

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CULTURA DEMOCRÁTICA: ¿UNA RELACIÓN PRODUCTIVA?

Citizen participation and democratic culture: ¿a productive relation?

CECILIA SCHNEIDER

Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina
cecilia.schneider1@gmail.com

RESUMEN

El artículo se propone comprender el aporte de la participación ciudadana en la promoción de una cultura política más democrática en los ámbitos locales, con el objetivo de introducir nuevos elementos al debate sobre las potencialidades de los diversos mecanismos de participación ofertados e implementados por los gobiernos municipales en Argentina. Para ello, partimos de un marco teórico que, nutriéndose de una mirada interdisciplinaria entre la antropología cultural y política y la sociología, aborda la “cultura política” de una manera crítica de cómo ciertas corrientes de la ciencia política la han trabajado hasta el momento. Examinamos los sentidos y significados que adquiere la participación en estos contextos, sus efectos de desarrollo sobre los propios participantes y la percepción de estos acerca del impacto su accionar sobre el sistema político. Presentamos un análisis de tipo cualitativo en base a entrevistas en profundidad y observaciones realizadas en campo entre el 2015 y el 2017 en diversos mecanismos de participación local.

Palabras clave: Cultura Política, Participación Ciudadana, Democracia Local

ABSTRACT

The aim of this article is to understand the contribution of citizen participation to encourage a more democratic political culture in the local level, in order to introduce new elements in the discussion about the potential of the diverse mechanisms of participation promoted and implemented by the local administrations in Argentina. The analysis is based on a theoretical framework nourished by an interdisciplinary perspective between cultural and political anthropology and sociology, that addresses “political culture” in a critical way from how certain currents of political science have worked the concept. We examine the senses and meanings attributed to participation in the local contexts, its effects of development on those who participate and the participants’ perception of the impact on the political system. We present a qualitative analysis based on in-depth interviews and observations made between 2015 and 2017 as part of a research project on the subject.

Keywords: Political Culture, Citizen Participation, Local Democracy

INTRODUCCIÓN

El presente artículo¹ se propone, desde un abordaje socio-antropológico, bucear en los significados y sentidos de la participación ciudadana y política que tiene lugar en diferentes gobiernos locales de la Argentina donde recientemente se han llevado a cabo experiencias y mecanismos de participación institucionalizada. Nos referimos a mecanismos de innovación democrática destinados a promover la intervención ciudadana en espacios ofertados por las propias instituciones políticas con el fin de incidir en la agenda de gobierno, en la definición y/o implementación de políticas públicas y en las prioridades de ejecución del presupuesto o de la planificación local. El objetivo principal es indagar en qué medida la promoción de estos espacios y experiencias participativas generan o recrean una cultura política democrática y qué elementos la componen, con el fin de aportar al debate sobre las potencialidades o limitaciones de la democracia participativa realmente existente.

Asimismo, a partir de las interpretaciones de los entrevistados, nos preguntamos por los efectos que la extensión de dichos mecanismos tiene en el funcionamiento de las instituciones. Recuperamos aquí la observación de Pateman en su artículo “Participatory Democracy Revisited” (2012) respecto de la multiplicidad de experiencias de participación ciudadana que se replicaron en los países occidentales bajo la etiqueta de “presupuesto participativo” pero que, en definitiva, no se propusieron trastocar las instituciones existentes ni lograron reducir la brecha entre representantes y representados. Nos interesa pensar si la promoción de la participación se traduce de alguna manera en una efectiva “democratización de la democracia” (Pateman, 2012); esto es, en una ampliación de los espacios en que los ciudadanos son capaces de involucrarse e influir en la toma de decisiones generando una verdadera sociedad democrática.

De igual modo, resulta útil el concepto “imaginación cívica” desarrollado por Baiocchi (2014) en su intento por explicitar los lenguajes comunes que subyacen o, mejor dicho, conforman las distintas culturas de la participación “cívica” en Estados Unidos. Aun cuando dicho término está muy embebido de la tradición norteamericana que bien ilustran Almond y Verba en sus textos clásicos (como veremos más adelante), este es productivo a la hora exponer las formas, límites y contradicciones en el modo en que los ciudadanos practican la vida pública y política. Los datos aquí analizados fueron obtenidos a partir de entrevistas semiestructuradas a personas con diversas trayectorias políticas y/o pertenencias

¹ Agradezco la siempre acertada e inteligente colaboración de la Lic. Julieta Rey para este artículo. Una versión muy primigenia del mismo fue presentada como ponencia en el Congreso CEISAL 2016 en Salamanca y en coautoría con Micaela Moreira (Conicet/Undav) y Celeste Ambrosi (Conicet/Undav), Becarias del equipo que dirijo sobre Participación, Democracia y Culturas Políticas.

asociativas territoriales que participan o tuvieron alguna experiencia de participación en los mecanismos y espacios institucionales ofertados por los municipios para canalizar. El trabajo de campo tuvo lugar entre 2015 y 2017, en el marco del proyecto “Participación ciudadana local: contextos y culturas políticas en la Argentina” —financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) de Argentina y la Universidad Nacional de Avellaneda—, en base a perfiles preestablecidos de los entrevistados en diferentes localidades del conurbano bonaerense.²

El trabajo desarrolla una propuesta teórica que, nutriéndose de una mirada interdisciplinaria entre la antropología cultural y la sociología, entiende la “cultura política” de una manera crítica respecto de cómo ciertas corrientes de la ciencia política la han trabajado. Para ello abordamos aspectos claves de la cultura política democrática, haciendo foco en tres grandes preguntas: 1) ¿Cómo entienden los propios activistas la participación que ejercen o despliegan en estos espacios?, ¿la diferencian de la que practican en otros ámbitos? 2) ¿Qué efectos genera la participación ciudadana y política en general sobre los propios participantes?, y 3) ¿Qué percepción desarrollan los entrevistados sobre el impacto de su propia participación sobre el sistema político —relación entre participación y representación— y sobre la forma de gestionar los asuntos públicos? En este punto, retomaremos algunos de los aportes teóricos de Warren (2001) en su intento por operacionalizar los efectos democráticos del activismo de tipo asociativo, pero centrándonos principalmente en los denominados “efectos de desarrollo” sobre los individuos y los “efectos institucionales”. En definitiva, nos interesa reconstruir qué significa, para qué sirve, cómo funciona la política en las prácticas que despliegan los ciudadanos en estos contextos, y cómo estos mismos son afectados por la práctica política.

En un primer apartado se presenta una breve periodización en torno al surgimiento de la participación ciudadana local como política pública y el contexto político de su aparición en América Latina y en la Argentina en particular. Luego se aborda una revisión de los múltiples usos del concepto ‘cultura política’ en función de distintas tradiciones y se explicita el que será aplicado en el análisis empírico. Seguidamente, se exponen las consideraciones metodológicas y se dan a conocer los resultados del trabajo de campo. Por último, se esbozan algunas reflexiones finales y posibles preguntas de investigación de cara a desarrollos posteriores.

² El conglomerado denominado conurbano bonaerense o Gran Buenos Aires se refiere, según el criterio definido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec: 2014) a 24 localidades aledañas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encuentran en la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN LAS DEMOCRACIAS LOCALES

Desde las últimas dos décadas del siglo pasado, la participación ciudadana en los procesos de formulación y gestión de políticas públicas constituye un fenómeno relativamente estable y presente en los sistemas políticos de América Latina, aunque con resultados diversos. Mientras los diseños institucionales propios de la matriz estado-céntrica y del modelo desarrollista establecieron un campo de participación acotado, fundamentalmente reservado para los mecanismos representativos, la agenda de reforma neoliberal y su reformulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil³ propició la emergencia de mecanismos institucionalizados destinados a promover y organizar la participación, principalmente en los espacios subnacionales y locales (Rofman, 2013; Mascareño, 2008; Dagnino *et. al.*, 2008).

Así, las reformas constitucionales iniciadas durante los noventa en los distintos países latinoamericanos pusieron en marcha la descentralización política y administrativa como vía para convertir la “ineficiencia burocrática” —tal como se mencionaba entonces— y aumentar la eficacia y la transparencia en la gestión pública. En este contexto se promovieron espacios de participación para aminorar las presiones fiscales y políticas de las nuevas democracias, y canalizar las reacciones a procesos coyunturales que acontecían frente a las primeras expectativas no colmadas por el sistema político (Mascareño, 2008).

