

II CONFERENCIA INTERNACIONAL  
SOBRE DEMOCRACIA DIRECTA

*¿Hacia dónde va la democracia en América Latina?*



Organizada por

Center for Research on Direct Democracy (C2D), Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCiP), Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (UdeLaR), Universidad Católica (UC), Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

[www.dd-la.ch](http://www.dd-la.ch)



Centre for Research on  
Direct Democracy



Instituto de  
Ciencias Políticas,  
UdeR

***"La construcción democrática del Estado a nivel local. Experiencias patagónicas de institucionalización"***

***Guillermo Worman***

***Centros de Estudios Patagónicos, Argentina***

"La construcción democrática del Estado a nivel local. Experiencias patagónicas de institucionalización"

Guillermo Worman, Centro de Estudios Patagónicos, Tierra del Fuego, Argentina

"El pueblo tiene derecho a saber la conducta de sus representantes, y el honor de éstos se interesa en que todos conozcan la execración de con que miran aquellas reservas y misterios inventados por el poder para cubrir los delitos. El pueblo no debe contentarse con que sus jefes obren bien, debe aspirar a que nunca puedan obrar mal. Para el logro de tan justos deseos es imprescindible la publicación y difusión de los actos de gobierno" (Mariano Moreno)

La tradición democrática en la región patagónica argentina, como en otras tantas latinoamericanas, funciona en el sentido contrario al que debiera dirigirse, lo que implica que los gobiernos locales se han construido y funcionan con baja intensidad democrática. La idea central del este trabajo es la siguiente: los principales cambios institucionales que se han dado en la región han sido impulsados, mayoritariamente, por sectores de la sociedad civil.

Partiendo de esta dificultad, el grado de democratización de cualquier gobierno puede mirarse desde distintas perspectivas, siempre dejando a salvo que es condición obligada la participación popular para la existencia de democracia.

Particularmente, cuando observamos la calidad democrática a nivel local, debemos tener en cuenta los mecanismos que se ponen en marcha para garantizar todos los aspectos relacionados, muy particularmente, con la libertad de expresión. El nivel debate sobre los asuntos públicos es un punto central sobre este tema.

La construcción democrática (no es un legado) necesita de altos niveles de crítica, control y aporte popular en relación al Estado, muy particularmente a nivel local.

Un primer factor, al analizar la administración de las ciudades, es la primera relación que naturalmente se construye entre el pueblo y autoridades electas. El hecho que la administración intervenga en la prestación de servicios fundamentales y cotidianos (transporte público, salubridad, redes cloacales), junto con decisiones sobre temas tan importantes como la distribución de la tierra, asignación de viviendas, acceso al empleo y la educación, entre otros, contribuye a crear la primer y más cercana experiencia de ejercicio democrático entre pueblo y representantes. De allí que, sino en el plano cercano, ¿dónde es más justificada la opinión y crítica de la población?

### **Democracia local y la oportunidad del debate público**

Una de las primeras garantías que debe brindar la vida democrática es la posibilidad frecuente y accesible de que el pueblo pueda criticar el desempeño de las personas que ha puesto al frente del poder público, y es allí en donde la relación entre pueblo y Estado local facilita (quizás como en ningún otra instancia) las posibilidades de poner en marcha el anhelo de la experiencia democrática. Comunas, pequeñas y medianas ciudades brindan la oportunidad de encuentro cercano entre la comunidad y los administradores.

No se produce en otro lugar.

Otro tipo de vínculo puede darse entre autoridades nacionales y la comunidad, por la complejidad de temas y la dificultad del acceso directo entre partes. Por lo general, se necesita la intermediación.

Otro aspecto central del análisis es que las decisiones públicas que se toman para afectar la vida cotidiana (distribución de tierra, costos y recorridos del transporte público, recolección de residuos, mantenimiento de calles) son los principales estímulos para la participación popular. Es, justamente, allí donde deben construirse y ejercitarse mecanismos que garanticen debates intensos sobre el rumbo a seguir. También donde mayor transparencia y diálogo debe producirse.

Específicamente, esto implica comprender conjuntamente los términos democracia y deliberación Pública. En razón del sentido político, es entender que la construcción democrática deja de ser una invitación discrecional de las autoridades y se vuelve un derecho popular (incluido en la enorme mayoría de las constituciones provinciales y municipales de la Patagonia). Por lo tanto deja de funcionar como una concesión y opera como un derecho a ejercerse. Incluso, los avances han sido tan importantes en algunos aspectos que, además de un derecho, es una obligación para el Estado el realizar espacios de participación. Ya no invita el gobierno, sino tiene que hacer participar a la comunidad para avanzar en determinadas decisiones. Aquí se refleja la importancia de la institucionalización. La decisión de gobierno es superada por la decisión de Estado.

