

POLÍTICAS PARTICIPATIVAS, ¿UNA DEMANDA CIUDADANA O UNA NECESIDAD POLÍTICA?

Diego Martín FURNARI

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Magister en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales.

Resumen

El presente *paper* pretende reflexionar sobre algunos supuestos vinculados con las nuevas miradas sobre las democracias modernas a partir del fortalecimiento de algunas herramientas que suponen una mejora sustancial en el ejercicio cotidiano del mencionado sistema. Los bajos niveles de legitimidad de la ciudadanía respecto a sus gobernantes y a las instituciones que forman parte del Estado que se registran en América Latina en general y en la Argentina en particular obligan, al menos, a poner sobre la mesa algunas ideas que puedan aportar en arduo camino para fortalecer el sistema político, revitalizarlo frente al escepticismo generalizado y a la falta de compromiso del ciudadano promedio.

Una de esas herramientas se define a partir de la inclusión (desde un rol renovado) del ciudadano como partícipe necesario de las decisiones públicas. En ese marco, resulta una creencia generalizada (impuesta muchas veces por la propia clase dirigente) que la ciudadanía reclama constantemente esos espacios de participación o consulta a los efectos de sentirse parte del poder político y obtener así mayores márgenes de maniobra para mejorar su calidad de vida y la de los demás. Es más, resulta difícil encontrar posiciones que nieguen la importancia de dichos espacios participativos como fuentes de legitimidad y mejora de las capacidades estatales. A su vez, y en sintonía con los procesos de descentralización iniciados a fines de los noventa, suelen ser unívocas las posturas que proponen al municipio como aquel nivel de gobierno que, por su cercanía con el vecino/ciudadano, se encuentra en mejores condiciones para generar y promover dichas políticas.

A su vez, las políticas participativas más consolidadas en los municipios argentinos (como el Presupuesto Participativo) no muestran niveles superlativos de participación ni instancias posteriores de involucramiento del vecino, con lo cual cabe el interrogante respecto de si la necesidad de incrementar las instancias de participación ciudadana son más una exigencia del sistema político y de la clase gobernante en su desesperada búsqueda de márgenes de gobernabilidad (legitimidad) en el marco de la desafección respecto de la política o verdaderamente se constituye en un tema prioritario para la agenda social.

Por tanto, la propuesta del presente *paper* es la de reflexionar críticamente respecto de aquella mirada según las cuales el Estado, en pos de superar una visión estática y ausente de sí mismo, debe transformarse en el promotor de una serie de políticas de descentralización e inclusión de la ciudadanía en el proceso decisorio con el objeto de transformar y fortalecer la democracia tradicional y, fundamentalmente, el modelo representativo. A su vez, se busca identificar las motivaciones que llevan a los gobiernos a plantear este tipo de políticas públicas, determinando si se encuentran dadas las condiciones para una participación consiente, efectiva y comprometida por parte de los actores sociales, reflexionando respecto de si las políticas participativas constituyen una demanda real y constante por parte de los ciudadanos en general, o, más bien, una necesidad de la gestión política como forma de aumentar los márgenes de legitimidad frente al pueblo.

Palabras claves: Participación ciudadana – legitimidad – gobierno abierto

1. El Estado y sus nuevos desafíos

El Estado se enfrenta a constantes desafíos en el marco de las novedosas formas de organización y distribución del poder global, lo cual pone al Estado frente a una realidad muy diferente a la de algunos años atrás, compartiendo el poder con nuevos actores y una multiplicidad de demandas no tradicionales que lo obligan a tomar nuevas decisiones, pero, fundamentalmente, a tomar esas decisiones de otra manera.

En los últimos años, una nueva ola de reforma del Estado ha dejado su impronta en todo el mundo, pero espacialmente en Latinoamérica: el gobierno abierto¹. Este paradigma postula que el gobierno debe ser más colaborativo, participativo y transparente, aprovechando los nuevos canales de comunicación que las tecnologías de la información ofrecen. En tal sentido, es necesario entender que, para la existencia de un verdadero gobierno abierto, resulta fundamental que la ciudadanía aproveche la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor o contralor). Es decir que no es condición suficiente que el Estado brinde las herramientas y canales de participación, sino que es indispensable que la ciudadanía se comprometa en su utilización, promoción y control. Si ello no sucede de manera generalizada, cualquier iniciativa de participación carecerá de sentido, incumpliendo con el objetivo de fondo: integrar al ciudadano al proceso decisorio del Estado y mejorar con ello la calidad de la política pública.