Pero, tal como señala Rofman (2013), mientras que el objetivo declarado de esta transformación institucional era aumentar las capacidades del Estado y los niveles de rendimiento público, fortalecer la sociedad civil y ampliar las bases de la legitimidad democrática, los diseños institucionales reales dejaban a los destinatarios fuera de las decisiones centrales aquellas que podían verdaderamente ampliar la condición de ciudadanía.

En el caso argentino, el estallido de la crisis política, económica y social del 2001 reavivó la discusión acerca de la implementación de mecanismos de participación como forma de reconstruir el contrato social entre gobernantes y gobernados. En efecto, la profunda crisis de legitimidad de las instituciones de la política tradicional promovió, por un lado, la articulación de espacios autogestivos confrontados con el Estado (como las asambleas barriales) y la reconfiguración del campo popular, con la emergencia de nuevos actores. Por el otro, se estimuló la ejecución y difusión de mecanismos que en algunos casos se encontraban latentes en la legislación, como los Presupuestos Participativos y Consejos Sectoriales, o se generaron nuevos como los Planes Participativos de Seguridad Local, Mesas de la Memoria, Mesas de Cogestión Social, entre otros (Schneider: 2007; Schneider y Welp: 2011 y 2015).

La apertura de un nuevo ciclo económico y de

3 La reformulación de las relaciones entre Estado y mercado que tuvieron lugar en este mismo contexto no serán desarrolladas en profundidad aquí.

orientación política a comienzos del siglo XXI, tanto en el país como en la región, devolvió al Estado un rol protagónico que se manifestó en varios planos. En el económico, la estabilidad se combinó con reactivación productiva, ampliación del mercado interno, crecimiento económico y reducción del desempleo. En el ámbito social, se impulsaron políticas activas de reducción de la pobreza y de un amplio acceso a una diversidad de derechos de tercera y cuarta generación. Esta vocación estatal por intervenir en los procesos sociales se reflejó también en las estrategias de participación ciudadana, que ganaron institucionalidad y trascendieron el marco de experiencias microsociales. Es de destacar que durante este periodo se pusieron en práctica, aunque con acentuada variabilidad en los resultados, la mayor cantidad de dispositivos participativos en las ciudades capitales del país (Schneider y otros, 2016).

Frente a este amplio avance, cabe preguntarse hasta qué punto la extensión de espacios de participación ha contribuido a promover culturas políticas más democrática, logrando o no, transformar la relación entre representantes y representados y otorgando a éstos oportunidades reales de incidir en los procesos de toma de decisiones en su vida cotidiana (Pateman, 2012). Objetivo que, cabe recordar, y como hemos intentado reseñar, ha estado siempre presente -aunque con matices- en el origen de estas políticas, ya sea que las mismas hayan sido el producto de procesos iniciados desde “arriba” o desde “abajo” del sistema político.

3. CULTURAS POLÍTICAS: DISCUSIONES TEÓRICAS Y PROPUESTA DE ANÁLISIS

Tal como hemos señalado en otro artículo (Schneider y Avenburg, 2015) es posible distinguir dos grandes enfoques desde los cuales las ciencias sociales han definido el concepto ‘cultura política’; uno anclado a la tradición politológica norteamericana del análisis del comportamiento (comportamental behavioural) y otro más asociado al universo simbólico y sus sentidos, que llamamos “socioantropológico”. Como se sabe, fue el trabajo de Almond y Verba (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, el primero en utilizar el concepto para un estudio comparado de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México, con el objetivo de determinar qué tipo de cultura política lograría fomentar la estabilidad democrática. En este estudio, enmarcado en el primer enfoque, la cultura política fue definida como el conjunto de orientaciones cognitivas (conocimientos y creencias), evaluaciones (opiniones y juicios) y actitudes (tendencias psicológicas que interfieren en las valoraciones de los individuos hacia objetos sociales) que una población manifiesta respecto de diversos aspectos del sistema y la vida política. La cultura política es aquí la variable explicativa de los comportamientos políticos que se

manifiestan a nivel macro y mantiene una relación de congruencia con el comportamiento político. Se supone que existe una relación de lealtad afectiva y evaluativa entre cultura y estructura, y las disposiciones y actitudes de los sujetos hacia el sistema político se corresponden en cada caso con la forma (democrática) de cada sistema.

Las tres críticas más relevantes a este cuerpo teórico han impugnado: a) la relación de causalidad entre cultura y estructura, b) el carácter y sesgo ideológico etnocentrista con el que se definen las características de las diferentes culturas políticas y c) la separación tajante entre cultura y estructura. En una revisión posterior, Almond y Verba (1990) señalaron que los valores y creencias no deben ser considerados meros reflejos de las estructuras sociales o políticas y desestimaron la idea de congruencia entre cultura y estructura, afirmando que las actitudes políticas pueden ser discontinuas, incongruentes e incluso poco integradas, sin por ello generar una desestabilización del sistema político. Otros autores han apoyado con evidencia empírica estas mismas conclusiones (Montero, Gunther y Torcal 1999).

La prolífica producción de análisis que abordan la cultura política durante los noventa, es heredera del nuevo planteo de Almond, quien considera a la cultura política “en primer lugar, en un haz de orientaciones políticas de una comunidad nacional o subnacional; en segundo lugar, con componentes cognitivos, afectivos y evaluativos que incluye conocimientos, creencias sobre la realidad política, sentimientos políticos y compromisos con los valores políticos; en tercer lugar, el contenido de la cultura política es el resultado de la socialización primaria, de la educación, de la exposición a los medios y de las experiencias adultas de las actuaciones gubernamentales, sociales y económicas; y en cuarto lugar, la cultura política afecta a la actuación gubernamental y a la estructura política, condicionando aunque no determinando porque su relación causal fluye en ambas direcciones” (Almond: 1990:144).⁴

El enfoque “socio-antropológico”, por otra parte, propone indagar acerca de los sistemas de valores, las representaciones simbólicas y los imaginarios colectivos (Lechner, 1997), a fin de caracterizar y comprender “el conjunto de las formaciones simbólicas e imaginarias mediante las cuales los individuos viven y se representan las luchas por el poder y las competencias por el dominio de los sistemas decisorios de una sociedad” (Quevedo 1997: 67). El acento está puesto en los procesos de creación de significados y se concibe la relación cultura-estructura de forma fluida y variada históricamente, sea como “caja de herramientas” (repertorio de símbolos, historias, rituales y visiones del mundo) a la que los actores apelan para resolver problemas (Swidler: 1986) o como “matriz de significados” (Berezin: 1997).

Desde la sociología, Krotz (1990, 1997, etc.), Varela (2005) y Ross (2010) realizan aportes interesantes a esta tradición. El primero revisa críticamente las tres dimensiones del concepto de cultura construido por Almond y Verba (1963) —cognitiva, afectiva y

evaluativa— y agrega una cuarta: la dimensión ‘utópica’, que refiere a aquello que los individuos “anhelan, desean y sueñan” (Krotz, 1997:48), es decir, a las percepciones e inconformidades de los sujetos en el presente y la esperanza y expectativas de un futuro distinto, lo que implica una concepción del mundo en proceso. Esta dimensión permitirá abordar el universo simbólico asociado al ejercicio y las estructuras de poder de una sociedad dada. En la misma línea, Varela considera que la expresión de las ilusiones y utopías afectan y dan significado a las estructuras de poder, a la vez que advierte que no debemos buscar explicaciones causales en la cultura política, sino que hemos de entenderla como la matriz que da significado a los comportamientos y las creencias sociales.

Por su parte, Ross mejora la idea de “tramas de significación” de Geertz (2003) y suscribe a la idea de cultura como marco de significación que da sentido a las acciones de los sujetos en cada grupo. Dicho marco organiza el mundo de los actores sociales en base a aspectos cognitivos y afectivos sobre la realidad, y a supuestos sobre el comportamiento y las motivaciones de las personas. En este sentido, el autor apuesta a una visión “fuerte” de la cultura frente a la noción que la define en términos de valores compartidos (Ross, 2010). Por otro lado, recuperando las críticas sobre el énfasis excesivo en el carácter integrador de la cultura, advierte que a pesar de los significados comunes, la existencia de desacuerdos sobre actitudes particulares es lo que permite vislumbrar los problemas y conflictos que enfrenta una sociedad —nunca completamente integrada—, por lo que “comprender las interpretaciones de los actores y sus relatos compartidos ofrece una poderosa herramienta para examinar las disputas políticas” (Ross, 2010:11).

