) Si las decisiones finales son consensuadas aporta un plus de legitimidad a la misma
g) Brinda información que de otro modo desconocería
h) Otra:.....¿cuál?

27- Desventajas de los procesos participativos:

i) Ralentiza mucho la toma de decisiones
j) Es costoso, ineficiente
k) Puede provocar problemas/interferencias con los órganos representativos (toma de decisiones contrapuestas)
l) Puede generar conflictos (entre actores, o cuando no se satisfacen las demandas)
m) Si el proceso participativo no es amplio y de calidad, puede generar sesgo en las decisiones (y finalmente, ser antidemocráticas)
n) El ciudadano individual suele estar subrepresentado

o) Propician una sobre representación de las asociaciones
p) Se discute y decide sobre aspectos poco relevantes de la gestión pública de un barrio o de la ciudad
q) Otra: ....¿cuál?

28- En vistas al futuro, ¿Cuáles consideraría que son los beneficios generales del aumento de la implicación ciudadana en el gobierno local?

29- ¿Cree usted que promover la participación puede crear problemas a largo plazo? (sondear en relación a las decisiones que se toman con bajos niveles de inclusión o donde los ciudadanos no organizados no tiene mucha participación; competencias con los propios legisladores, etc.)

30- Por último, ¿pertenece o tiene algún tipo de participación en alguna asociación civil sin fines de lucro?

Finalmente, ¿podría decirme a qué personas (funcionarios, líderes, políticos) le parecería interesante o necesario entrevistar en el tema de participación local?

GUION DE ENTREVISTA 2 – ENTREVISTA SEMI- ESTRUCTURADA

PAUTA BASE DIRIGIDA A DIRIGENTES/LIDERES DE ORGANIZACIONES BUENOS AIRES Y BARCELONA.

Pese a que el corazón del Cuestionario ha sido el mismo, en cada caso ha habido pequeñas adaptaciones en función del contexto político y de la realidad social de ambas ciudades.

Este cuestionario forma parte de la Tesis de Doctorado que estoy llevando a cabo en la Universitat Pompeu Fabra sobre "Cultura Política y Contexto institucional: un análisis comparado de la Participación Ciudadana en los gobiernos locales" y que dirige Carles Ramió. Dicha investigación cuenta con el apoyo institucional de la Fundación Jaume Bofill de Barcelona y el Programa Alban de la Unión Europea.

Ya se han realizado entrevistas con todos los consejeros técnicos y regidores de todos los Distritos, el Director de Participación de la ciudad y la Regidoría de Participación, además de otros informantes claves. Asimismo, se ha iniciado un conjunto de entrevistas a dirigentes de organizaciones y asociaciones de 4 distritos de la ciudad: Gracia, Sants, San Andreu y Nou Barris.

La entrevista no dura más de una hora. Toda la información que aquí se releva será utilizada únicamente con fines científicos, por lo tanto sus respuestas serán valoradas en dicho sentido. Asimismo se preserva el carácter anónimo de las respuestas.

Datos personales e institucionales:

1- Anotar el Nombre de la asociación, entidad o grupo:

2- ¿Que cargo o función desempeña en la misma?

3- ¿Hace cuánto tiempo que participa en esta asociación?

4- ¿En qué año se fundó esta organización?

5- ¿Cuáles son las principales áreas de interés de su organización/asociación o grupo? (breve. Se refiere a cultura, educación, deportes, ocio, cooperación, activismo, etc)

6- ¿Cómo definiría el rol que desarrolla el Gobierno de la Ciudad/Ayuntament de Barcelona en la promoción de la participación en la ciudad?

7- En términos generales, ¿qué factores cree que han favorecido la puesta en marcha de la participación en la ciudad?

j- las competencias del gobierno local
k- las competencias del gobierno autonómico
l- la existencia de leyes que la promueven
m- la cultura ciudadana en general
n- la voluntad política
o- el sistema de partidos
p- el grado de descentralización política
q- la credibilidad de las instituciones

r- la situación económica
s- otros factores

8- ¿Qué factores, por el contrario, impiden la puesta en marcha de experiencias de participación ciudadana?

9-¿Conoce la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura Porteña/ Regidoría de Participación Ciudadana? ¿Cómo evalúa su función en la promoción de la participación en la ciudad?

10- ¿Conoce la Secretaría de Descentralización y Participación/ Dirección de Participación del Ayuntamiento? ¿Cómo evalúa la Dirección de Participación del Ayuntamiento?

11- ¿Qué entiende usted por participar? (primero respuesta libre, luego sondear significados)

- para la toma de decisiones
- para obtener información
- para consultar
- para la cogestión
- para controlar
- para la co decisión
- para crear lazos, formar comunidad
- otras

12- ¿Con cuál de estas frases está más a de acuerdo? Y con cuál más en desacuerdo? Explicar las razones:

La participación....