Las políticas de gobierno abierto constituyen una verdadera filosofía orientada a cambiar definitivamente la manera de gestionar el espacio público, haciendo especial hincapié en la generación de espacios participativos, colaborativos y transparentes; en

¹ El Gobierno de Barack Obama aprobó, a inicios de 2009, la Iniciativa Open Government como un esfuerzo de su administración para crear niveles de apertura en el Gobierno sin precedentes. La iniciativa está basada en tres principios o postulados, que traducimos y resumimos: El gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y provee información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo. El gobierno debe ser participativo. El compromiso público potencia la efectividad del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones. Ver más información en <http://www.whitehouse.gov/open/about>. Fecha de consulta: 15/10/14.

la disponibilidad de aquellos aspectos tecnológicos necesarios para su implementación (aunque ya no ocupen el lugar central que tenían en el marco del gobierno electrónico); la rendición de cuentas, la transversalidad; la implicación y el empoderamiento ciudadano; la apertura-disponibilidad de la información pública, entre otros.

En tal sentido, resulta posible distinguir tres elementos o supuestos fundamentales para poder hablar de gobierno abierto y, por tanto, comenzar a reflexionar sobre sus verdaderas limitaciones y utilidad. Ellos son, según Oscar Oszlak (2012:3):

1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la co-producción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión; y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor).

El orden elegido por el autor para describir cada componente no necesariamente implica el grado de importancia para la concreción de un gobierno abierto, aunque no es menos cierto que la revolución tecnológica (globalización de por medio) y el proceso de mediatización de la política por el cual los medios impusieron su lógica en la construcción de la agenda obligan a considerar la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas que, por un lado, acortan la distancia entre gobernante y gobernado y, por otro lado, brindan un mayor y mejor acceso a la información pública, así como nuevos canales de interacción entre los vecinos.

Ahora bien, el uso de las nuevas tecnologías como eje para la conformación del gobierno abierto y como una nueva forma de gestionar la cosa pública reconoce una limitación más cultural que técnica. En efecto, para poder desarrollar con eficacia este tipo de políticas públicas, se necesita, como condición previa, la voluntad política de abrir las puertas del Estado, independientemente de la inversión tecnológica que presupone este tipo de iniciativas. La decisión de brindar la información pública necesaria para que se lleven adelante verdaderos procesos de discusión política y de control sobre la cosa pública es una precondition para el desarrollo e implementación de este tipo de políticas.

En ese punto, se entrecruzan los dos primeros componentes del gobierno abierto: las nuevas tecnologías (disponibilidad y acceso) y la apertura del gobierno para brindar la información necesaria. Esta combinación es necesaria, dado que, si solo existiese uno de esos elementos, estaríamos frente a un desarrollo insuficiente, puesto que, si hay disponibilidad de las nuevas tecnologías, pero no hay un acceso amplio a la información y a los procedimientos públicos, las herramientas técnicas carecen de utilidad. Por otro lado, si el gobierno decide abrir las puertas de su información, pero no existen (o no están disponibles para todos) los canales o medios de comunicación tecnológicos (que planteen lógicas de interacción), no será posible acceder, comunicar o analizar dicha información y, por tanto, se dificulta el empoderamiento ciudadano.

El último de los elementos resalta la necesidad de que la ciudadanía no solo reclama participación o apertura de espacios dentro del proceso decisorio, sino que está dispuesta a hacer uso de ellos activamente, a comprometerse con esa posibilidad y que el acceso sea además lo suficientemente representativo. En tal sentido, sostiene Oszlak (2012:16) que:

... no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada. El empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla.

En este punto, encuentro uno de los elementos que debilita, o al menos erosiona, las virtudes y beneficios de las políticas participativas (se lleven adelante o no en el marco de políticas de gobierno abierto). Porque, si la reforma del Estado está orientada a reconocer los nuevos desafíos y las novedosas formas de organización de la sociedad civil en pos de acercar posiciones entre gobernantes y gobernados, este conjunto de políticas públicas debería desarrollarse en un marco de simetría entre las condiciones de ambos participantes. Ahora bien, como sostiene Bobbio (1989), la relación de subordinación entre gobernantes y gobernados son relaciones entre desiguales. Existen múltiples esferas en donde los poseedores del poder tienen “ventajas” por sobre los ciudadanos a la hora de poder decidir respecto de sus posibilidades en el marco de estas nuevas estrategias gubernamentales. Estas diferencias (que aumentan exponencialmente en aquellos lugares donde existan fuertes desigualdades sociales y económicas) perjudican de forma notable la calidad de la participación y, en definitiva, pone en tela de juicio la verdadera utilidad práctica de las políticas participativas.