Dentro del mismo enfoque, se destacan Baiocchi y Bennett (2013) quienes acuñan el concepto de “imaginaciones cívicas” que se emparenta con la dimensión utópica de Krotz y se nutre del concepto de imaginación sociológica de Mills (1959). Las *civic imaginations* consisten en:

Las formas en que las personas, individual y colectivamente vislumbran mejores entornos políticos sociales y cívicos. Las imaginaciones cívicas son teorías de las personas sobre cómo es la vida civil. Son las hojas de ruta cognitivas, brújulas morales y guías que dan forma a la participación y motivan la acción. Estos marcos subyacentes ayudan a las personas a tomar conciencia de su lugar en el mundo, y ayudan a generar nociones de lo que significa trabajar para generar cambios. Las imaginaciones cívicas sustentan los procesos de identificación de problemas y soluciones visualizando mejores sociedades y entornos, y elaborando planes para hacer esas visiones de un futuro mejor una realidad (Baiocchi: 2013: 16)5.

En base a un estudio etnográfico sobre siete organizaciones sociales de una ciudad norteamericana, los autores demuestran la existencia de un lenguaje compartido que permite realizar alianzas, promover la

4 Cuando no se indica lo contrario, la traducción es nuestra.

5 Del original en inglés, la traducción es nuestra.

participación y expresa expectativas sobre una sociedad mejor y sobre el sistema político. Las imaginaciones (o gramáticas morales) no son entendidas como reglas de conducta que los actores deben seguir sino como “herramientas” o “atajos” para entender la vida política o cívica. Son marcos flexibles que ayudan a los sujetos a dar sentido a hechos complejos, a organizar la información y vincular realidades que pueden presentarse como disonantes, por lo que varían según el contexto y la valoración de los resultados de distintas experiencias personales y participativas, y pueden tanto habilitar como constreñir las acciones de las personas.

En este sentido, la intención de los autores es dejar en claro que existe un margen de acción que responde a la “agencia reflexiva” y la creatividad ingenua de los sujetos aun cuando están condicionados por elementos estructurales (Baiocchi: 2013: 18). La posición social, la cultura local y el “demographic make up” no son suficientes para explicar por qué las personas se apropian de ciertas creencias o valores. Las imaginaciones cívicas se construyen colectivamente, “en la intersección entre la vida colectiva y la historia personal”.

Por tanto, y en esta misma línea, entendemos a la “cultura política” como el conjunto de significados intersubjetivos compartidos que permite que los actores entiendan y actúen políticamente en sus mundos cotidianos. Es decir, la política ocurre en un “magma” cultural que vincula a los individuos y las identidades colectivas, definiendo los límites entre grupos, así como las acciones posibles entre y dentro de los grupos; además aporta un marco de referencia para interpretar dichas acciones; y finalmente, ofrece recursos para la organización política y la movilización.

Proponemos un abordaje que enfatice la diversidad de sentidos que se construyen históricamente en toda trama simbólica. Tal como señala Grimson (2011)⁶, ello implica resaltar la heterogeneidad, la conflictividad, la desigualdad, la historicidad y el poder como elementos característicos y manifiestos de estas. Y permite comprender las diferencias al interior de cada espacio y grupo social específico, sus distintas jerarquías y las múltiples posiciones que los actores ocupan en las sociedades contemporáneas. Repensar la relación entre cultura y política desde esta lente implica considerar los espacios simbólicos y los regímenes de sentido relacionados con lo político antes que las disposiciones o actitudes de los individuos hacia instituciones del sistema político (Schneider y Avenburg, 2015: 123).

Por tanto, sostenemos dos elementos centrales para trabajar el concepto de cultura política: en primer lugar, reconocer la convivencia de sentidos e interpretaciones diferentes (variables en el tiempo) respecto de las relaciones de poder, la toma de decisiones, los valores sociales dominantes o el conflicto de intereses, puesto que la cultura política es dinámica. Y desde este punto de vista, cabe hablar de culturas políticas en plural.

6 Notar que Grimson, al igual que otros autores, se refiere a configuraciones culturales.

En segundo lugar, se trata de comprenderla como la matriz de significados y símbolos, prácticas y creencias compartidas que permiten a las personas entender su lugar en las luchas por el poder, crear estrategias y organizar acciones para modificar o mantener esas relaciones, influir en la toma de decisiones, y cuestionar o sostener los valores sociales dominantes.

4. BREVES CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Tal como se mencionó anteriormente, nos proponemos analizar los aspectos específicos de la participación ciudadana, que se da en contextos donde ésta ha sido institucionalizada, atendiendo a los siguientes ejes: a) los significados y sentidos de la participación; b) los efectos de la participación en los propios actores o el impacto educativo; y c) la relación de la participación con el sistema político (representantes y representados, y capacidad de los ciudadanos de influir en la gestión de los asuntos públicos). Creemos que estos ejes configuran (o contribuyen a hacerlo) las culturas políticas de los ciudadanos. Los resultados que se presentan a continuación se obtuvieron a partir del desarrollo de un proyecto de investigación que se propuso, en una etapa inicial, elaborar un mapa de los mecanismos de participación institucionalizada existentes en Argentina, su diseño normativo y funcionamiento efectivo en las ciudades capitales del país.⁷ En una etapa posterior, y teniendo en cuenta la diversidad de mecanismos que surgieron de esa indagación (Schneider 2016), el estudio se concentró en aquellos de tipo deliberativo (fundamentalmente presupuestos participativos y foros ciudadanos temáticos), con reglamentación local o sin ella, y que adquieren un carácter consultivo o vinculante depende el caso. En análisis de campo refiere al material relevado en 24 entrevistas a personas adultas de siete municipios del área metropolitana de Buenos Aires,⁸ 5 entrevistas a informantes claves y varias observaciones de distintos dispositivos de participación entre 2015 y 2016, específicamente Presupuestos Participativos (generales y/o juveniles), Foros de Seguridad Ciudadana, Mesas de la Memoria en temas de Derechos Humanos, Mesas de Cogestión Barrial o Parlamento de Mujeres. El perfil socioeconómico de los entrevistados comprende dos subgrupos, conformados por personas adultas de ingresos medios y otro de ingresos bajos, que participan de mecanismos institucionales ubicados en sus municipios o en entidades sociales como sociedades de fomento, clubes barriales, ONGs dedicadas a cuestiones de tipo sectorial (seguridad, problemas ambientales, etc.) y organizaciones vinculadas a partidos políticos o movimientos sociales más extensos. Diez de los entrevistados viven en distritos ricos del país, seis en Buenos Aires (CABA) y cuatro en Vicente López. En este primer grupo hemos detectado que la mayoría de los entrevistados (9) participa de organizaciones orientadas

7 Las conclusiones de dicho trabajo fueron recogidas en el libro “La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los Municipios”, Ed. Biblos (Argentina), 2016.

8 El área metropolitana incluye la Ciudad autónoma de Buenos Aires y los municipios del Conurbano Bonaerense.

a mejorar la calidad de vida de barrios de menores

recursos (coordinando a los vecinos para mejorar sus condiciones de vida, presentando propuestas a los municipios para atender las necesidades de comunidades vulnerables, organizando protestas para reclamar el reconocimiento de problemas específicos, o de derechos, etc.). Los cuatro restantes se involucran en organizaciones o actividades que atienden a necesidades generales o menos específicas de sus propias localidades (de recursos medios o medios-altos) y en los mecanismos institucionales de participación a los que asisten, tienden a generar propuestas orientadas a demandas sectoriales de esos barrios.

Los catorce entrevistados restantes viven en distritos de menores recursos: Almirante Brown (3), Lanús (1), Avellaneda (3), Gral. San Martín (4) y San Fernando (3)⁹. En este segundo grupo, la mayoría de los entrevistados refieren como el gran movilizador de su participación en organizaciones sociales barriales y en los espacios institucionalizados de participación ofertados por los gobiernos (que se da en general a través de sus organizaciones de pertenencia), a la desigualdad social que padecen ellos mismos y su comunidad. Todos relatan alguna experiencia que los marcó a fuego y los impulsó a involucrarse en la búsqueda de soluciones a problemas de infraestructura de sus propios barrios o municipios como la falta de tendido cloacal, gas, luz, de problemas de vivienda o asociados a situaciones de pobreza extrema como la existencia de basureros a cielo abierto cercanos de sus hogares, problemas de drogas e inseguridad, etc. Es esta vulnerabilidad de sus derechos lo que los “empuja” a intervenir en un gran arco de actividades sociales y políticas que van desde la organización de comedores barriales para niños hasta la denuncia de situaciones de violencia institucional por parte de las fuerzas de seguridad.

