

Participación y control ciudadanos

El funcionamiento de los mecanismos institucionales
electorales y societales de *accountability* en la Argentina

Juan Abal Medina
(compilador)



Juan Abal Medina es Politólogo de la Universidad de Buenos Aires, Magíster y Doctor en Ciencia Política (FLACSO México - Georgetown University).

Es investigador del CONICET y profesor titular regular de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo dicta programas de maestría (UdeSA) y doctorado (UNSAM) en política comparada y políticas públicas.

Ha publicado varios libros y numerosos artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras.

Entre sus principales libros se encuentran: *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas* (2007), *Los senderos de la nueva izquierda partidaria* (2006), *La muerte y la resurrección de la representación política* (2004), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (2002) y *El federalismo electoral argentino* (2001).

Conjuntamente con su carrera académica, ejerció diversos cargos en la función pública. Fue Coordinador del Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretario de la Gestión Pública de la Nación y actualmente se desempeña como Secretario de Gabinete y Gestión Pública de la Nación.

Colección
Democracia, Partidos
y Elecciones

dirigida por Alejandro Tullio

**Armas de doble filo. La
participación ciudadana en la
encrucijada**

*Yanina Welp y Uwe Serdült
(coords.)*

Disonancias

Guillermo O'Donnell

**Evaluando el desempeño
democrático de las instituciones
políticas argentinas**

Juan Abal Medina (compilador)

**La dinámica de la democracia
Representación, instituciones y
ciudadanía en Argentina**

*Sergio Emiliozzi, Mario Pecheny,
Martín Unzué (compiladores)*

**La nueva política de partidos en la
Argentina. Crisis políticas,
relineamientos partidarios y
reforma electoral**

*Ernesto Calvo, Marcelo Escolar
(editores)*

**Todos los caballos del Rey
La integración de los partidos
políticos y el gobierno democrático
de la Argentina, 1995-2003**

Marcelo Leiras

**Aportes para la discusión de la
Reforma Política bonaerense**

María Inés Tula (editora)

**Los senderos de la nueva izquierda
partidaria**

Juan Abal Medina (compilador)

Juan Abal Medina, Martín Alessandro, Martín Astarita,
Virginia Caballero, Gabriela Cheli, María Laura Eberhardt,
María Lía Ghezzi, María Julia Muda, Pamela Niilus,
Marta Oyhanarte, Ulises Pallares, Germán Stalker,
Matías Triguboff

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

prometeo
libros

Índice

PRÓLOGO

(Gabriela Ippólito-O'Donnell).....	11
------------------------------------	----

INTRODUCCIÓN

La crisis de representación y el control sobre los representantes (Juan Abal Medina)	15
---	----

EL CONTROL VERTICAL ELECTORAL

Control electoral, diseño institucional y partidos políticos. Un recorrido teórico y un estudio de caso (Martín Alessandro).....	41
<i>Accountability</i> electoral en el conurbano bonaerense (1983-2005) (Ulises Pallares)	71
La reforma política, el caso de La Pampa: un proyecto electoral y algunas propuestas (Gabriela Cheli)	89

EL CONTROL VERTICAL SOCIETAL

Herramientas de participación y control. Consensos y disensos en la agenda legislativa bonaerense (Virginia Caballero, María Julia Muda y María Lía Ghezzi)	117
El derecho de acceso a la información pública como condición para la efectiva participación ciudadana. (Marta Oyhanarte y Germán Stalker).....	147
Mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires. Análisis del funcionamiento de la Revocatoria de Mandato en el caso por la destitución del Jefe de Gobierno (María Laura Eberhardt).....	173

ENTRE EL CONTROL HORIZONTAL Y EL CONTROL VERTICAL	
La participación ciudadana en la Administración Pública: El programa Carta Compromiso con el Ciudadano (Matías Triguboff)	199
Auditorías ciudadanas. Un escalón más para la construcción de una sociedad democrática (Marta Oyhanarte y Pamela Niilus)	223
FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA	
Dinero y campaña electoral en la Argentina. Una perspectiva federal (Martín Astarita)	267
A MODO DE CIERRE	
Participación política directa en las democracias representativas contemporáneas: los mecanismos de participación ciudadana como canales semidirectos de expresión de la población (Juan Abal Medina y María Laura Eberhardt)	289
BIBLIOGRAFÍA	311
LOS AUTORES	325

Con este nuevo libro (segundo en la serie iniciada por *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones política argentinas*-Prometeo 2007) Juan Abal Medina et. al nos desafían una vez más a descubrir y evaluar el modelo de democracia vigente en la Argentina de hoy. El presente libro, que tengo el gusto de prologar, comparte con el anterior una de las preocupaciones centrales de la teoría democrática contemporánea: la efectividad de los diversos mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) a disposición de la ciudadanía para controlar a sus representantes, así como los efectos del funcionamiento de éstos mecanismos sobre la legitimidad y calidad del régimen democrático.