2. La ciudadanía y el aprovechamiento de los espacios participativos

Por lo antes expuesto, es que el empoderamiento de la ciudadanía resulta una condición necesaria, aunque no suficiente, para la aplicación de políticas participativas, cuyo principal objetivo es la mayor apertura y transparencia de los gobiernos. Por tanto, es necesario que el vecino adquiera determinadas características para poder realmente considerarlo sujeto activo en el proceso participativo, las cuales son una construcción por parte del gobierno, pero también de la propia ciudadanía. Por ello, es conveniente centrar la reflexión en pos de dos grandes ejes a partir de los cuales vertebrar las conclusiones del presente: por un lado, la predisposición de los gobiernos a brindar las herramientas para facilitar la participación; por el otro, el nivel de compromiso que la ciudadanía tiene con este tipo de iniciativa (en términos de conocimiento y participación real en los espacios y a través de las herramientas puestas a disposición por el gobierno).

En lo que respecta al primero de los puntos, me interesa retomar los dos primeros criterios vertidos por Oszlak a la hora de hablar de gobierno abierto. El primero, vinculado a la tecnología disponible (para generar una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía); el segundo, relacionado a la apertura del gobierno de canales para brindar información. En este punto, el gobierno debería establecer toda la infraestructura necesaria para poder informar y comunicar sus decisiones, así como los datos estadísticos de relevancia para empoderar al ciudadano. Ello implica no solo incorporar medios y espacios tecnológicos (como la web 2.0, redes sociales, portales de acceso a la información), sino acercarlos al ciudadano con información útil, precisa, libre y de interés a través de un rol activo por parte del Estado. En este sentido, es evidente que el gobierno debe tomar la iniciativa en pos de transparentar sus procesos decisorios en el marco de un sistema político que suele recibir críticas en este sentido y abandonar el modelo pasivo que desarrolla, por ejemplo, hoy en día la provincia de Buenos Aires, a diferencia de lo que dispuso el Gobierno nacional a través de la Ley N.º 27.275 de acceso a la información pública (del año 2017) en el marco de un rol activo en la construcción y difusión de los datos que produce o utiliza el Estado o terceros vinculados con él.

Lo anterior es de suma importancia para que la ciudadanía interesada en participar de las instancias que el Estado disponga encuentre la información pertinente con relativa facilidad, en un lenguaje accesible para todos y en formato abierto (lo cual implica la libre utilización de la información sin explicaciones ni trámites de por medio). Igualar las posibilidades para el acceso a la información pública es una condición indispensable para garantizar la equidad y alcanzar los objetivos que la política participativa tiene. Un ciudadano bien informado y sin que ello implique una situación traumática o excesivamente “burocrático” es un ciudadano que encuentra motivaciones para aportar al proceso decisorio.

En la actualidad, la mayoría de los Estados (en sus diversos niveles de gobierno) hacen uso de las TIC, reconociendo su importancia y valorándolas como fuentes de información e insumos para la planificación de políticas públicas. Ahora bien, a esta manera de gestionar los procesos comunicacionales, el *feedback* entre gobernantes y gobernados, debe completarse con un proceso transparente y constante a través del cual brindar la información indispensable para la toma de decisiones. A menudo los ciudadanos no participan en diferentes espacios por falta de información, por desconocimiento, por desinterés o decepción dada la incredulidad sobre los verdaderos efectos de la participación.

La predisposición de los gobiernos a brindar información suele ser exagerada (en particular desde el punto de vista discursivo, en la creación de mitos de gobierno), entre otras cosas porque existe una fuerte desconexión entre las distintas áreas dentro de un mismo nivel de gobierno (ni hablar entre niveles de gobierno), por la existencia de “celos” respecto de los ámbitos de competencia y por la inexistencia de un procedimiento administrativo claro y eficiente. En consecuencia, la poca información que los gobiernos ponen a disposición suele ser irrelevante, ilegible, escasa o desactualizada para ciudadanos que, en su mayoría, carecen de un nivel de formación profesional que les

permita interpretar esos datos. Un ejemplo de lo antes señalado podría ser el presupuesto (en cualquiera de sus niveles), dado que este, en la mayoría de los casos (no en todos), se encuentra disponible en la página web o, en última instancia, puede solicitarse en los recintos del Poder Legislativo. No obstante, su lectura e interpretación suele ser muy engorrosa, incluso para quienes poseemos cierto nivel formativo vinculado con el tema. Otro ejemplo es la disparidad entre los distintos gobiernos locales que adhirieron a la Ley N.º 15.000 sobre presentación de la Declaración Jurada Patrimonial de funcionarios, ya que, en muchas webs institucionales, no están publicadas y, en el mejor de los casos, se encuentran desactualizadas. Estas falencias desincentivan a una ciudadanía que de por sí encuentra pocas razones para participar en el marco de una agenda social en la que estas preocupaciones claramente no se encuentran dentro de las prioridades (muy por debajo de temas como pobreza, inflación, inseguridad, desempleo, entre otros).

