



Acerca de la Participación Ciudadana Y el Protagonismo Social

Autor: Claudia Bernazza¹

Primeras consideraciones

La **participación ciudadana** se reinstaló con fuerza como concepto en la comunidad académica y política a partir de la década del ochenta y en especial, en la década del noventa. Su auge tuvo lugar en el mismo momento en que se acrecentó el desprestigio de lo político. Si bien esto puede parecer contradictorio, lo que sucedió puede tener que ver con que el nuevo concepto de participación hacía referencia a la **participación de actores no tradicionales en la toma de decisiones**, inscriptos en organizaciones sociales que no se relacionaban con los aparatos u orgánicas partidarias. Así surgió también el concepto de “organización no gubernamental”, teñido de una cierta valoración como espacio no contaminado de intereses. Esa participación fue alentada desde los organismos internacionales de crédito y desde los centros de poder, neutralizando la capacidad o aumentando el desprestigio de las instituciones de la representación². En el mismo sentido, apareció el concepto de “gestión asociada”, en una peligrosa frontera que recuerda al concepto de “co-gobierno”.

El problema es cómo rescatar los aportes valiosos de estas corrientes de pensamiento, sin que esto suponga perder las instituciones representativas, en democracias modernas y complejas que ya no pueden regresar a formas directas o semidirectas de gobierno.

Según los autores del período, la participación es la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa. Las actividades destinadas a lograr las metas comunes son desarrolladas a partir de esa organización (Montero, 1993). *Participar* es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos. Es una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que hacemos ese espacio. Es también “un tipo de rebeldía”, en el sentido que supone introducir cambios en situaciones de desigualdad y exclusión (Carmona, 1988). *Participar* es ser parte, tener parte, tomar parte. Tres condiciones que resumen el involucramiento, el compromiso y sentido de identidad a ella relacionado, la co-gestión o colaboración y el beneficio tanto individual cuanto colectivo. (Hernández,

¹ Ingeniera agrónoma. Docente. Magister en Ciencias Sociales (FLACSO). Asesora de Gabinetes Municipales. Actualmente se desempeña como Subsecretaría de la Función Pública de la Provincia de Buenos Aires.

² Durante el período, fue notoria la presencia de ONGs en ámbitos consultivos del Banco Mundial, y la apertura del BID a un diálogo directo con los municipios, como reducto de la representación más ligado al ciudadano, en contraposición con las mega estructuras estatales sin capacidad de representarlos, según conceptos que se vierten en los documentos institucionales.

1994). La *participación* tiene como fin *influir*, pero *influir en* los procesos de *toma de decisiones* que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes. Por esto, autores como Barriga (1988), afirman que participar es intervenir en la toma de decisiones tendientes a planificar, gestionar y controlar el uso de los recursos. En virtud de estas definiciones, priorizaremos el uso del concepto **Protagonismo Social** a la hora de señalar metodologías que involucren a los ciudadanos como sujetos de las decisiones estatales y públicas.

Deberíamos precisar entonces distintos grados de alcance de la participación, cuando esta palabra ha sido usada indistintamente para reunir cuestiones diferentes. Asimismo, deberíamos precisar su relación con el concepto de representación. Finalmente, deberíamos realizar algunas precisiones acerca de las dificultades u obstáculos a la participación y la representación en la escala provincial.

Precisiones en torno al concepto participación

1- A fin de desagregar el concepto, vamos a postular que **una primer instancia de la participación es la información**: con ella, dejamos de ser objetos pasivos de las políticas, porque ellas aparecen ante nuestro discernimiento con formas definidas, y esto abre la posibilidad de promoverlas, favorecerlas o interpelarlas. Pueden, incluso, caer en el área de nuestro desinterés, pero este desinterés será fruto de una decisión y no del desconocimiento.

La metodología que favorece esta instancia participativa son las propias de una política de comunicación institucional, incluidas las reuniones informativas o ámbitos de recepción de consultas, a fin de abrir la posibilidad de esclarecer conceptos.

2- Una instancia superior de participación es la **consulta**: el sujeto es consultado acerca de la decisión a tomar, y esto puede ser, según lo haya diseñado el decisor, vinculante o no vinculante con la decisión que finalmente tomará. El viejo derecho administrativo, que propone informes técnicos y dictámenes legales antes de producir el acto administrativo, reflejo legal de la decisión, se ve así enriquecido por una instancia que, superando la cuestión legal y la cuestión técnica, se instala en la gobernabilidad: en la aceptación social de la decisión.

La metodología propia para este tipo de participación son las reuniones de consultas, foros, comisiones y consejos, nuevas técnicas sociométricas de obtención de opinión –encuestas de opinión- con grados diferentes en cuanto a la posibilidad de influir en la decisión. Las consultas y audiencias públicas, la banca del ciudadano, fueron otras metodologías promovidas en este campo.

