

“EL TERRITORIO LOCAL COMO ESCENARIO DE REDES: FORTALEZAS Y DISFUNCIONALIDADES”

Autor: Alejandro M. Liberman
Buenos Aires, Argentina

I. INTRODUCCIÓN

La democracia como término amplio de la ciencia política y la democracia local ensamblada en el conjunto social macro, como mecanismo subalterno pero no de menor prelación, dispone de una generación de componentes difusos, complejos y cada vez más altisonantes; el contraste discursivo se asocia al mundo de los hechos que se abordan en este documento.

Los nuevos paradigmas de la nueva democracia representativa, con sus dos vertientes más comunes, la de control y veto, se esfuerza por imponerse dentro de las antiguas democracias electorales tradicionales, donde el mero procedimiento del escrutinio se colocaba como un mecanismo único de alternancia periódica.

A partir del cambio de la democracia electoral, *urbi et orbi*, surge un intercambio cada vez más profuso entre actores que implican un nuevo tipo de *gobernanza*, donde los electores, tanto las mayorías como las minorías votantes, emergen con más fuerza del escenario de la política, a través de las dos acciones mencionadas: el control y veto de las políticas públicas, cuya actuación transcurre a través de verdaderas redes *ad-hoc*.

En el decurso de los días, la formación de redes se impone. Desde esta mancomunidad y yuxtaposición de intereses, los actores sociales aparecen en ciernes y por tanto, construyen nuevas formas de democracias.

En este edificio de redes locales aparece un doble problema; por un lado el de la inclusión y, por el otro, el alcance de la autoridad. En palabras de Dahl, la problemática se plantea sobre la base de estos interrogantes: ¿Qué personas tienen derecho legítimo a ser incluidas en el *demos*?, ¿qué limitaciones legítimas existen en cuanto al control del *demos*? y, ¿es admisible, en algún caso, la enajenación de la soberanía?¹

La tensión prosigue. La política concéntrica tradicional hacia la política futura sin centro, parecería ser el debate crucial y global de nuestra era.

II. HACIA UN NUEVO ESCENARIO DE EQUILIBRIOS

“Los esclavos de la antigüedad no se pertenecían. Pero conocían esa libertad que consiste en no sentirse responsable²”.

Albert Camus

Una de las preocupaciones del Comité Científico de este *XXI Congreso Mundial de Ciencia Política* ha sido el llamado indistintamente mecanismo de las *politics of resistance or of reaction* (políticas de resistencia o de reacción).

La *constructio* de interacciones en un mundo más estrecho, equivale a decir que se marcha hacia la ubicuidad simultánea, la abolición de las distancias y a las identidades sublevadas

¹ DAHL, Robert A. (1992). “*La democracia y sus críticos*”. Editorial Paidós. Barcelona.

² CAMUS, Albert (2004). “*El mito de Sísifo*”. Editorial Losada. Pág. 73. Buenos Aires. 18ava. edición.

como hechos sociales más que novedosos. La “Sociedad de la Información y de Datos”, ha sobredimensionado los espacios para el debate de ideas profundas, que encarrilen esta nueva era de apertura planetaria, o sea, la de la globalización o mundialización. Esta situación favorece, a nuestro criterio a la formación de redes organizadas en un conjunto de interacciones espontáneas con un cierto grado de formalidad, en el sentido de establecer intereses, problemáticas, preguntas y fines comunes sectoriales o corporativos, según sea el caso. Sin embargo, son el refugio de diferentes voces que se pueden alzar e interactuar de modo no unívoco, fuera de los mecanismos de comunicación de masas instalados y de poderes concentrados.

La formación de redes espontáneas con mayor o menor grado de formalidad institucional de hecho o de derecho, aún hoy es un fenómeno emergente y solapado.

Emergente por los déficit ocurridos desde el establecimiento de la institucionalidad tradicional tanto pública como privada cuyo *aggiornamento* quedó relegado y sumergido por la exterioridad ruidosa, que aprovecha todas las técnicas del espectáculo masivo y vacío, al solo efecto de convertirse acto de consumo presente, distractivo y finalista, antes de volverse desperdicio, para repetir el ciclo una y otra vez.