Por tanto, la predisposición de la ciudadanía para aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en dicho proceso, no es un detalle accesorio en el marco de la construcción de un modelo estatal abierto y orientado a una mayor eficiencia. Esta línea de pensamiento se estructura entendiendo que no toda la responsabilidad debe recaer exclusivamente en los gobernantes, sino que, resulta condición necesaria que la ciudadanía haga uso de los espacios de participación y las herramientas que los gobiernos establecen, pero también que reclame nuevas estrategias, más y mejor información, y se convierta en una instancia de control. Considerar los elementos aislados o corriendo por caminos separados sería no solo un error conceptual, sino que también implicaría partir de un mal diagnóstico a la hora de enfrentar las problemáticas vinculadas con el fortalecimiento institucional y democrático.

3. La desafección ciudadana frente a las promesas incumplidas de la democracia

La predisposición de la ciudadanía para acercarse y colaborar con el Estado, ya sea en la detección de problemáticas (diagnóstico), planificación, ejecución o evaluación (control *ex post*) de la política pública, es un tema central para discutir el verdadero impacto de la apertura de un gobierno hacia la ciudadanía y que ella no se reduzca a aspectos declarativos o decisiones sin contenido real. Como sostuve anteriormente, uno de los puntos de discusión radica en la desafección que el ciudadano promedio tiene para con la democracia y sus derivaciones. Bobbio (1996) justificó este distanciamiento por las “promesas incumplidas” de la democracia: formalismo, distanciamiento, burocracia, opacidad y asimetría conspiran contra la necesidad de una democracia eficaz y eficiente y propician los movimientos autoritarios que prometen resultados a corto plazo. Es decir que el descreimiento generalizado para con la política, sus actores e instituciones (en la Argentina ello se materializó en la crisis del 2001/02), ha condicionado la calidad y cantidad de la participación ciudadana (y por tanto impactado en la demanda) ha generado un sentimiento de rechazo y desinterés por la posibilidad de participar activamente en

los procesos políticos, no sólo por una consideración respecto de la cual se cree que el Estado es el responsable de absolutamente todo, sino también por las malas experiencias de quienes, habiendo participado de una o varias instancias, vieron caer en saco roto sus esfuerzos (ya sea por incapacidad del Estado, corrupción o porque las instancias de participación no culminan con efectos reales en la política pública).

Por otro lado, no es menos cierto que la ciudadanía tiene cada vez menos tiempo para dedicarle a la participación política en general y solo reclama o utiliza esos espacios cuando sus derechos o su calidad de vida se encuentran directamente amenazados. Sin la presencia de ciertos incentivos, resulta difícil pensar en una ciudadanía activa, ya que, como sostiene Oszlak (2013:3): “los ciudadanos suelen movilizarse y convertirse en actores políticos, cuando sus intereses son afectados, sus derechos desconocidos o sus valores conculcados. De otro modo, la tendencia natural es al *free riding*”.

Es decir que el principal desafío a la hora de hablar respecto de la consolidación de un Estado participativo está ligado a decodificar las motivaciones que incentiven a los ciudadanos a participar activamente y de manera comprometida junto a los gobiernos. Si estas condiciones no se cumplen, difícilmente los gobiernos puedan trabajar en pos de un mayor desarrollo del Estado en términos de transparencia, eficacia, mayor y mejor democracia.

Un elemento sobre el cual se ha avanzado y puede resolver en parte la falta de tiempo y la sensación de complejidad en la participación de esos espacios es la incorporación de nuevas tecnologías a través de plataformas modernas, ágiles e inclusivas, aunque también es peligrosa la tentación de exceder los límites y terminar en una gestión totalmente atravesadas por esas tecnologías, prescindiendo de la construcción conjunta y cara a cara entre ciudadanos y gobernantes. Un ejemplo de ello, podemos encontrarlo en las modificaciones implementadas a partir del año 2017 por la municipalidad de La Plata al programa de Presupuesto Participativo a través de la sustitución de las asambleas deliberativas por una plataforma web en la que se presentan y votan los proyectos vecinales sin que exista un intercambio, diálogo e incluso una discusión política de la cual surjan acuerdos, consensos y una mayor legitimidad de las opciones propuestas².

