

PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES ELECTORALES Y SOCIETALES DE ACCOUNTABILITY EN LA ARGENTINA

**Juan Manuel Abal Medina (compilador),
Prometeo, Buenos Aires, 2009**

La redemocratización en la década del 80 daba cuenta de un país y una región a “contramano” del escenario imperante en la realidad de las potencias occidentales: mientras que en Europa y Estados Unidos comenzaban a discutirse los cambios en el vínculo representativo, una década de letargo de las sociedades latinoamericanas durante las dictaduras militares abría paso a la emergencia de una activa participación y movilización política y social. Ahora, veinticinco años de democracia ininterrumpida parecen demostrar que el régimen es *the only game in town*. Sin embargo, en los albores del siglo XXI, la despolitización resultante del experimento neoliberal y el fin de la matriz Estado-céntrica colocaron a América Latina a la par de las tendencias mundiales: la pretendida “crisis de representación” asoma en el continente. La revuelta y crisis socioeconómica de diciembre de 2001 condujeron a que nuestro país inaugurara el nuevo siglo con discusiones teóricas y académicas respecto a la consolidación y a la calidad de nuestra democracia; en este último debate se inscribe *Participación y control ciudadanos*.

El principal objetivo del libro se centra en aportar teóricamente sobre mecanis-

mos y prácticas que evalúan la calidad de las democracias latinoamericanas, y a partir de un análisis de los diversos instrumentos de control con que cuenta la ciudadanía y las propias instituciones del Estado, propone como ideal de máxima diferentes recomendaciones para reconstituir el vínculo entre representados y gobernantes y recuperar la confianza ciudadana sobre el Estado. Desde una perspectiva teórica basada en las nociones y problemas enunciados en la teoría de la agencia, los autores hacen foco en la centralidad de la información en el sistema político: su caracterización de asimétrica y no necesariamente transparente repercute sobre la calidad democrática haciendo aún más difícil evaluar y controlar a los representantes. En este sentido, para superar problemas de agencia es imperioso trascender los meros mecanismos de *accountability* electoral y promover mecanismos de mayor participación, siendo centrales en esta ecuación los niveles de gobierno local y el fomento desde el Estado a la participación ciudadana en formas de rendición de cuentas mixtas. Cabe destacar asimismo que subyace al libro una idea nostálgica de democracia asociada al autogobierno griego, idealizado como el Estado de democracia real. En la gran mayoría de los capítulos presentados se aboga por mecanismos de control, mayor participación ciudadana y democracia directa, aunque en paralelo no deja de reconocerse la paradoja de un contexto de apatía y descreimiento de los ciudadanos en la política, que justamente para los autores vendría a solucionarse al recuperar este elemento participativo de la democracia clásica. En relación a lo antedicho, muchas

conclusiones a las que arriban los autores dejan entrever algún tipo de idealismo, que desafortunadamente resulta en el viejo cuento “del huevo y la gallina”.

El libro está dividido en cuatro grandes secciones: las primeras dos destinadas a la *accountability* vertical: electoral y societal, una tercera relativa a los mecanismos de control “mixtos” (la innovación analítica presentada) y una última abocada al financiamiento de campañas. Dentro de la primera sección, Martín Alessandro, tras llevar a cabo una revisión conceptual y teórica de la noción de *accountability* electoral, analiza las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires y su capacidad de incentivar o no el control ciudadano sobre la legislatura porteña, concluyendo que esto es posible justamente porque la práctica política trasciende los incentivos institucionales. Para aumentar la capacidad de control vertical electoral, el autor propone disminuir la proporcionalidad en el distrito. Por su parte, el capítulo de Ulises Pallares, basándose en el presupuesto teórico que en los gobiernos locales es posible una mayor *accountability* y es esperable una mayor participación ciudadana, analiza cómo influye el sistema electoral de autoridades locales sobre la *accountability* vertical electoral, observando la representación en el número efectivo de partidos. Pese a críticas y predicciones iniciales, la *accountability* electoral en términos formales funcionaría similarmente en distritos proporcionales y mayoritarios. El último capítulo de esta primera sección, a cargo de Gabriela Cheli, analiza la provincia de La Pampa, su mapa político, la historia del marco institucional y el comportamiento electoral de

sus ciudadanos entre 1983 y 2003, y concluye con la simulación de implementación de un proyecto de reforma para la provincia con instrumentos de mayor participación. No obstante, en atención al artículo cabría cuestionarse respecto al funcionamiento efectivo de instituciones “importadas” a contextos no preparados para ellas y sus prospectivas.