4.1. RESULTADOS: LOS SIGNIFICADOS Y SENTIDOS DE LA PARTICIPACIÓN

En el corpus empírico relevado es posible distinguir un eje con dos polos bien diferenciados y divergentes, que da cuenta del amplio repertorio de sentidos acerca de la participación que los entrevistados ponen en acción, de manera implícita o explícita, en estos ámbitos. En un extremo del eje, la acción participativa es definida como “la transformación de la realidad”, bajo la cual, el lema

⁹ A modo ilustrativo, las cifras de hogares con necesidades básicas insatisfechas del último censo nacional arrojan que, mientras que en la CABA y Vicente López los hogares con NBI corresponden al 6% y 3,9 % respectivamente, en Almirante Brown se registran 11,2 %, en San Fernando 19,3%, General San Martín un 11.2 %, Lanús 6,87 % y Avellaneda 6%. La totalidad de hogares de la CABA excede ampliamente la de las otras localidades mencionadas. Mientras esta ciudad nuclea 1.150.134 hogares, el partido del conurbano que más unidades contabiliza es Almirante Brown registrando 156.918, le siguen Lanús con 149.594, General San Martín con 133.202, Avellaneda con 113.142, Vicente López 99.286 y San Fernando 49.384. Fuente: DINREP en base a los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

de “existo si participo” es un casi un imperativo; y en el otro, desde un sentido más individual, la participación asume la forma de la “empatía social”. En el medio de ambas puntas es posible distinguir un gradiente de significados que van desde abajo hacia arriba y pasan por el “debate de ideas”, “la solidaridad con el prójimo”, “el servicio a la comunidad”, “la pertenencia comunitaria”, “el hacer” y “poner el cuerpo” hasta llegar a la “construcción y organización colectiva para transformar la realidad”.

Todos esos sentidos se despliegan en los distintos espacios y mecanismos de participación ciudadana local y parecen coincidir con dos miradas acerca de la participación que los entrevistados distinguen como una participación más “política” por un lado y una participación “social” o “a secas” por el otro en función del cruce entre experiencias personales y elementos estructurales en los que se configuran los imaginarios de los entrevistados. Con matices, detectamos que la primera mirada divide a los entrevistados en dos grupos que juzgan la participación de manera positiva si tienen o han tenido experiencias de militancia en organizaciones políticas (de diverso tipo) y más crítica o negativa si no ha sido así. Estas valoraciones no se traducen en aprobaciones o desaprobaciones del sistema político en bloque ni están exentas de matices, pero sí nos hablan de un aprendizaje y de formas de leer la realidad política y social que los actores adquieren a lo largo de sus trayectorias. Ambos grupos coinciden en asociar la participación con diferentes actividades o acciones de la vida pública que incluyen desde las actividades clásicas del sistema político como la participación en partidos u organizaciones sociales, manifestaciones y demostraciones, la toma de posición sobre controversias públicas, hasta la realización de pequeñas acciones para mejorar las condiciones de vida de otros ciudadanos, e incluso elecciones de vida que hacen a las trayectorias personales como decidir en qué rubro trabajar o para qué empresas o instituciones. Las miradas positivas tienden a ser más comprensivas al definir que “toda participación es política”, y a acentuar la potencialidad de la participación de convertirse en formas o vías para generar un cambio en el status quo de una comunidad, un grupo pequeño de sujetos o la nación. Así lo expresaba una de nuestras entrevistadas:

[hay que pensar] la política no sólo en términos de la política que se nombra o se menciona desde los partidos sino desde las acciones cotidianas y en eso me parece que lo más importante de la política es buscar la coherencia, ¿no? Entre lo que se piensa, se dice y se hace. Y en relación a las búsquedas más personales y colectivas de acuerdo a la pertenencia que cada uno tiene” (participante de Parlamento de Mujeres, CABA).

Por otro lado, las asociaciones o definiciones más críticas definen la participación de manera más acotada y la identifican con actores y prácticas de la política en tanto actividad profesional. Aquí hay un matiz nuevamente en función de las biografías o trayectorias de los entrevistados. Quienes participan (o participaron)

en organizaciones sociales, partidos políticos, ocuparon cargos públicos o estuvieron cerca de los centros de decisión de las administraciones, resaltan las potencialidades de la organización política pero también las tensiones y contradicciones que se dan en la competencia partidaria, entre partidos y organizaciones sociales, así como en las negociaciones, dificultades y las pujas políticas inherentes a la gestión de lo público:

Fui madurando como ser humano, con lo cual en un momento tenía como un... yo le digo un purismo que lo vas...con el recorrido, lo vas menguando. Sos mucho más intransigente en, o fui mucho más intransigente en la primera etapa de militancia, eh... y después vas... cuestiones que vas dejando de lado, que vas priorizando lo más importante, lo central por sobre las contradicciones secundarias. Entonces en ese medio [la gestión pública] te vas comiendo algunos sapos. Grandes. Eh... Pero es así (participante de Mesa de Diálogo, San Martín).

Y la diferencia entre, entre lo multisectorial y el partido, para mí, viene desde todo punto de vista. Viene desde la posibilidad de los alcances, el partido es una estructura mucho más rígida, hay una coherencia y una cohesión ideológica que los márgenes de diferencia existen, pero existen dentro de un programa, dentro de un acuerdo de base fundamental [...] ...y muchas veces a mí el, el dogma o por ahí el, qué sé yo, pienso que a veces se cae en una posición muy sectaria para dialogar con otros, ¿no?(docente de bachillerato popular, CABA).

Quienes no cuentan con un pasado o trayectoria de militancia más “orgánica” buscan distanciarse más efusivamente de la política partidaria y son mucho más intransigentes sobre el sistema político y sus contradicciones, resaltando que ‘los políticos’ tienden a representar intereses sectoriales o privados, o a regirse por lealtades partidarias que atentan contra el interés común. En estas miradas se pone en juego un modelo ideal de la actividad política muy distante de la realidad y muy permeado por los escándalos de corrupción.

La segunda mirada, la que es definida como participación social, en cambio es más homogénea y aparece asociada per se a valores positivos como la disposición a ayudar, a escuchar, al compromiso con la comunidad y la solidaridad entre vecinos. La mayoría de las actividades que se realizan bajo esta etiqueta (brindar asistencia en hospitales, hacer demandas a los municipios, repartir alimentos o ropa a sectores vulnerables, etc.) se asocian a la vida comunitaria o como señala uno de los entrevistados a “estar con el otro”, en algunos casos, en contextos de mucha carencia. La participación adquiere aquí el carácter casi de un “trabajo social”. Sin embargo, y acercándose al grupo crítico que describimos en el párrafo anterior, este tipo de participación pareciera no estar desprovista de una mirada política en términos ideales de cómo debiera ser una sociedad más justa o igualitaria.

A su vez, las entrevistas también confirman algunas de las afirmaciones encontradas en la literatura (Baiocchi et. al., 2014) sobre la forma en que las trayectorias personales moldean la percepción

de los agentes sobre su propia participación. La concepción de la participación social suele aparecer con mayor intensidad en sujetos con experiencias de participación motivadas por el deseo de superar condiciones de vida desventajosas e injustas o a quienes les fuera transmitido de esa manera por personas que los iniciaron y movilizaron en actividades similares, mientras que quienes poseen una trayectoria de vida más vinculada a la participación partidaria no reniegan de la capacidad de la política para generar cambios en la vida social y sostienen que una y otra se complementan al cumplir distintas funciones.

A modo de ejemplo de la primera mirada sobre la participación, una de nuestras entrevistadas relató cómo comenzó a organizar a los vecinos de su barrio para lograr que se realice el tendido de gas en la zona:

El clic para mí fue una noche que mi marido estaba descompuesto, es diabético, eran como las 3 de la mañana y yo me levanté a hacerle un té, algo, porque sabía que la ambulancia no iba a venir por más que yo llamara; se me había terminado la garrafa de gas, entonces me dice “yo no quiero vivir más así”. Ahí empecé a llamar a las empresas de gas, primero llamé al Municipio y me dijeron que las redes de gas se hacen de forma privada y que lo único que se le hace al barrio era una inspección, una cosa así. Ahí empecé a llamar a las empresas que colocaban las redes de gas y salían una fortuna. [...] Estuve yo con los vecinos como seis meses conversando hasta que vino el hombre de la empresa y nos dijo que nos iba a financiar un poquito. Creo que fue esa noche. Pero así, trabajo social, me gustó toda mi vida. (Participante de Foros Vecinales y Presupuesto Participativo, San Martín).