Lo expuesto hasta el momento permite reflexionar y discutir sobre dos ejes principales, los cuales deben convertirse en las calves en torno a las políticas participativas. En primer lugar, un hecho cuya coincidencia, tanto entre los teóricos como entre los decisores gubernamentales, parecería innegable: los Estados deben promover el desarrollo y la aplicación de políticas tendientes a integrar al ciudadano al proceso decisorio; deben abrir sus puertas para brindar una imagen de mayor transparencia a través de instancias de control y, fundamentalmente, de acceso libre a la información pública y así contribuir con la consolidación de las democracias (en especial para países como la Argentina, que la han recuperado hace poco tiempo). Desde ese punto de vista, la filosofía del gobierno

² Para más información al respecto, léase Furnari, Diego Martín. “Del dicho al hecho. Un análisis comunicacional de los discursos y políticas participativas en la ciudad de la plata: 2015-2018. *Revista Hologramática* - Facultad de Ciencias Sociales. UNLZ. Año XV, número 29, vi, pp.41-56. ISSN 1668-5024.

abierto descansa, principalmente, en el eje participativo, entendido como un valor democrático en sí mismo, ya que supone una expresión de autonomía, de libertad y de lucha, convirtiéndose en una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, a través de su propia intervención. En este sentido, probablemente exista un consenso generalizado entre todas (o la mayoría) de las fuerzas políticas, aunque la principal diferencia radica en el cómo de la política pública, en la metodología a aplicar y en la manera de tomar las decisiones finales. Aquí radica el segundo eje que, existiendo consenso en cuanto al primero, resulta necesario rediscutir en el marco de los nuevos desafíos que el Estado enfrenta. Me refiero a si la participación, tanto como espacios de construcción colectiva o como política pública tradicional, constituyen una demanda real y, por tanto, una necesidad de la ciudadanía, o, por el contrario, forma parte de las herramientas que los gobiernos desarrollan para justificar y prolongar su propia existencia (continuidad en el poder). Porque esa definición va de la mano del mayor o menor esfuerzo por parte de un gobierno por promover ciertas políticas o espacios con características más o menos abiertas e, incluso, la resistencia que la ciudadanía, en caso de estar comprometida con las políticas participativas, pueda generar en caso de cambios de forma y fondo que no satisfagan sus expectativas.

4. Participación real vs. participación simbólica

Más allá de coincidir en que las políticas participativas son una herramienta muy importante para fortalecer la democracia en tanto y en cuanto achica la distancia entre gobernantes y gobernados, no es menos cierto que no todas esas políticas tienen las mismas intenciones, las mismas formas de entender la inclusión del ciudadano y mucho menos los mismos objetivos. Por ello, me parece apropiado como variable de análisis (en mi opinión una central en el marco de las discusiones propuestas) que tiene que ver con la distinción entre participación real y participación simbólica. En ese camino, Malacalza (2004:47-48) sostiene que:

La participación real ocurre cuando los miembros de una comunidad pueden, a través de sus acciones, incidir efectivamente en la naturaleza de las decisiones políticas. Esto implica ejercer incidencia real sobre: la identificación de los problemas; la determinación de prioridades de acción; las estrategias a desarrollar; la implementación de los distintos cursos de acción y su evaluación.

La participación simbólica es aquella en donde, existiendo canales y espacios dispuestos por el propio gobierno y habiendo participación ciudadana, las decisiones que de esos espacios surge no tienen injerencia real en las decisiones que pueden afectar sustancialmente la vida de los ciudadanos. En general, se trata de acciones de segundo o tercer orden y que buscan deslindar responsabilidades del propio Estado en manos de los vecinos como “responsables” de tomar la decisión. En este caso, ya sea por desinterés

de la ciudadanía, por una conceptualización del propio Estado o simplemente porque se considera que las políticas participativas solo son un cascarón discursivo que aumenta los márgenes de legitimidad de una gestión de gobierno, la participación simbólica resulta sumamente peligrosa, ya que crea una ilusión de participación, pero subsume al vecino en una pasividad que no contribuye en la mejora de la prestación de los servicios estatales.

Un informe de la Secretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación Argentina, publicado durante la gestión de Ignacio Lamothe al frente de la mencionada Secretaría (durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner)³, vinculado al análisis del presupuesto participativo en los municipios del país, sostuvo que, en lo que respecta a la participación de la población en la elección de los proyectos, en un 45 % de los municipios, se registra una participación entre el 0,1 % y el 1 %; un 16 % estuvo entre el 1,1 % y el 2 %, y un 39 % tuvo entre el 2,1 % y el 8,3 %. Por el contrario, la participación en las asambleas (instancias más interesantes como herramienta de construcción política y para la obtención de más y mejor información en comparación con la selección de los proyectos) en la mayoría de los casos es menor, rondando una media del 0,5 %. Este tipo de datos refleja una muy baja concurrencia a una de las políticas participativas por excelencia, lo cual se refleja también en otras iniciativas de los gobiernos locales.