La segunda sección, abocada a la *accountability* societal, es inaugurada con el trabajo de Virginia Caballero, María Julia Muda y María Lía Ghezzi, quienes desde una fuerte crítica al componente delegativo característico de las democracias contemporáneas estudian el proceso de reforma política de la Provincia de Buenos Aires y las iniciativas relacionadas con este tipo de *accountability* a partir del análisis y la observación de la legislatura entre 2004 y 2006. Según las autoras, en la legislatura bonaerense no hay gran interés en tratar sus proyectos de reglamentación, resultando la reforma en meras medidas formales incluidas en la Constitución y algunos avances parciales. El capítulo de Marta Oyhanarte y Germán Stalker se ocupa de analizar el derecho de acceso a la información y su influencia en la participación política y la calidad democrática. Para estos autores existe una relación estrecha entre el “buen gobierno” y el acceso a la información, y a partir de esta premisa pasan luego a analizar el acceso a la información en Argentina, el decreto N° 1.172 de 2003 del Poder Ejecutivo Nacional, relativo a la misma y su implementación. Destacan que cambios sustanciales no implican meramente cambios institucionales, sino que también requieren cambios culturales. El último capí-

tulo de esta sección, a cargo de Laura Eberhardt, trata la participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires a partir del análisis del funcionamiento de la revocatoria de mandato en el caso de destitución del jefe de gobierno. El juicio político al entonces jefe de gobierno Aníbal Ibarra permite concluir que un marco legal de avanzada no es suficiente para su uso real por parte la ciudadanía, obstaculizado por manipulaciones políticas. La evaluación final que podría hacerse respecto a este trabajo es la existencia de un problema no sólo desde “arriba” y formal, sino también de “abajo y real”.

El tercer apartado comprende la apuesta e innovación analítica del libro a partir del uso del término “*accountability mixta*” y su estudio. Tiene como primer capítulo un trabajo de Matías Triguboff relativo a la participación ciudadana en la administración pública, analizada a partir del programa Carta Compromiso con el Ciudadano de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública como un mecanismo de *accountability mixto* (horizontal por el impulso e implementación estatal y a la vez vertical por la participación ciudadana). El otro trabajo de esta sección, llevado a cabo por Marta Oyhanarte y Pamela Niilus, analiza las auditorías ciudadanas, las cuales permiten, según las autoras, evaluar la democracia a escala local y a la vez funcionar como herramientas de participación y cambio cultural, iniciados desde el ámbito local. La evaluación de los programas permite a las autoras destacar la falta de seguimiento de las acciones que surgían como necesarias o deseables de las auditorías, y a la vez plantear el desafío que conlleva su

extensión territorial. La férrea posición favorable respecto a estos programas resulta expuesta en demasía en la cita de varios testimonios acrílicos, y por demás positivos, de “vecinos”.

La última sección, “Financiamiento de campaña”, incluye un sólo capítulo a cargo de Martín Astarita, quien indaga sobre el ordenamiento legal del financiamiento de las campañas electorales en Argentina desde una perspectiva federal, teniendo como hipótesis inicial que los avances en transparencia a nivel nacional no se condicen con la realidad política a nivel local. A partir del análisis de la legislación electoral y las constituciones provinciales, comprueba que la legislación nacional no es la efectivamente vigente en la Argentina: las provincias dejan mayor espacio a donaciones anónimas y no hay fuentes alternativas de difusión de información. A modo de cierre, Abal Medina deja planteado el gran interrogante que, podríamos decir, subyace al libro: ¿pueden los mecanismos de participación ciudadana semidirectos saldar la brecha existente entre representados y representantes? Sin embargo, pensar una respuesta a esta pregunta supone dar por sentadas varias cuestiones, como por ejemplo la efectiva existencia de una crisis de representación y el declive de los partidos políticos. En este sentido se considera imperioso resolver estas cuestiones con antelación a brindar una respuesta al primer interrogante.

Para concluir, se cree pertinente resaltar algunos elementos fundamentales que pueden inferirse de la lectura: a) existe una tensión constante entre la *accountability* horizontal y la vertical, que podría disten-

derse a partir de la promoción de mecanismos de *accountability* mixta; b) los dispositivos institucionales no tienen efectos directos sobre el sistema político: los casos de la ciudad de Buenos Aires y los municipios bonaerenses, entre otros, sustentan este argumento; c) las características contextuales y culturales intrínsecas a la realidad argentina a nivel local tienen un rol fundamental tanto en la obstaculización (el patronazgo y clientelismo en la *accountability* vertical electoral) como en la realización de cambios sustanciales para una mejor calidad democrática; y d) no puede dejar de destacarse la importancia de la información y los partidos políticos fuertes para que efectivamente todo lo propuesto en el libro supere el nivel meramente formal y pase al ámbito de lo real: el control

legítima la democracia, y si existe un mayor control, habrá una mayor aproximación de las decisiones y políticas a las demandas y preferencias de los ciudadanos. No obstante, en este contrato entre partes (Estado y ciudadanía) no debemos olvidarnos de uno de los actores centrales que lo harán efectivo: los “representados”, nada de lo propuesto y acordado se logrará sin ellos: se debe empoderar en derechos pero también responsabilizar en obligaciones, la tarea de académicos y decisores no se limita a simplemente abocarse a “la mayor posibilidad de participar” sino en demostrar lo valioso que es para un sistema político más transparente y una mejor democracia “ser parte” activa de la construcción del futuro político de la Argentina.

Mariana Prats