Un análisis simple sobre la forma en que se gobiernan las ciudades y provincias de la región muestra la tensión creciente entre la forma de gobierno en donde el divorcio entre el pueblo y representantes es la regla y los gobiernos que recientemente se acercan más a la idea de "gobierno abierto". Hasta hace algunos años atrás no se discutía la idea de funcionamiento cerrado de los tres poderes públicos tradicionales, y en los diferentes niveles de la administración. La regla indicaba una suerte de Estado impermeabilizado a la interacción con la comunidad, lo que lleva a los gobernantes a disponer a su antojo de los destinos del Estado y, por ende, del sentido de las políticas públicas.

Todo esto se refleja en la cultura tendiente al secreto, la apropiación partidaria de la producción pública, la desventaja estatal ante las corporaciones privadas y, particularmente -el foco de este escrito-, la escasa participación popular en el diagnóstico, ejecución y control de políticas públicas (promesas que se han puesto de moda en los últimos años para seducir discursivamente a los electores que buscan vías de cierta participación y oportunidades de incidencia).

A diferencia de las promesas electorales (desde gobiernos abiertos, revoluciones en paz, el poder de control en la comunidad, decisiones transparentes), sin embargo, la inercia de funcionamiento estatal trabaja a contramano de las expectativas democráticas más simples. Si se pretende (como se dice en el discurso público) democratizar el Estado, ahora basta con cumplir los mecanismos ya aprobados y ponerlos en marcha. No hace falta más.

### **El vaso medio lleno de la participación**

El lado optimista del presente análisis es reconocer que se han incorporado mecanismos institucionales suficientes en la región patagónica para disfrutar de una vida

infinitamente más democrática en los próximos años. Un panorama con mayor optimismo puede esperarse.

Mientras tanto, por falta de decisión partidaria-pública (la decisión política la ejerce cualquier que actúa en el escenario público) y por desidia en las reglamentaciones de los institutos de participación y control, las promesas de mayor democracia se incumplen sistemáticamente en algunas de las ciudades en donde la ciudadanía no opera activamente.

### **Otra inteligencia entre gobiernos locales y su comunidad**

Todas las afirmaciones que se han dicho hasta aquí podrían ampliarse y discutirse por la importancia que la democracia tiene para nuestra vida cotidiana. Nos ocuparemos, entonces, de trabajar sobre un aspecto en particular, analizado en una región argentina específica y plantear la necesidad de avanzar hacia una re-inteligencia en el vínculo entre pueblo y sus representantes cercanos.

Analizando los procesos institucionales patagónicos, desde finales de la década del 90, siguiendo algunos aspectos interesantes de la reforma constitucional nacional de 1994, las constituciones provinciales patagónicas y, sobre todo, las cartas orgánicas municipales han construido una nueva ingeniería institucional: la incorporación de numerosas instancias de participación y control popular.

Por mencionar algunos ejemplos, el acceso a la información pública, las consultas populares, el presupuesto participativo, los diferentes sistemas de audiencias públicas, la iniciativa popular, las bancas del pueblo o del vecino, son algunos de los tantos mecanismos participativos que figuran en las constituciones locales y municipales. Tal ha sido el avance institucional en la región que ninguna de las nuevas o reformadas cartas orgánicas municipales desconocen los principales mecanismos de democracia semi directa. Todo indica, entonces, que la institucionalización de estos mecanismos ya son un logro alcanzado. Las cabeceras del proceso de participación se encuentran, llamativamente, en extremos distintos de la región, en gobiernos en donde se ha producido alternancia en el poder político y siempre en el nivel más cercano a la comunidad: las ciudades de Ushuaia y Bariloche, junto con Río Grande (uno o dos escalones debajo) que funcionan como modelos a observar en toda la región. Las tres ciudades han avanzado en mecanismos ampliamente participativos, en su gran mayoría impulsados por la comunidad, destacándose oportunidades de control y participación sobre el presupuesto público. El trío de ciudades poseen distintos modelos de presupuesto participativo y pujan, positivamente, por ver cuál de las tres administraciones publican el mayor nivel de información sobre la recaudación y ejecución de recursos.

### **Constituciones y Cartas Orgánicas: la gran oportunidad**

¿Qué puede funcionar como motor para la incorporación y puesta en marcha de mecanismos que contribuyan a la reconstrucción democrática de los municipios?

Como es esperable, no existe un motivo único para el avance de la democracia sobre los estados locales de la región.

Ante todo, la participación popular en los procesos estatuyentes y constituyentes han sido determinantes para los logros que muestra la región. En similar sentido, el complemento

más efectivo a la organización de la comunidad para participar (siempre en distintos niveles, capacidades, estilos y organización) ha sido la recepción y amplificación que han dado los medios de comunicación. Como temas socialmente aceptados, los medios locales han sido ampliamente receptivos a las demandas de mayor transparencia, control y participación; siempre manteniendo la lógica que indica que cuanto más cercana es la relación entre pueblo y autoridad, mayor nivel de democratización estatal se ha alcanzado.