3- Una tercera instancia participativa ya refiere al **protagonismo social**: los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como **compromiso y militancia** están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal, son parte del proyecto comunitario.

Los talleres de planificación, el presupuesto participativo, los gabinetes itinerantes, las unidades de gestión local u otras formas descentralizadas del gobierno local, son metodologías que pueden acompañar este protagonismo.

Participación y representación: convergencias y divergencias

Aquí aparece con fuerza la problemática de las instituciones representativas, ya que a partir de la participación y el protagonismo social, los ámbitos legislativos y los concejos deliberantes no pueden jugar como espacios que compiten con las voces comunitarias llamadas a participar.

Si asumimos el precepto constitucional por el cual el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes, asumiremos que la **representación será la forma participativa para la toma de decisiones, para gobernar. El espacio irreductible e indelegable de esa representación son los cuerpos legislativos.** El concepto de **ciudadanía** está íntimamente relacionado con esta convicción, ya que los ciudadanos son quienes pueden elegir y ser elegidos para representar a su pueblo o para gobernarlo.

Estos representantes elegidos por el pueblo, en elecciones que si bien padecen crisis de legitimidad, no han sido desechadas sino preservadas, deberán, seguramente, **conocer y aplicar metodologías participativas, de manera de acrecentar la base de su representación, hoy deslegitimada.**

El proyecto o plan de gobierno será el eje orientador: el proyecto que proponga el Ejecutivo definirá compromisos, adhesiones o rechazos, los que serán acompañados por la legislación, la aprobación de programas que lo enriquezcan y los proyectos que lo hagan plausible o le corrijan el rumbo. El **Plan de Gobierno** es el marco orientador de las decisiones que se abren al juego de la decisión compartida, sin perder el norte marcado³.

Por esta razón, la nueva generación de legisladores y los nuevos cuerpos legislativos deberían hacer propias las metodologías de la participación, buscando aquellas que mejor se adapten a la idiosincrasia de la comunidad que conducen: el presupuesto participativo, la banca del ciudadano, la consulta pública, el referéndum, los foros y reuniones de planificación, entre otros métodos -algunos incluso de rango constitucional-, deberán pasar a formar parte de la vida cotidiana de los cuerpos legislativos.

Del mismo modo, el Poder Ejecutivo buscará las metodologías que mejor convengan a la implementación de los programas y proyectos de gobierno, a fin de que los ciudadanos propongan de qué modo quisieran que estos programas “bajen” a su barrio o su comunidad. Cuando el Poder Ejecutivo abre el juego para seleccionar entre las múltiples opciones de una decisión, la enriquece. Sin embargo, sus titulares deberán tener especial cuidado de no asumir estas metodologías al punto de

³ En este sentido, proponemos que la nueva legislación proponga la apertura de la Asamblea Legislativa como el espacio donde el titular del Ejecutivo presente este Plan anualmente –aún cuando responda a un plan plurianual-. En el caso de inicio del mandato, el presupuesto podría ser aprobado en el momento de esta presentación (lo mismo que la nueva estructura orgánica

governar de espaldas a los concejales o legisladores, dado que cualquier forma de consulta o participación también representa intereses – de cámaras empresariales, colegios profesionales, corporaciones, grupos sociales, credos-. La legislación y el control sigue teniendo un espacio legítimo: el cuerpo deliberativo.

El caso de los delegados municipales

Un caso específico son los delegados del titular del P. Ejecutivo: la misma palabra indica que representan una autoridad de la que no son titulares, por lo que no conviene asumirlos como figuras de representación.

Será la propia dinámica del municipio, sus características de dispersión geográfica o número de habitantes, los que marcarán al P. Ejecutivo la conveniencia o no de esta figura, lo mismo que en las jurisdicciones provinciales y nacionales. La ley deberá dejar abierta la posibilidad de contar con esta figura, sin que ello implique la obligación de tenerla –transformándola en cargo “de ley”-.

La representación en Provincia

La arbitrariedad de las secciones electorales en la Provincia de Buenos Aires no permite que las representaciones legislativas respondan a regiones o conglomerados municipales con identidad propia, fruto de la historia, la geografía o la economía compartida. De este modo, se pierde una oportunidad o posibilidad de representación que habrá que, por el momento, forzar, a fin de que el legislador no se vea tentado a representar solamente a su distrito de origen.

Las metodologías participativas son aquí más complejas de aplicar, dado que pueden competir con el espacio local y la figura del gobierno local. Por esta razón, las organizaciones llamadas a la participación deberán tener, al menos, una representación regional o provincial, o participarán junto con el gobierno de su localidad en convocatorias provinciales.

La Plata, 26 de junio de 2004.

funcional), dado que su aprobación previa por el titular saliente genera la contradicción de que quien conduce y planifica, no ha diseñado el presupuesto, que es una herramienta subsidiaria del plan.