En relación a la otra mirada sobre la participación encontramos testimonios en los que incluso cuando se reconocen defectos o vicios de las organizaciones partidarias, estas no son pensadas como antagónicas a los valores y compromisos participativos sino como vehículos o herramientas para el “verdadero” cambio social. Así lo expresaban dos de nuestras entrevistadas:

Yo pienso todo en clave de participación política, de militancia y te lo podría decir, así como muy teóricamente, de acumulación para el lado de los buenos. O sea, yo todo lo que hago, hasta trabajar, o sea, si vos mirás mi currículum, yo en todos los lugares que trabajé lo hice desde, lo hice en lugares y desde una perspectiva de acumulación política para el campo popular. [...] [Los partidos] son una forma más de participación, para mí es la forma que yo elijo, o sea, justo ahora me está pasando que no encontré un partido que me identifique, sin embargo, es más como ideológicamente entiendo que la organización partido es la que nos puede, nos permite organizarnos más allá de lo puntual. (Participante de radio comunitaria, Avellaneda).

¿Cómo no voy a hacer yo política en el mundo si el mundo está haciendo política conmigo? (Participante de organización social territorial, San Fernando).

Para completar el sentido que le otorgan los entrevistados a la participación es necesario referirnos a los objetivos de la misma. Otra vez es posible dibujar dos

polos conformados por una variabilidad de intensidades. Por un lado, aquellos que definen la participación como la capacidad de decidir directamente en los asuntos públicos “militamos para incidir, si no nos quedamos en casa” y no consideran que “el municipio debe resolverlo todo”. Del mismo modo, es este grupo el que sostiene o remarca la importancia de la autonomía y la autogestión como práctica política. Es decir, a la vez que participan en el Presupuesto Participativo Local o en la Mesa de Memoria de Derechos Humanos (y no siempre con evaluaciones positivas acerca de cómo funcionan estos espacios realmente) crean Cooperativas de Vivienda de más de 120 vecinos o de trabajo dedicadas por ejemplo a editar un periódico local (paradójicamente algún entrevistado se refirió a este tipo de actividad como de “militancia callada”).

Por otro lado, ubicamos a quienes se acercan a estos mecanismos desde una militancia política y que valorizan la decisión como un resultado posible pero no el único que puede darse en estos procesos. Por el contrario, aprecian o refieren otros aspectos ligados al diagnóstico colectivo de problemáticas o a la construcción colectiva de soluciones con mayores bases de legitimidad. Y en ocasiones asumen posiciones que reservan la toma de decisiones para el estricto ámbito del Estado.

Esta divergencia en la interpretación del valor de la participación “para decidir” o “para influir” se refleja también en la valoración que hacen de los espacios institucionalizados de participación. Frente a los límites que en la práctica plantean estos espacios para que los participantes puedan incidir en la toma de decisión locales, muchos de los entrevistados concluyen que es mejor “que existan a que no existan” y que, aunque las opiniones y demandas no se traduzcan en productos o decisiones finales, resulta importante que quede un registro de las divergencias, aunque más no sea en la formalidad de las actas o expedientes de las administraciones. Ese registro, puede convertirse luego en el antecedente que legitima un posterior reclamo realizado por vías no institucionales y de esa manera se convierte en parte de una estrategia de acción a largo plazo para impulsar las demandas de grupos como los trabajadores de la economía popular que participan de la comisión mixta del programa “Basura Cero” o de los reclamos de los grupos de mujeres que participan del Parlamento de Mujeres de la CABA donde pueden dialogar con legisladores para presentar o promover proyectos de ley.

B) PERCEPCIONES SOBRE EL IMPACTO EDUCATIVO DE LA PARTICIPACIÓN

En su análisis sobre el presupuesto participativo en la ciudad de Rosario, Lerner y Schugurensky (2007), recuperando la idea de “impacto educativo” de Pateman (1970), agrupan cuatro categorías de aprendizajes que resultan de la participación. La primera refiere a los cambios en las habilidades de quienes participan, “el desarrollo de nuevas competencias para monitorear las acciones de gobierno, contactar agencias y funcionarios

gubernamentales [...]” (Lerner y Schugurensky, 2007: 13), así como habilidades comunicativas, sociales y de liderazgo. Este proceso tiene que ver con una “transferencia horizontal” de habilidades que los autores identifican como “efecto expansivo” del presupuesto participativo. Un segundo aprendizaje se manifiesta en el plano de las actitudes: autoconfianza, virtudes cívicas, conocimiento del desempeño burocrático de las instituciones. El tercer tipo de aprendizajes sucede en el plano de las prácticas, para el caso de quienes afirmaron haber incorporado prácticas que anteriormente no realizaban (monitoreo regular de presupuestos públicos, búsqueda de información, participación en reuniones, búsqueda de soluciones a problemas públicos). El cuarto se da en el plano de los conocimientos y refiere al conocimiento de los propios derechos, de los problemas de la propia comunidad y de otras.

En la misma línea, pero tomando como eje de análisis los efectos democráticos de la participación de tipo asociativa, Warren (2001) analiza lo que denomina “efectos de desarrollo individual” de la asociación sobre el propio aprendizaje de los participantes, y propone distintas dimensiones de la autonomía individual¹⁰ que pueden ser promovidas, bajo ciertas condiciones, por las experiencias participativas. A continuación, abordaremos el contenido de este impacto o aprendizaje centrándonos principalmente en la percepción sobre la eficacia, la información y el conocimiento obtenido, y las habilidades de liderazgo o cívicas.

La primera de las dimensiones identificadas —la eficacia—, refiere a la creencia en que uno puede tener impacto en la acción colectiva, al margen de los resultados objetivos de dicha acción (Warren, 2001: 71). La eficacia describe los “efectos reflexivos” de las experiencias sedimentadas en las trayectorias individuales y expresadas en términos de “predisposición psicológica” a participar, más que al éxito de las mismas. En este sentido, abundan afirmaciones de los entrevistados acerca de las potencialidades del involucramiento ciudadano y la confianza que genera en los procesos participativos: “Sí se puede, sí suceden cosas, sí hay alternativas, si uno se mueve y acciona” (participante del presupuesto participativo, San Fernando). Otro entrevistado afirma: “Tengo más ganas de participar. Porque veo que algunas cosas se fueron haciendo y entonces me entusiasma que se hagan. Entonces querés caminar y proponer más” (participante de Consejo Consultivo, CABA). En la misma línea, otro entrevistado rescata que “[...] el aspecto positivo es cuando la participación genera resultado favorable para la comunidad, sea lo que sea. Sea el de terminar la calle o la pelea que haya concluido con terminar el asfalto en la puerta de la salita de salud, entonces la satisfacción de esa participación es completa. Cuando llega la maquinaria para la cooperativa, llena de alguna manera. Entonces la participación [...] cumple sus objetivos de alguna manera” (participante Foros San Martín).

No obstante, Warren advierte que aun cuando el éxito

¹⁰ Es preciso considerar que Warren identifica a la autonomía como el bien político fundamental de la democracia (Warren, 2001: 62).

no es requisito para generar confianza en los resultados de la participación, “una historia de desánimo y fracaso produce individuos pasivos y fatalistas” (Warren, 2001: 71). Aunque los canales de comunicación entre gobierno y ciudadanos son por sí mismos un activo fundamental de la democracia, también pueden generar efectos contrarios cuando las demandas son ignoradas reiteradamente. La ausencia de logros concretos genera un efecto de frustración y desconfianza en las instituciones que puede ser difícil de revertir. Así lo expresaba un entrevistado que participa de la comisión de seguimiento de una ley sancionada para regular la basura y el reciclado en la CABA: “La verdad es un poco frustrante [...] porque no tiene más incidencia que la formalidad, para cumplir con eso. No hemos logrado que sirva para obtener algo más, sólo información, que por ahí es útil, pero no más que eso” (participante de organización social, CABA). La confianza en la eficacia de la participación, por tanto, no solo nace de la creencia en su capacidad transformadora casi como un a priori ideológico, sino también a partir de lo que puede obtenerse como resultado visible y tangible, recreando un círculo virtuoso de la participación. Sin embargo, como señala otra entrevistada, estos resultados no se dan únicamente a fuerza de la creencia en la propia eficacia ni en la historia de los éxitos obtenidos como colectivo. Existe un tercer factor de carácter institucional o sistémico: “Creo que se pueden producir pequeños cambios, en la medida que haya voluntad política del otro lado” (participante Foros Vecinales, San Martín).