En definitiva, la participación efectiva (y representativa en términos de la población total) de la ciudadanía en aquellos espacios (autogestionados o puestos a disposición) resulta un factor excluyente para evaluar la efectividad que tiene (en términos del impacto en la vida cotidiana de la ciudadanía) la puesta en funcionamiento de un sistema participativo. Pero lo más importante es comprender, en toda su dimensión, cómo operan las lógicas para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, actor fundamental en el marco de estas nuevas formas de institucionalización de la política, para comprender hasta dónde la prédica que promueve más participación del vecino resulta una demanda originada por parte de la propia ciudadanía (y por tanto implicaría un mayor compromiso) o, por el contrario, una sensación impuesta por parte de los gobiernos con el objetivo de legitimar sus acciones (y, en virtud de ello, un desafío mayor para consolidar este tipo de espacios).

5. Los gobiernos locales como nuevos garantes de la participación

Ahora bien, las reformas implementadas a nivel mundial durante los últimos 25 años y la necesidad de amoldarse al contexto de poscrisis que la Argentina experimentó en ese período obligaron al Estado (particularmente a los municipios) a cambiar, a repensar su propia lógica, su rol en el escenario político y, en especial, la manera de pensar y llevar a cabo la política pública. Ello implicó no solo un aumento exponencial de sus funciones (excediendo largamente a las tradicionales), sino también el asumir un rol protagónico (activo), de cercanía con el vecino, de compromiso en la resolución de sus conflictos.

³ Véase en https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf.

Este fenómeno operó en la Argentina como consecuencia de la crisis político/institucional de 2001/02 y significó una “municipalización” de la crisis por parte del estado nacional (profundización del proceso de descentralización), obligando a los gobiernos locales a hacerse cargo de situaciones no previstas en su modelo burocrático de gestión. En este marco, se trabajó en el desarrollo de estrategias para la planificación y sistematización de políticas públicas cuyo objetivo principal era el de acercar a los gobiernos locales definitivamente a la ciudadanía, fortaleciendo de esa manera, su base de legitimidad.

En dicho contexto, ¿sería posible reconocer que la ciudadanía reclamó esos espacios participativos? Si analizamos la naturaleza de los reclamos o demandas de la ciudadanía en los meses inmediatos a la explosión de la crisis de 2001/02, sería posible reconocer cuestiones vinculadas a demandas laborales, de seguridad, sanitarias, pero, fundamentalmente, relacionadas al “que se vayan todos”, lo cual configuró un rechazo mayoritario respecto de la política, los políticos y, por ende, la participación política. Es decir que los distintos movimientos (individuales, colectivos, transitorios o permanentes) desarrollaban sus actividades alrededor de aquellas demandas urgentes de la ciudadanía y se alejaban de todas aquellas actividades vinculadas con la participación política. Dicha actitud fue no solo comprensible, sino hasta lógica, teniendo en cuenta el contexto de crisis que la sociedad estaba experimentando y la gran cantidad de demandas insatisfechas por parte de la clase gobernante.

Ahora bien, la recuperación paulatina del Estado que comenzó en 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner, y que en 2007 experimentó su primer pico de crecimiento económico, trajo como consecuencia que la ciudadanía, a través del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, retomase el interés por algunos aspectos propios de la esfera política, aunque sin configurar un reclamo generalizado y, mucho menos, una demanda primordial. Entonces, si la ciudadanía no reclamó ni reclama masivamente la apertura del Estado y la ampliación de los espacios participativos, ¿quién es el promotor de dichas políticas y por qué?

Sobre este punto, me interesa reflexionar finalmente, para proponer una discusión que, sin agotarse en el presente artículo, busca abrir nuevos caminos para discutir el porqué de la política pública, en este caso, todas aquellas inscriptas en el marco general de la filosofía de gobierno abierto. Anteriormente, insistí en que la participación resulta el eje central de dicha forma de entender la gestión de lo público y que, si bien la ciudadanía reclama participación y apertura de espacios dentro del proceso decisorio, el compromiso a participar activamente de los nuevos espacios es relativo o, al menos, inestable. Por tanto, y como señala O’ Donnell, una ciudadanía de baja intensidad atenta contra cualquier política de gobierno abierto, lo cual conspiraría en contra de la demanda y promoción de las políticas participativas propias de la propuesta en cuestión; entonces, ¿de dónde surgen las iniciativas que actualmente y en diversas localidades de la Argentina se desarrollan en ese sentido? Este interrogante constituye el principal eje de discusión, ya que está relacionado con las motivaciones y los fundamentos últimos de la política pública. ¿En qué agenda la participación ciudadana constituye un tema primordial? ¿Hasta qué punto

el Estado está dispuesto a abrir sus puertas para que los políticos no profesionales (como sostiene Abal Medina) hagan y deshagan a su antojo?