El modelo democrático vigente en Argentina implica en mi opinión una dualidad que el presente volumen deja entrever a lo largo de sus capítulos, en algunos de manera mas explícita que en otros. Por un lado, en las últimas dos décadas ha habido una expansión importante de mecanismos de participación y control ciudadano de carácter semi-directo y no convencionales, tanto en Argentina como en otros países de la región. Estos mecanismos de control desde “abajo”, es decir desde los ciudadanos hacia los representantes, vienen a complementar la celebración de elecciones periódicas. En su conjunto son lo que la literatura especializada llama mecanismos de *accountability* vertical. Por otro lado, en el mismo período también ha aumentando y se ha consolidado otra forma de control que podemos definir como desde “arriba”, esto es el control que ejercen los representantes y otras instituciones estatales sobre los ciudadanos. Esto se hace patente en la durabilidad del clientelismo político y/o la compra de votos, así como en la implementación de políticas sociales focalizadas y profundamente anti-universalistas, iniciadas con las reformas económicas neoliberales, que no han hecho mucho más que estigmatizar a sus beneficiarios, restringir su libertad e incrementar la dependencia personal y grupal de muchos ciudadanos. Estas formas de control desde “arriba” son una negación de principios básicos de la democracia.

¹ Centro de Estudios de la Sociedad Civil y la Vida Pública, Universidad Nacional de San Martín.

Esta dualidad del control hace de este volumen una importante contribución y lectura obligatoria tanto para evaluar el funcionamiento de las instituciones democráticas argentinas, viejas y nuevas, como para intentar vislumbrar los caminos que lleven al mejoramiento de su calidad.

Para ello, Abal Medina et. al llevan adelante tres tareas que vale la pena destacar. Primero, diseccionan y cuestionan la efectividad del mecanismo más básico de control o *accountability* vertical al que la ciudadanía tiene acceso en regímenes políticos democráticos, es decir las elecciones. Segundo, llevan adelante, mediante estudios analítica y metodológicamente rigurosos, la trabajosa tarea de presentar algunas de las innovaciones institucionales más recientes en torno a mecanismos de *accountability* vertical. Estas innovaciones implican en la mayoría de los casos la participación ciudadana semi-directa en el control de los asuntos públicos y, en consecuencia, la posible emergencia de un modelo institucional democrático inédito en la Argentina. Tercero, sugieren una dimensión conceptual nueva de *accountability*, en la cual la sinergia entre sectores del estado y la ciudadanía desemboca en una forma "mixta" de control.

Hay tres aspectos fundamentales que a mi criterio el libro deja planteados. En primer lugar, la participación y control ciudadano de la política y los asuntos públicos es uno de los valores fundantes de la democracia ya en sus orígenes en la Antigua Grecia. En la democracia ateniense, el control o evaluación por parte de los ciudadanos sobre quienes ejercían la función pública (magistrados) era parte constitutiva del proceso político. Si bien la interpretación corriente nos hace muchas veces pensar a la democracia ateniense solo como una utopía de democracia directa, o como la muchedumbre ejerciendo el poder emocionalmente y sin restricciones, desde sus orígenes ésta efectivizó un estricto control ciudadano sobre quienes ejercían (temporariamente) funciones públicas. Es pertinente recordar que en Atenas quienes tomaban decisiones que afectaban al resto de la comunidad, especialmente en materia financiera, eran electos por un año, con constante rotación en los cargos y sin reelección. Además, al finalizar el período de sus funciones, los ciudadanos realizaban una exigente evaluación de su desempeño, con sanciones severísimas de comprobarse actos de corrupción o violación de las leyes. Es decir que el control ciudadano de la política a través de la participación directa, incluso en temas de *accountability*, es un valor fundante desde el origen de la democracia. La pregunta entonces a dejar planteada no es si podemos ahora volver a las instituciones democráticas de Atenas, sino más bien en que medida debemos hacerlo.

Abal Medina et. al nos muestran que si bien nuestras instituciones democráticas no son iguales a las de Atenas, tampoco lo son actualmente a las de las democracias de principios del siglo XX, que estuvieron casi exclusivamente centradas en las elecciones y, en los regímenes presidencialistas, en el intento de equilibrar los tres grandes poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Las innovaciones recientes en materia de control ciudadano están transformando de manera fundamental la ingeniería institucional de la democracia en Argentina (y en el resto de América Latina). Esta es una de las importantes contribuciones del presente libro, al hacer hincapié en la necesidad de mirar más allá de las elecciones como forma de control ciudadano, o de *accountability* vertical.