Respecto de la segunda dimensión, vinculada a la información y el conocimiento, los espacios participativos pueden considerarse verdaderas usinas de información y formación democrática. En palabras de Warren, funcionan como “colectores, organizadores y conductos de información que educan a los individuos sobre cuestiones relevantes para ellos” (Warren, 2001: 71). Este aspecto aparece en los discursos de los entrevistados, principalmente en lo que refiere a su mayor conocimiento respecto de los problemas de su comunidad, pero también resaltan la utilidad de participar en espacios institucionales “para obtener información” sobre los temas en los que participan, o bien para “estrechar vínculos con otros actores interesados en el tema” o “hacer que te conozcan y conocer a otras instituciones también que trabajan y luchan por las mismas cosas”. Mientras que otros destacan su mayor conocimiento sobre los problemas de la comunidad, en tanto consideran que la participación sirve “para enterarme más cómo estamos”, para “interiorizarse” o “ayudar a la gente, resolver cosas”. En esta línea, un entrevistado entiende que “lo positivo es que estas cerca del vecino, conoces los problemas que se le presentan, las inquietudes que tienen sobre temas de inseguridad o algún otro”.

La dimensión de la información se vincula estrechamente a una tercera que la bibliografía suele llamar: “habilidades políticas/cívicas” o de “pedagogía social” de la participación (Lerner y Schugurensky, 2007). Entre estos aprendizajes, se resalta: “Hablar para un cuerpo colegiado, que te

entiendan, redactar proyectos, presentarlos, aprender a debatir y consensuar” (participante, Presupuesto Participativo Avellaneda), “poder hablar y fundamentar” (participante, Presupuesto Participativo San Fernando). Pero quizás el aprendizaje mayor por su impacto en la calidad de la vida democrática sea aquel al que muchos de los entrevistados refieren al advertir que a partir de su participación en estos mecanismos o experiencias de incidencia pública tomaron conciencia de las dificultades de la gestión de lo público, del rol de la burocracia y de las complejidades de las decisiones gubernamentales.

[...] yo creo que cuando uno atraviesa esa experiencia [de mecanismos de participación institucionalizados] te queda un poco más claro cuáles son las dinámicas que tienen esos espacios. ¿No? A veces uno piensa o tiene determinada urgencia en que se concreten los cambios y bueno, ve que eso por la propia burocracia que sigue habiendo adentro de cada una de estas instituciones no es tan sencillo. [...] son... formas, lógicas, que están en esos lugares que hasta que uno las ve y las atraviesa, y comprende de dónde y por qué, quizás antes la cuestionaba o no podía creerlo y hoy a pesar de que uno diga “no puede ser”, bueno, es así. (Participante de Foro Vecinal, San Martín)

Por otro lado, el aprendizaje sobre cómo sortear o utilizar las herramientas de la administración pública (cómo seguir un expediente, cómo redactar una nota de pedido formal, cómo redactar un proyecto, etc.) también colabora en la modelación de expectativas. Uno de los entrevistados nos explicaba que su paso por el Consejo Consultivo de la CABA lo hizo “más político que antes”. En este y otros casos, ‘ser más político’ significa tener más conocimiento de lo que sucede en la comuna, saber los caminos administrativos y los límites de esos caminos. Conocer la legislación, estar en el ámbito donde se toman las decisiones aun cuando su posibilidad de incidir sea limitada o dependa de otros actores, les permite a los participantes idear alternativas viables.

Yo cuando entré en el Ejecutivo como infraestructura, yo de vivienda no entendía nada; cuando entré el consejo de educación, poco y nada. Y bueno, con otros concejales, y con otros profesionales, que se yo, uno va aprendiendo determinadas cosas que, bueno, que le sirven para poder plantear alguna alternativa ¿No? Porque si uno no conoce el tema es difícil que uno pueda plantear una mini solución. Viste, sirve para formarte, digamos, yo vengo de la ingeniería, no tenía mucho que ver con las ciencias sociales. (Participante de Foro Vecinal, Vicente López, ex concejal)

Otro aspecto surgido en varias entrevistas se vincula al concepto de ser político, entendido como aquél que hace o actúa voluntariamente por la cosa pública. Se distancia del político profesional que cobra por estas actividades y que (en la lógica de los participantes) carece entonces de vocación por lo público. Esto podría sugerir que los mecanismos de participación local no logran reconstruir del todo la confianza en instituciones básicas de la democracia como la representación (¿falla la hipótesis de la democracia de proximidad?). También detectamos

cambios en las valoraciones de los participantes a partir de su participación en estas experiencias. Nos referimos a “valoraciones” como entramados de significados a través de los cuales los sujetos organizan sus interpretaciones de los marcos políticos y sociales en que se gestiona lo público, sopesan posibles alianzas y definen su identidad con diferentes actores. En uno de los entrevistados, la experiencia institucional matizó los significados y valores a los que apelaba para organizar sus relaciones y prácticas.

Capaz que había sectores del peronismo, con el que yo nunca me hubiese pensado articular nada, porque están en miradas opuestas en relación a lo que es el peronismo, ponele. Entonces era, antes yo decía “estos tipos nunca en la vida”, y después te das cuenta que la lógica de la política te lleva a articular cosas o acciones con sectores que no son tan afines ideológicamente. Por más que tienen la misma identidad política, teniendo en cuenta que el peronismo es algo tan amplio, eh... te va generando eso. De ir cambiando una mirada, parcialmente una mirada de alguna manera, o teniendo una actitud más amplia, pero, eso. (Participante, Foros San Martín).

Por último, a través de la participación en mecanismos o espacios deliberativos, algunos entrevistados manifestaron haber desarrollado ciertas capacidades cognitivas para la elaboración de juicios autónomos—lo que Warren denomina ‘habilidades críticas’—: “hoy las decisiones y las posiciones que puedo tener las puedo fundamentar. Entonces en ese sentido fue lo que me formó”, afirmó una joven que participó del presupuesto participativo de San Fernando. De acuerdo con otro entrevistado: “Hay que tener pensamiento crítico, inclusive con uno mismo, ¿no? Porque de lo contrario no se termina cambiando nada”.

C) RELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y EL SISTEMA POLÍTICO

¿En qué medida la participación que ejercen los sujetos, especialmente en estos ámbitos, logra provocar cambios en el sistema político y en la relación entre representantes y representados?, ¿de qué manera se percibe esta relación? En términos de Warren ¿de qué manera el activismo (en su caso, asociativo) contribuye al funcionamiento democrático de las instituciones? Y en tal sentido, ¿hay diferencias significativas entre aquellos que provienen de una militancia social y quienes lo hacen desde la partidaria? Lo que parece surgir del material empírico analizado es en primer lugar, que los espacios institucionalizados de participación están activos y próximos a los entrevistados, todos relatan alguna experiencia de participación en esos ámbitos y en muchos casos para discutir, decidir y/o solucionar problemas o conflictos importantes de la gestión de la vida diaria, de la convivencia o para la protección de determinados derechos.

En segundo lugar, nuevamente emergen experiencias heterogéneas en torno a las percepciones sobre las

consecuencias e impactos de la participación que pueden no obstante ser reorganizadas en función de dos grandes polos que oscilan entre concepciones centradas en lo focal/localizado y lo trascendental/intersectorial. En uno de los extremos, se encuentran experiencias donde los participantes localizan espacialmente las consecuencias en la resolución de una problemática puntual (generalmente vinculadas a la seguridad y al desarrollo de infraestructura urbana) y que refieren a las condiciones cotidianas de una determinada localidad o barrio. Una entrevistada, en relación al Foro de Seguridad Ciudadana de Avellaneda, relata cómo a partir de la implementación del mismo, de la elección de “foristas vecinos” en cada barrio de las zonas calientes y del trabajo articulado con la nueva policía local, la seguridad comenzó a mejorar: “Antes, los comerciantes abrían más tarde, ahora están abriendo más temprano y los sábados cierran más tarde”, “cada vez que tenemos un problema que no podemos resolver como foristas nos sentamos con la Secretaría de seguridad y con la policía local” (participante Foro, Avellaneda). De manera similar, lo manifiesta otra de las entrevistadas, participante de un Foro Barrial en San Martín, quien expresa:

La gente de Ballester no está de acuerdo con eso [la construcción de edificios] eso es lo que nos lleva a reunirnos, hace cinco años que nos reunimos, los primeros viernes de cada mes y los terceros viernes de cada mes siguiendo y siguiendo y bueno, logramos que Katopodis baje los pisos... antes no había límite. (Participante Foro Vecinal, San Martín)