6. ¿Algunas reflexiones finales?

En definitiva, el principal promotor de este tipo de espacios de política pública es el propio Estado o, mejor dicho, la clase gobernante. No obstante, y entendiendo que lo más importante no es este punto, sino las motivaciones que justifican la toma de decisiones, restaría identificar las razones que llevan a los funcionarios políticos a llevar a cabo este camino, sobre todo si partimos del supuesto de la falta de interés por parte del otro actor. Por ello, y como punto de partida para futuras reflexiones, me interesa hablar sobre el concepto de *legitimidad* como fundamento de estas decisiones. Es decir, la necesidad (por salir de una crisis institucional y como consecuencia de los cambios operados por un nuevo proceso de descentralización o municipalización de la crisis) por parte de los gobernantes de justificar su propia existencia (cargos o funciones) para luego, propender su continuidad o perpetuidad en el poder. Ahora bien, ¿estas prácticas son nuevas en el escenario político? En lo absoluto. Todos los tipos de poder han ejercido y seguirán ejerciendo presión para no perder el mínimo de consenso que les permite sostener su *statu quo*. No obstante ello, lo que ha cambiado en la actualidad está relacionado con los nuevos desafíos que el Estado enfrenta (sobre todo los gobiernos locales) en términos de un aumento cuantitativo y cualitativo de las demandas y exigencias ciudadanas, así como el surgimiento, como consecuencia de la revolución tecnológica, la aparición de las TIC y del ciudadano virtual, de nuevos canales de control del poder político y expresión ciudadana. Este escenario complejo obliga a los gobernantes a agudizar el ingenio y a implementar nuevas estrategias que refuercen los lazos de confianza mediante los cuales accedieron al lugar de privilegio como decisores públicos.

Ahora, ¿qué entendemos por poder legítimo, y dónde radica su importancia para las presentes reflexiones? Si tomamos lo señalado por Bobbio (2014:126) cuando hace referencia a los estudios presentados por Weber, sería posible decir que la legitimidad implica: “el poder que logra determinar el comportamiento de los miembros de un grupo social emitiendo mandatos que son obedecidos habitualmente en cuanto su contenido es tomado como máxima de su conducta”.

Entonces, lo que los gobernantes buscan a partir de esta idea está relacionado con el refuerzo de sus propias decisiones a partir de la construcción de un discurso y de diversas prácticas que intentan demostrar la vigencia del “pacto social” por el cual los ciudadanos les delegaron el poder para ejercer su función actual. Este proceso de legitimación, que, hasta hace unos treinta años, se limitaba a los resultados electorales, en la actualidad se ha visto alterado como consecuencia del surgimiento de nuevos espacios para la práctica política que están por fuera de la estructura del Estado (ámbito tradicional de la política), entendiendo que ello se debió al cambio en el concepto del espacio público, ampliando o, incluso, borrando las fronteras entre lo estatal y lo que no

lo es (fundamentalmente, incluyendo a la sociedad civil). Este aspecto está relacionado, por una parte, con una demanda creciente de la ciudadanía —la realidad es que se trata del proceso de mediatización de la sociedad, en general, y de la política, en particular— y, por otro parte, con el rol activo que los medios masivos de comunicación han cobrado a la hora de influir en el pensamiento y las decisiones de la gente; se convirtieron en factores claves para denunciar o acusar a los funcionarios o gestiones respecto al desempeño de su estadía en el poder. Las campañas electorales (cada vez más extensas) necesitan de nuevas estrategias y nuevos logros para mostrar y participar en la construcción de la imagen del candidato. En ese marco, es posible identificar la principal motivación o justificación para la existencia y, fundamentalmente, la promoción de políticas públicas participativas, ya que ellas no tienen un correlato cuantitativo en cuanto a su acceso o aprovechamiento por parte de la ciudadanía. Este tipo de espacios políticos no suelen formar parte de la agenda social —no vemos manifestaciones sociales (políticas) reclamando más participación de la ciudadanía—; tampoco por parte de la agenda mediática, ya que los medios de comunicación masiva manipulan otros temas que tienen mayor incidencia en la agenda política y social.

Por tanto, es claro que existe una presunción desmesurada respecto del deseo y la predisposición (o disponibilidad) del ciudadano para, además de trabajar, estudiar, tener familia, dedicar tiempo al ocio, entre otras actividades, para involucrarse y hacerse parte del trabajo que los funcionarios, muy bien pagados, deberían hacer. Ello no implica desconocer los enormes beneficios que este tipo de iniciativa tiene, enmarcándola, como lo señalamos al comienzo, dentro de la denominada “filosofía de gobierno abierto”, sino que intenta poner el foco de análisis en las verdaderas motivaciones de la toma de decisiones y poder, y, de esa manera, realizar un mejor análisis de los resultados (efectividad y eficiencia) de la política pública. A su vez, permitiría abrir un espacio de discusión necesaria no solo en el ámbito académico, sino, fundamentalmente, en el político para profundizar la consolidación democrática.