a) Es una herramienta más entre muchas otras que puede favorecer la renovación y el fortalecimiento de la democracia			
Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada:
b) Es un mecanismo que le otorga mayor legitimidad a la política			
Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada:
c) Permite formar a los ciudadanos en el ejercicio de la democracia			
Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada
d) Es una herramienta que permite generar espacios de representación de los intereses de las asociaciones y obtener facilidades para la tarea que realizan			
Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada:
e) Es una herramienta que permite a los gobernantes conocer las preferencias ciudadanas y decidir si ajustan las prestaciones públicas a sus demandas			
Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada:
f) Es una necesidad que responde a una demanda coyuntural y no hace a la esencia de la democracia/buen gobierno			
Muy de acuerdo:	bastante:	poco:	nada:
g) Es un mecanismo que permite la rendición de cuenta por parte de los gobernantes y la decisión y el control por parte de los ciudadanos			
Muy de acuerdo	bastante	poco	nada
h) Es una herramienta que permite que las asociaciones conozcan de cerca a sus			

representantes y establezcan relaciones con ellos			
Muy de acuerdo	bastante	poco	nada

13- ¿Podría decirme de todas las definiciones anteriores cuál se acerca más a su propia idea de la participación?

14- ¿De todas las iniciativas que ha implementado el Ayuntamiento en el último tiempo en cuáles ha participado su organización?

	Ha sido convocado	Ha participado o participa
Consejos Ciudadanos de Distrito		
Audiencias Públicas de distrito		
Consejos Sectoriales de Distrito		
Consejo de Ciutat		
Consejos Sectoriales de Ciutat		
Plan estratégico Metropolitano		
PAM (Plan de Actuación municipal)		
PAD (Plan de Districte)		
Plan de Equipamiento del Districte		
Otros: ¿cuál?		

15- De los anteriores mecanismos de participación en los que su organización ha estado involucrada, ¿cuál le parece que funciona mejor y por qué? ¿Cuál peor y por qué?

16- ¿En qué casos de los mencionados se obtuvo el impacto esperado? Relate ejemplos

17- ¿En qué medida los políticos/funcionarios dan importancia a las demandas y opiniones de las asociaciones y ciudadanos en estos espacios o mecanismos participativos? (Relatar experiencias y distinguir asociaciones y ciudadanos participantes).

18-¿Cómo evalúa otras formas de participación como por ejemplo las Asambleas barriales, Piqueteros, movimiento de ahorristas, etc., (Buenos Aires) las Plataformas (Barcelona) que están surgiendo en muchos barrios y distritos en función de diferentes demandas o problemas? (Por ejemplo: Plataforma en contra del AVE en el Eixample, contra el ruido en Gracia, o en Horta contra la instalación de la servicio de atención a toxicómanos, etc)

- son más o menos eficaces.
- quitan protagonismo a las asociaciones.

- son más o menos coyunturales.
- tienen más o menos impacto político.
- más o menos impacto mediático, etc.,
- generan más o menos cultura política.

19- ¿Está de acuerdo que se promocione la participación de ciudadanos que no participan en ninguna organización? Me puede dar razones por sí o por no. O, ejemplos de los casos en lo que esto haya funcionado bien o mal.

20- ¿La participación en las experiencias que me ha relatado, ha hecho que como grupo hayan tenido que cambiar la propia estrategia de acción en algún tema en particular? Por ejemplo, ¿la agenda de prioridades ha cambiado?, ¿las propuestas o proyectos se han reafirmado o por el contrario han desistido de algunos de ellos? Por favor, me podría relatar ejemplos de estos cambios y transformaciones.

21- Y a nivel personal, ¿qué enseñanzas le dejan estas experiencias?

22-¿Cuáles diría que son las ventajas de la participación institucional? Primero libre y después priorizar entre:

Sondear sobre:

a- Garantiza que las autoridades escucharan los reclamos y propuestas
b- Brinda la posibilidad real de influir en temas y agendas
c- Incentiva el diálogo con otras organizaciones que de otro modo desconocería
d- Arriba a acuerdos formales que propician un compromiso institucional
e- Reduce los niveles de conflicto
f- Si las decisiones finales son consensuadas aporta un plus de legitimidad a la misma
g- Brinda información que de otro modo desconocería
h- Otra:.....¿cuál?

23- Desventajas de los procesos participativos:

i- Ralentiza mucho la toma de decisiones
j- Es costoso, ineficiente
k- Puede provocar problemas/interferencias con los órganos representativos (toma de decisiones contrapuestas)
l- Puede generar conflictos (entre actores, o cuando no se satisfacen las demandas)
m- Si el proceso participativo no es amplio y de calidad, puede generar sesgo en las decisiones (y finalmente, ser antidemocráticas)
n- El ciudadano individual suele estar subrepresentado
o- Propician una sobre representación de las asociaciones
p- Se discute y decide sobre aspectos poco relevantes de la gestión pública de un barrio o de la ciudad
q- Otra: ....¿cuál?

24- En términos generales, usted describiría la participación de su asociación como “política” en algún sentido? (sondear en qué sentido)

25- Estas experiencias de participación, ¿incrementaron su conocimiento de cómo trabaja la política, de cuál es su lógica de funcionamiento?

26- ¿Su evaluación acerca de cómo funciona/opera la política es más o menos favorable respecto a la que tenía antes de participar en los procesos participativos que me ha relatado?

27- ¿Cómo caracterizaría a la trama asociativa porteña / barcelonesa? (densidad, perfil, carencias, virtudes, defectos)

28- Por último, ¿podría sugerirme alguna otra persona o asociación para entrevistar?

Muchas Gracias por su participación