En el otro extremo, en cambio, encontramos experiencias que exceden esta delimitación, y son promovidas, mayormente, por personas que realizan de forma conjunta militancia partidaria-social y, en algún caso, han ejercido funciones en ámbitos legislativos locales. Dentro de esta concepción, los participantes recuperan la trascendencia de las problemáticas y la visión más macro de los problemas que les aquejan (planteadas en varios casos como conflictos y disputas), así como la sinergia y la intersectorialidad de la participación que practican, es decir, la acción fluye hacia ámbitos políticos y sociales más amplios a la vecindad/barrio, incluyendo espacios deliberativos formales. Como lo explica una de las participantes del Parlamento de Mujeres en CABA:

Entendemos que la política, la disputa política, en esos espacios es sumamente trascendental para transformar la realidad de las mujeres. Tanto que haya legisladoras y legisladores comprometidos con nuestras causas realmente vamos a poder transformar nuestra realidad cotidiana. (participante de Parlamento de Mujeres CABA)

La experiencia de los Foros Barriales de San Martín resulta especialmente interesante en este sentido, ya que a través de la creación de 54 foros territoriales se buscó generar una instancia de participación directa y permanente de vinculación de las organizaciones de diverso tipo, los vecinos no organizados y el gobierno municipal, donde no solo se diagnostican y priorizan las acciones sino también se coejecutan. Una de las tareas

que abordaron fue el manejo de un basural a cielo abierto instalado en una de las esquinas de la barriada con un alto impacto en la salud de la población, o el tendido eléctrico en uno de los barrios más pobres como Costa Esperanza. Un integrante de la Comisión Multisectorial de reciclado de Basura señalaba:

La comisión por sí sola no va a lograr nada como tampoco la movilización más grande de la historia por sí sola tampoco va a lograr nada. Por eso me parece que lo fundamental para las mejoras y conquistas de los derechos de los cartoneros es la movilización, pero también ocupar espacios como el de la comisión y otros también, caminar la legislatura... Sin otros resortes institucionales es difícil que se produzcan los cambios. (Participante de Comisión Multisectorial de Reciclado de Basura, San Martín)

En este mismo sentido:

Hay una relación muy íntima entre la participación y que esa participación se transforme en consenso y que eso luego (se transforme) en incidencia en las agendas de los gobiernos de turno. O sea, bueno, está claro. Sin participación y sin decisión política, jamás vamos a tener estas, estos reclamos resueltos, digamos. (Participante de Consejo Consultivo de CABA)

Otra de las consecuencias que se resalta es que la apertura de espacios institucionalizados de incidencia en las agendas locales organiza la participación que de otro modo se daba de manera dispersa, esporádica o puntual. A la vez que genera en las clases políticas un interés extra por acercarse y escuchar al público participativo, así como atender de alguna manera -más o menos eficaz- ese reclamo:

Nosotros nos reunimos de antes, pero no teníamos nada porque ningún político nos escuchaba ni nos venía a visitar. A través de estas reuniones que primero era con gente que venía del municipio, después el municipio organizó el barrio en foros barriales y nuestro grupito de vecinos pasó a llamarse foro barrial. [...] entonces sí hay un representante del municipio que nos escucha y lleva la inquietud y si su intendente es como el nuestro que nos escucha y se preocupa, las cosas salen adelante. [...] cuando reclamamos con el foro generalmente en un mes se solucionan los problemas (Participante de Foro Vecinal de San Martín)

Esta capacidad puede generar una nueva cultura en el manejo de lo público, de esta manera también lo advierte un funcionario del área de participación de San Martín, con un pasado de participación social intensa:

Para nosotros el año pasado el proceso de participación popular en los barrios comienza con una revolución que se tiene que dar en los funcionarios, porque las estructuras principales no están preparadas para que los vecinos les digan qué es lo que quieren que haga. Hay una concepción de gobierno que nos va a llevar años cambiarla (funcionario municipal de San Martín).

La participación puede tener una función disruptiva y transformadora: "Siempre les digo a mis vecinos, si de golpe viene un político medio chanta (charlatán), un

político malo, yo les digo: "Háganlo bueno", resaltaba un participante del PP de Avellaneda. Asimismo, hay un reconocimiento de la reciprocidad propia de la relación entre representantes y representados, que valoriza los conocimientos estratégicos de estos últimos y promueve la cooperación: "Ellos nos ayudan a nosotros y nosotros los ayudamos a ellos, porque no pueden conocerlo todo", decía una participante del Foro de Seguridad de Avellaneda. Otras de los impactos interesantes es la capacidad de estos espacios para generar redes de acción colectiva que encuentran en estos mecanismos la posibilidad de ampliar su conocimiento sobre otros actores, con quienes comparten intereses o demandas que en muchas ocasiones exceden el objeto y objetivo explícito de los mecanismos de PCI, lo que permite pensar y en muchos casos ejecutar acciones coordinadas para instar a las autoridades a actuar:

[...] nosotros armábamos una mesa de construcción y de debate con los titulares de las fábricas recuperadas de las cooperativas que estaban en la fábrica para construir algunas, o pensar alguna legislación que fortalezca esas experiencias organizativas. Y lo que logramos, entre otras cosas, eh... dos ordenanzas importantes: una de "Compre cooperativo", la importancia de priorizar lo cooperativo, eh... por sobre lo, el esquema más de la economía de la empresa privada, digamos. Y lo más importante también fue una ordenanza donde logramos que a cambio de una contraprestación social, no le..., el municipio no les cobre el impuesto municipal, de alguna manera (participante de Mesa de Diálogo de San Martín).

Finalmente, las entrevistas también dan cuenta de los aspectos negativos o los límites que surgen en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana. A modo de ejemplo, algunos entrevistados señalaron la tendencia de estos espacios a funcionar solo como "legitimadores" de políticas del gobierno local y criticaron la tendencia a restringir los alcances de los mecanismos a cuestiones superficiales que eluden problemas de fondo como las desigualdades sociales o estructurales de las localidades:

[El Consejo Consultivo] no hace nada, le pone nombre a una plaza (EBsAs), [El presupuesto participativo] lo aplicaron en Avellaneda porque está de moda o porque les vendieron el paquete y después se dieron cuenta que no funcionaban [...] queda bien hacerlo. (Participante del Consejo Consultivo, CABA).

Tenemos un apoyo escolar, tenemos un comedor, ponemos una salita, todo el tiempo resolvemos por fuera de la institución (política) porque la institución para nosotros hace agua. No resuelve ni el problema del aborto, ni el femicidio, ni el trabajo. (Participante del Presupuesto Participativo en San Fernando)

Quienes adoptan las miradas más críticas sobre los mecanismos institucionales suelen ser además quienes participan de organizaciones sociales o se volcaron a hacerlo al ver frustradas sus capacidades para lograr

objetivos en los mecanismos institucionales. No obstante, más allá del funcionamiento real, evalúan de manera positiva al mecanismo en sí:

A mí me parece positivo abrir cualquier espacio de participación (...) Porque me parece que es una manera de que el vecino no sea simplemente una persona que vota cada dos años, sino que también participe de algunos ámbitos donde se puede tomar una decisión. (Entrevistado a propósito de la experiencia del Presupuesto Participativo en San Martín.)

Algunos incluso proponen cambios de implementación para mejorar los resultados:

[Refiriéndose al PP]: Yo lo haría más territorializado, más chico, entender que todas las localidades son iguales es un error, tienen diferentes particularidades. (Participante de Presupuesto Participativo, Avellaneda).

5. CONCLUSIONES

Este artículo se propuso indagar en primer lugar en qué medida la promoción de espacios y experiencias de participación ciudadana en los gobiernos locales generan o recrean culturas políticas democráticas y, en segundo lugar, buscó reconstruir los elementos que las componen. Con ello en mente, nuestra indagación buscó debatir las potencialidades y límites de la innovación democrática desde una mirada cualitativa que respondiera a preguntas sobre los efectos de la participación institucionalizada en dimensiones como los significados que los activistas le asignan a la participación en sus diferentes ámbitos de actuación; los aprendizajes que adquieren de estas actividades y sobre el impacto y capacidad de incidencia de estos espacios en la gestión de público. El análisis de los datos empíricos nos permite concluir que:

Los sentidos y significados atribuidos a la participación ciudadana son variados y ricos en matices. Estos son moldeados fundamentalmente en función de las biografías políticas personales/familiares y las propias trayectorias. Se distinguen dos grandes grupos: aquellos para quienes la participación ciudadana es un a priori ideológico, con un sentido fuerte de la participación —ya sea para decidir o para influir— y un segundo grupo, más homogéneo en sus matices que le otorga un sentido cercano al servicio social. Es importante destacar que en ambos grupos está presente un sentido de lo político en términos de imaginar un tipo de sociedad posible, una forma de convivencia que prioriza ciertos valores por sobre otros. La mayoría de los entrevistados percibe que su participación —en esa variedad de sentidos explicitados— los transformó de alguna manera, aunque los contenidos de esa transformación (en términos de aprendizajes, cambios en las percepciones, conocimientos) varían en función de las trayectorias individuales, los tipos de experiencias participativas que rescatan y la evaluación que realizan de los impactos y

resultados.