Así, el análisis sobre constituciones, leyes y ordenanzas aprobadas desde 2000 en adelante confirman que los estados locales tienen mayores posibilidades de democratizarse que las estructuras públicas provinciales o regionales. A modo de ejemplo, entre 2002 y 2008 se han presentado y aprobado ocho iniciativas que reglamentan el libre acceso a la información pública en la Patagonia en comparación a la aprobación de una única ley provincial (Tierra del Fuego, diciembre de 2004). En sintonía, cuatro ciudades han comenzado con distintos modelos de Presupuesto Participativo, aunque no se registran avances similares a nivel provincial. Lo mismo sucede con las audiencias públicas temáticas o a requisitoria de la ciudadanía que se generalizan a nivel local, cuando tampoco hay avances en el plano provincial. Algo similar ocurre con las audiencias públicas obligatorias, para temas que involucran la desafectación de bienes de dominio público, la toma de créditos, ampliación de los ejidos de las ciudades, la elaboración de los pliegos de las licitaciones públicas, el incremento de tarifas, la designación de integrantes en los gabinetes locales y la presentación del proyecto de presupuesto ante los concejos deliberantes. Todas herramientas de la democracia semi directa que se aplican en el plano local y ni siquiera se debaten en ámbitos provinciales. Se confirma la idea que la mayor incidencia se produce en la periferia y es mayor la complejidad de cambio en el centro.

### **La siembra anterior a la cosecha**

Ante todo, entendemos que para hablar de democratización del Estado, tenemos que contar con tres componentes centrales para la participación y posible transferencia de poder: acceso a la información pública estatal (que por lo general es toda, con mínimas excepciones), publicación y libre acceso de los actos de gobierno y, principalmente, sistemas de rendición de cuentas de las autoridades.

Dicho esto, en cuanto a fundamentos de la estructura democrática, hay que destacar que los tres componentes no son tan sólo algunas de las herramientas, sino los fundamentos de cualquier intento por democratizar el funcionamiento estatal, y todo gobierno que se muestre como democrático debe garantizarlos. Por tanto, pensar en avanzar en herramientas de participación y control sin la preexistencia de estos tres componentes es similar a construir una edificación sin contar con bases.

Teniendo en marcha los tres componentes es posible avanzar hacia nuevos e infinitos mecanismos. Ushuaia, por ejemplo, ha creado (propuesto por la sociedad civil) un mecanismo único en el país de la elaboración participativa de normas locales. Desde 2002 funciona en el Concejo Deliberante de la ciudad la Comisión de Información y Debate Ciudadano, por donde transitan, obligatoriamente, la totalidad de los predictámenes que se elaboran en el parlamento local. Esto se instrumenta a través de la publicación previa y obligatoria de los asuntos en los medios locales y en la realización

de un encuentro público en donde se exponen a consideración de la ciudadanía los proyectos que ya cuentan con dictámenes de comisión en mayoría o minoría. Allí, el pueblo de Ushuaia puede leer el contenido del proyecto en debate y volcar su opinión. Finalizado el proceso, el dictamen regresa a la Comisión Temática para poder ser enviado o no al recinto para su aprobación. Aquí se han conjugado los tres factores: el libre acceso a los proyectos de ordenanzas, la obligación de publicar los asuntos a debatir en los medios de comunicación y la oportunidad de encontrarse con los concejales para que expliquen los pormenores del proyecto que han elaborado.

Otro avance considerable es el sistema de transparencia presupuestaria municipal que ha implementado el municipio en su página de Internet oficial [www.ushuaia.gov.ar](http://www.ushuaia.gov.ar), también propuesto desde la sociedad civil.

El sitio permite conocer la nómina completa de los empleados que trabajan en la administración pública local, sus lugares de trabajo y honorarios que perciben. A su vez, se vuelcan los pagos realizados y el listado completo de proveedores del municipio. También puede accederse al estado de tramitación de expedientes on-line, para lograr el seguimiento de los propios interesados, en donde se identifica el área y responsable que tiene en su poder el expediente en trámite.

Un tercer mecanismo excepcional es la obligación de realizar audiencias públicas para presentar a los integrantes del gabinete municipal. Esto debe darse al inicio de la gestión, y ante cada cambio que se produzca. El proyecto de ordenanza fue elaborado, oportunamente, por una organización social de la región.