La implementación de políticas públicas participativas, la proliferación de espacios de construcción colectiva de un futuro común, la mayor transparencia en los procesos decisorios, la puesta en funcionamiento de una evaluación *ex post* de las actividades desarrolladas por los gobiernos, la disponibilidad de más y mejor tecnología para las comunicaciones y la información no constituyen elementos suficientes para garantizar el éxito de este tipo de políticas públicas. Para ello, resulta indispensable empoderar al ciudadano y convertirlo en un actor clave (yo diría protagonista) del proceso, consciente de su rol, de sus derechos y obligaciones, e informado respecto de la realidad que lo rodea. Si estas condiciones no acompañan a la apertura o iniciativa estatal, seguiremos en presencia de una cáscara vacía de contenido real, una estructura que solo disimula las falencias de una gestión o, en el mejor de los casos, la disfraza como una etapa más del proceso de descentralización.

En definitiva, resulta necesario comenzar a discutir el verdadero fundamento de las políticas públicas, en general, y, en particular, aquellas de carácter participativo para

poder comprender mejor el proceso decisorio e involucrar a la ciudadanía de manera responsable. Analizar las causas de las decisiones de los gobernantes permite mejorar las evaluaciones *ex post* que resultan indispensables para analizar la continuidad, reforma o supresión de las políticas de gobierno. A su vez, el reconocimiento de los objetivos de la política colabora con un mejor direccionamiento de los recursos, con una asignación más eficiente de las herramientas y, como consecuencia final, un acompañamiento más sincero por parte de la sociedad civil. Por último, la discusión en este sentido implica la superación de la etapa inicial configurada por la instalación, en el imaginario colectivo, de la necesidad de implementar políticas participativas. Es decir, entendiendo que el consenso respecto a los beneficios de abrir el Estado a una mayor y mejor participación de los actores sociales es un hecho ineludible, resta dejar de lado dicha etapa para reflexionar y avanzar en términos de una mejor política pública enmarcada en una participación comprometida y que no se limite a suplir las funciones básicas, esenciales del Estado (aquellas que fundamentan su origen y continuidad, en especial respecto del nivel local de gobierno) y que apunte a transparentar los procesos decisorios y a otorgar un lugar protagónico en el control *ex post* de las medidas gubernamentales.

Bibliografía

ARROYO, D. (1997). Desinterés por lo político y nuevas formas de representación social en la cultura mediática. *Oficios Terrestres*, N.º 4, La Plata.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001). *La Reforma de la nueva administración pública: Ahora en la agenda de América Latina. No Obstante... Evaluación de la nueva administración pública en el mundo*, Río de Janeiro.

BOBBIO, N. (1996). *El Futuro de la democracia*. México: FCE.

—. (2014). *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México: D. F.

FURNARI, D. (2014). *Un análisis Comunicacional sobre el presupuesto participativo en el barrio Altos de Hernández: Construyendo procesos de integración*. Tesis de la Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales – Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, D. (2003). *Estado Nación y la crisis del Modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Tesis Norma.

MALACALZA, L. (comp.). (2004). *Reforma política y participación ciudadana*. Buenos Aires, Fundación Sergio Karakachoff.

MEDINA, J. A. (h) (2008). *La muerte y la resurrección de la representación política*. 2.ª edición. Buenos Aires, Fondo de Cultura económica.

O'DONNELL, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas, en *Revista Desarrollo Económico*, 33(130): 163-184.

OSZLAK, O. (2001). El Estado transversal. *Encrucijadas Buenos Aires*, Año 1, N.º 6, Abril.

— (2003). ¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas. En: VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Ciudad de Panamá.

— (2012). Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, desafíos. En: VIII CONFERENCIA ANUAL INPAE 2012: GOBIERNO ABIERTO: POR UNA GESTIÓN PÚBLICA MÁS TRANSPARENTE, PARTICIPATIVA Y COLABORATIVA, San Juan de Puerto Rico.

— (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En: XVIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, Montevideo.

PIANA, R. S. (2012). Reformando la reforma. Idas, frenos y venidas en torno a las políticas de gobierno electrónico en la Provincia de Buenos Aires. En: VII JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP ARGENTINA EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO ACTUAL: DEBATES DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES, Buenos Aires.

— (2013). *El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.