Comparativamente, el impacto educativo que las experiencias de participación generan sobre los propios participantes pareciera ser más reconocido que la valoración de los efectos institucionales reales que se obtienen a partir de la participación. No obstante, hay un gran reconocimiento de la importancia de la herramienta participativa en la consecución de cambios o transformaciones sociales, por más pequeñas que estas sean y un impacto negativo fuerte allí donde los objetivos de la participación se frustran por acción/omisión de los] gobiernos locales o de funcionarios públicos. Estos dos aspectos de la participación institucionalizada podrían indicar que la confianza en los mecanismos y las instituciones se construye más sobre el resultado (productos u outputs) de las experiencias participativas (implementación de las decisiones) que sobre el proceso deliberativo en sí mismo. Este aspecto fue valorado de manera contraria en un estudio anterior (2012-2015) que hizo foco en los funcionarios políticos y de gestión encargados de implementar estos mecanismos en diversos ámbitos locales. Por otro lado, una línea interesante —que requiere mayor investigación— ha de seguir los procesos de construcción de significados en torno a ‘lo público’ y ‘lo político’ que se dan en el contexto de estos mecanismos en contraste con las concepciones que surgen de la participación en contextos no-institucionalizados. En primer lugar, porque aun cuando los mecanismos institucionales pretenden (desde su diseño y en ocasiones desde su definición normativa) homogeneizar los aprendizajes de los ciudadanos en relación a la gestión de lo público y la participación democrática, la diversidad de interpretaciones recogidas en el campo sobre estas cuestiones y las críticas al funcionamiento de los mecanismos revelan una distancia entre objetivos y resultados que merece ser atendida. En segundo lugar, porque un enfoque cultural de estos mecanismos permite hacer visible la efectividad de una de las potencialidades más interesantes que encierran estos mecanismos: acortar la brecha entre representantes y representados o bien generar otro tipo de relación política más responsable y complementaria. Las evaluaciones de los entrevistados sobre su capacidad de incidir en la gestión de lo público por medio de los mecanismos se vinculan a su funcionamiento y a la percepción —en la distancia corta— sobre los funcionarios y representantes locales. Las entrevistas sugieren que existe un aprendizaje sobre las dificultades intrínsecas de la gestión pública, lo que en algunos casos mejora la percepción del ‘trabajo político’ o de ‘los políticos’, pero en términos generales aún persiste un rechazo al ámbito y los actores de ‘la política tradicional’ o exclusivamente partidaria, identificados como los responsables de la mala implementación de los mecanismos o de pervertir sus objetivos.

Por último, la incorporación de la cultura política como variable de análisis en los estudios sobre mecanismos innovadores de participación democrática y desde un enfoque cualitativo, permite revelar de qué manera los sujetos comprenden, en el día a día y desde las

propias prácticas, su lugar en las luchas por el poder, crean estrategias para mejorar las condiciones de vida colectiva, organizan acciones para modificar o mantener ciertas relaciones de poder, influyen en la toma de decisiones públicas cuestionan o sostienen los valores sociales dominantes.

Fecha de recepción: 15 de septiembre 2017

Fecha de aceptación: 14 de diciembre 2017

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almond, G., Verba, S. (1963). *La Cultura cívica: Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.
- Almond, G., Verba, S. (1990). *The Study of Political Culture*. En *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*. Londres: Sage Publications.
- Baiocchi, G. et al. (2014). *The Civic Imagination: Political Culture in Contemporary American Cities*. Prepared for delivery at the 2013 Annual Meeting of the American Political Science Association. August 29-September 1.
- Berezin, M. (1997). "Politics and Culture: A Less Fissured Terrain". *Annual Review of Sociology*, vol. 23, pp. 361-383.
- Camou A., Di Virgilio, M. M. (2008). *Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: las especificidades del nivel local en el Conurbano Bonaerense*. En: Tanaka, M. *Dilemas de la descentralización y la participación en América Latina*. Lima: IEP.
- Carrasco Manchado, A. (2016). "¿Cultura política o cultura de la política en los discursos de la noble? Una categoría de análisis para el estudio de la politización de la nobleza castellana en el siglo XV". *Studia Historica. Historia Medieval* [Internet]. 12 Dic 2016 [citado 13 Sep. 2017]; 34(0): 25-57. Disponible en: http://revistas.usal.es/index.php/Studia_H_Historia_Medieval/article/view/14676
- Castro Domingo, P. (2011). "Cultura política: una propuesta socio-antropológica de la construcción de sentido en la política". *Región y Sociedad*, vol. XXIII, 50: pp. 215-247.
- Dagnino E.; Olvera A.; Panfichi A. (2008). *Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo*. En: Ciska Raventós (comp.), *Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO: pp. 31-58.
- Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Grimson, A. (2011). *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Montero, J., Gunther, R. y Torcal, M. (1999). "Legitimidad, descontento y desafección". *Revista del centro de estudios públicos*, 74: pp. 107-149.
- Krotz, E. (1990). "Antropología, elecciones y cultura política". *Revista Nueva Antropología*, 11(38), pp. 9-19.
- Krotz, E. (1997). *La dimensión utópica en la cultura política: perspectivas antropológicas*. En *Culturas políticas a fin de siglo* (pp. 36-50). México: Juan Pablos Editor-FLACSO.
- Lechner, N. (1997). *El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos*. En *Culturas políticas a fin de siglo* (pp. 15-35). México: Juan Pablos Editor-FLACSO.
- Lerner, J., Schugurensky, D. (2007). "La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo". *Revista Temas y Debates*, n°13.
- Mascareño, C. (2008). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio*. Working Paper n° 23. Latin American Studies Center, College Park: University of Maryland.
- Montero, R., Gunther, R. & Torcal, M. (1998). "Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent, and Disaffection". *Studies in Comparative International Development*, vol. 32, n° 3.
- Pateman, C. (2012). "Participatory Democracy Revisited". *Perspectives on Politics*, vol. 10, n° 1, pp. 7-19.
- Quevedo, L. A. (1997). *Videopolítica y cultura en la Argentina de los noventa*. En *Culturas políticas a fin de siglo*, México: Juan Pablos Editor-FLACSO, (pp 53-76).
- Rofman, A. (2013). "La participación ciudadana: clave de comprensión de las experiencias de interacción entre la sociedad civil y el estado". Ponencia presentada en Novena Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR), Santiago de Chile, Chile.
- Ross, M. H. (2010). "Cultura y Política Comparada". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 19, n° 1, pp. 7-44. Recuperado de: <http://cienciasociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticas/wpcontent/uploads/sites/4/2013/archivos/howard%20ross.pdf>
- Schneider, C. (2007). "La Participación ciudadana en el gobierno de Buenos Aires (1996-2004): El contexto político como explicación". *Documentos CIDOB América Latina*, núm. 21.
- Schneider, C., Avenburg, K. (2015). "Cultura Política: un concepto atravesado por dos enfoques". *Revista POSTData*, n°1, pp. 109-131.
- Schneider, C., Welp, Y. (2015). "Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Nueva Época*, 224: pp. 15-44.
- Schneider, C., Welp, Y. (2011). "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 40: pp. 21-39
- Swidler, A. (1986). "Culture in Action: Symbols and Strategies". *American Sociological Review*, vol. 51, n° 2, pp. 273-286.

- Varela, R. (2005). *Cultura y poder: Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*. Barcelona: Anthropos/ México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Warren, M. E. (2001). *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.
- Weber, M. 1946a [1922-23] *The Social Psychology of the World Religions*. En: *From Max Weber: Essays in sociology* (pp. 267-201). Nueva York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1946b). *The Protestant Sects and the Spirit of Capitalism*. En: *From Max Weber: Essays in sociology* (pp. 302-322). Nueva York: Oxford University Press.