### **Ideas de Chomsky**

El intelectual norteamericano Noam Chomsky ha trabajado intensamente sobre el activismo y la participación, como respuestas terapéuticas para recuperar la democracia. Chomsky sostiene que " en las instituciones existentes, en realidad, sólo pueden efectuarse pequeños cambios, que tienen propios compromisos, y que las respuestas que tenemos que crear tienen que integrar esta multitud de intereses e inquietudes diferentes en un movimiento, o quizá no necesariamente en uno, que alguien podría descabezar, sino en una serie de movimientos interconectados; muchas asociaciones de personas con inquietudes similares, que tienen presente a las personas de la puerta de al lado con inquietudes afines y que pueden colaborar con ellas a favor de los cambios ". A su vez, afirma que " la gente tiene muchos recursos útiles a su alrededor; y está muy dispersa, aunque parte de la manera de protegerse las instituciones consiste en mantenerla dispersa. Para las instituciones el poder concentrado es muy importante mantener a la gente sola y aislada: de ese modo no son eficaces, no pueden defenderse del adoctrinamiento, ni siquiera pueden saber qué piensan ".

En la línea que venimos trabajando hasta aquí, Chomsky argumenta lo siguiente, y que tiene gran utilidad para la concepción que tenemos de la oportunidad de incidencia a nivel local: las únicas personas calificadas para adoptar una decisión táctica son quienes viven en su lugar y ven lo que está sucediendo.

### **Conclusiones**

La práctica de los últimos años en la Patagonia muestra que la apropiación de las herramientas de la democracia directa se produce cuando existe una comunidad (organizaciones, medios de comunicación) que se interesa en ellas, por fuera de las decisiones de las autoridades estatales para difundirlas. Una segunda idea es que la expansión de instancias de democracia directa se concreta en paralelo con la creciente desconfianza popular en el sistema representativo tradicional, y la respuesta comunitaria a la sensación que la política profesional no alcanza a resolver los grandes problemas favorece la puesta en marcha de todo tipo de instancias participativas.

Por tanto, se produce una tensión positiva entre los mecanismos tradicionales y profesionales de la política con las nuevas e informales formas de expresión y participación popular.

Más allá de las palabras oficiales, la discusión de fondo en todo proceso participativo es el nivel de transferencia de poder que la política tradicional está dispuesta a ceder. La generalización de espacios abiertos de discusión pública, junto con la puesta en marcha de mecanismos participativos de manera cotidiana, favorece de manera directa la construcción de poder real en manos del pueblo.

La creciente participación (es tenue el involucramiento de los sectores más excluidos) amplía la esfera pública y politiza a sectores alejados de lo público. A su vez, se produce una desestatización positiva de las responsabilidades colectivas. Termina por construirse una zona de disputa entre quienes se encuentran dentro del Estado y los sectores populares que se vuelcan a la participación.

La pérdida del monopolio sobre lo público ha provocado un intenso debate con relación al carácter no vinculante de la enorme mayoría de los mecanismos participativos. Numerosos sectores cuestionan su efecto no vinculante, como una forma de escuchar a quienes participan, pero no se atienden a sus demandas y propuestas.

Por mencionar un ejemplo clásico, la discusión se ha ampliado de los contenidos de las plataformas electorales a las políticas de acción más específicas en la gestión. En esta línea, la iniciativa popular responde a la necesidad de llevar a discusión parlamentaria un proyecto de ley u ordenanza impulsado por la ciudadanía, cuando el rol tradicional se acotaba a elegir a su representante durante el lapso de tiempo que durara su gestión.

Sin embargo, la clásica democracia representativa se niega (abierta o veladamente) a incorporar en el desarrollo de las políticas a los sectores populares que se muestran necesitados de los mecanismos de participación para intentar modificar su crítica situación.

Todo indica que se avecina la necesidad de una nueva forma de gobierno, cuestión que la dirigencia tradicional parece negarse a avanzar en esa dirección.

Por mencionar algunos ejemplos más sobre esta conclusión, el presupuesto participativo, audiencias públicas, acceso a la información (evaluación desde 2002 hasta ahora) muestran que todos estos procesos fueron impulsados inicialmente desde sectores de la sociedad civil. La generalidad de la política partidaria se inclina por mantener el estatus vigente y no avanzar hacia gobiernos permeables, incluso aquellos que se imaginaban como gestiones participativas.

Como era de esperarse - por la reciente incorporación progresiva de mecanismos participativos para la priorización y control de recursos- la región muestra que la distribución del presupuesto público es el fiel reflejo del tipo de política que se aplica en cada caso, y el nivel de justicia social se plasma en las partidas en el presupuesto de cada

estado. Esta afirmación hubiera sido imposible de corroborar años atrás por sectores sin acceso calificado, por la falta de información que brindaban los gobiernos y las nulas instancias de participación. Actualmente, los avances logrados permiten desnudar la inequidad con que los gobiernos resuelven el destino de los recursos públicos.

Por último, la apertura de numerosos canales de participación efectiva ha ampliado la base de la iniciativa política. Esto no es otra cosa que el desplazamiento del límite de lo posible.