El segundo aspecto que deja planteado el presente volumen es una nueva mirada al proceso de representación política. En la actualidad este implica un continuo, es decir que la relación entre representantes y representados no se (re)establece sólo en el momento de las elecciones. *Entre* elecciones, la relación entre representados y representantes continúa por diferentes canales y se nutre (o debería nutrirse) de información e intercambios de manera constante entre las partes. La delegación de autoridad a los representantes que los ciudadanos realizan al votar en elecciones libres y competitivas no significa la firma de un cheque en blanco hasta la siguiente elección; las elecciones son uno de los elementos del proceso de representación democrático pero sólo uno. Si hay una lección para aprender de la historia de la república romana en los años de su apogeo es la importancia de la existencia de una serie de mecanismos de pesos y contrapesos institucionales en constante funcionamiento, junto con el derecho de cuestionar de manera continua y de diversos modos las decisiones de los que ejercían la función pública. Son conocidos los intercambios en este sentido entre el senado, varios magistrados (cónsules, pretores, ediles, cuestores), diversas asambleas y tribunos de la plebe. Así vemos que, a pesar de sus diferencias institucionales, tanto en la democracia ateniense como en la república romana, quienes se dedicaban a la formulación de decisiones vinculantes para el resto de la comunidad estaban sujetos a controles permanentes y severos que incluían hasta el ostracismo y la pena de muerte.

El tercer aspecto que la lectura de Abal Medina et. al me ha sugerido es la importancia crucial del acceso a la información pública para que la ciudadanía pueda efectivamente controlar a sus representantes. En este sentido, queda un debate pendiente que intuyo como un último volumen de una tri-

logía sobre rendición de cuentas y calidad de la democracia. Mucho se discute actualmente sobre la importancia de la información para mejorar la transparencia del proceso político democrático. Sin embargo, son escasos los argumentos sobre la necesidad de conceptualizar el acceso a la información como un derecho propio de la democracia, *como un derecho constitutivo de la ciudadanía*. Si bien ha habido avances en términos de gobierno y acceso electrónico, no es a esto a lo que me refiero. Me refiero al hecho que los derechos de información deberían ganar el estatus de derecho ciudadano constitucionalmente sancionado, así como lo son los derechos políticos y civiles. Esto implicaría reconocer que no se puede funcionar realmente como ciudadano sin poder acceder en tiempo y forma a una variedad de información de carácter público. Este sería un nuevo grupo de derechos exigibles al estado, que permitiría a las ciudadanas y a los ciudadanos contar con información adecuada para ejercer control durante el momento de la elección y, sobre todo, para realizar acciones de control *entre* elecciones. El control ciudadano de las instituciones políticas sin información pública que sea exigible en tiempo y forma adecuadas no puede ser apropiadamente accionado.

Al principio me referí a la dualidad presente en el marco democrático institucional actual de la Argentina. Esa dualidad implica un lado negativo y pesimista sobre la persistencia y difusión de mecanismos poco democráticos de control desde “arriba”, es decir desde los representantes hacia los representados-ciudadanos. Pero, por otro lado, el libro de Abal Medina et. al, al señalar crudamente las dificultades y desvíos del proceso de participación y control ciudadano, es portador de un mensaje optimista que rescato. La proliferación de nuevas formas de control ciudadano y la persistencia de otras no tan nuevas, abre la posibilidad a la emergencia de una cultura política que haga del control y participación ciudadana uno de sus ejes centrales. En este sentido, los intelectuales y funcionarios públicos comprometidos con la expansión de la democracia y la transparencia tenemos un papel fundamental a jugar. Escribiendo libros, sumando a investigadores jóvenes, proponiendo discutir sobre temas no convencionales e incorporando la participación ciudadana en sus agendas de trabajo se aporta a la generación de un marco de referencia, de un contexto, que haga del control de las instituciones democráticas y su mejoramiento el tema central del debate político e intelectual. Abal Medina et. al hacen un importante aporte a esta misión.

Esta obra se aboca a investigar, en forma completa y diversificada, una temática de gran actualidad y relevancia para la supervivencia y profundización de las democracias contemporáneas.

En medio de un desalentador escenario de crisis de representación y de los partidos políticos como agentes principales de canalización indirecta de las demandas de la población, la incorporación y uso de mecanismos institucionales alternativos y complementarios para la expresión directa de los ciudadanos, así como para el control de sus representantes, constituye un camino posible (aunque no siempre exitoso), para fortalecer y potenciar a nuestros gobiernos democráticos.

Emplazado esencialmente sobre la dimensión vertical de la *accountability*, pero sin descuidar los entrecruzamientos con su instancia horizontal, este libro se pregunta, desde una perspectiva teóricoempírica y comparada, por la contribución real de los mecanismos electorales y societales a la calidad democrática argentina.

prometeo
libros

www.prometeoeditorial.com