Entonces, vale decir que por un lado contamos con un vínculo quebrado entre el ciudadano votante y el gobierno (con todas sus instituciones). Aquí hay red, porque existe un vínculo entre uno y otro. Pero el vínculo soberano, al cual denominamos pacto, se encuentra en una etapa de crisis en donde el escepticismo y el desencanto pueblan las miradas colectivas hacia el entramado del poder público. Algunas hipótesis que merecen destacarse al respecto son³:

- a) No cumplimiento de la leyes y excesivo ritualismo administrativo. La percepción pública indica que hay un escaso apego al mandato normativo.
- b) Desde el Estado, el ocultamiento de cifras oficiales elaboradas por organismos públicos, creando ilusiones y paraísos que lo único que logran es prolongar el letargo. Para ello es necesario trabajar con el concepto de verdad.
- c) Baja o nula deliberación de políticas en los partidos políticos⁴ y una desvinculación de la problemática local, al punto de desdibujar la función de representación de este actor político en las decisiones de gobierno.
- d) La representatividad se juega sólo en los períodos electorales: el tratamiento de los asuntos centrales ha quedado en la cabeza del ejecutivo.

Desde el espacio nacional y subnacional, por caso, está ocurriendo un proceso de *retramiento republicano* al ser el Poder Ejecutivo que coopta la representatividad del representado, dotando al ejecutor de un hipercentrismo inusitado. Una delegación casi

³ El Centro de Opinión Pública de la Universidad de Belgrano, en una encuesta realizada en la ciudad de Buenos Aires, acerca de la pregunta sobre si el voto fuera obligatorio ¿votaría en estas elecciones? (las que se celebrarán el día 28/6/09), el 51% de la gente consultado respondió que no. Diario La Nación. 19/5/09. “*La mitad de la gente no sabe qué se vota el 28 de junio*”. Pág. 6.

⁴ Por lo general el partido político que logra ganar las elecciones traslada al interior del Estado sus problemas organizativos internos transformándolo en una sumatoria desarticulada de representaciones diversas en lucha por lograr supremacía en su interior. Cada facción o tendencia partidaria ocupa alguna zona de incertidumbre al interior del municipio y origina una lucha que no permite el trabajo en conjunto entre las diferentes unidades y subunidades jerárquicas y funcionales. Se puede completar este análisis en MAURICH, Mario R. (2005). “*Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*”. AMARAL, S. y STOKES, S. (compiladores). Editorial Eduntref. Buenos Aires. Pág. 190-193.

extrema, en donde las políticas públicas se debaten dentro poder administrador y no del legislador; cuestión que atenta, por obvias razones, con la división de poderes, y con la representatividad del votante en las decisiones de estado.

En definitiva, el debate queda ausente. El protagonismo queda en manos de los medios de comunicación u otros centros propaladores de noticias que amplifican las especulaciones, manifestaciones o acciones del poder administrador frente a la *mass-media*, donde ciertos sectores buscan mecanismos alternativos de escape, los que precisamente constituyen nuevas formas de participación y construcción democrática.

El devenir de las redes organizadas, se alimenta y sostiene básicamente dentro de las ciudades, en un intento de racionalizar aún más la vida histórico-social y la individual como proyecto, sin soslayar las desigualdades y exclusiones que allí ocurren⁵. Porque si bien hay un reino ilimitado y una continuidad, el espacio urbano opera simultáneamente con una dinámica de fragmentación que interviene, según Mongin entre los lugares y el seno de los lugares⁶. Esos lugares, cuyos fenómenos urbanos provocan la pérdida o disolución de las condiciones urbanas tradicionales, que aceleran el enfrentamiento simultáneo de las múltiples fuerzas urbanas que degeneran en una entropía urbana dinámica multipolar o informe⁷.

El hecho de hacerse de sus derechos como sector, los grupos *ad-hoc*, nacidos desde la base misma de la sociedad, intervienen y cobran protagonismo ante el retiro y rompimiento del paraguas de protección de las instituciones tradicionales. Denominamos a aquellas manifestaciones sociales, *redes de intervención (intervention net)*, pues participan de modo activo, provocador y obstruccionista a las políticas llevadas adelante, sobre todo, por el poder gobernante de turno (que en la democracia representativa son llevados en conjunto por el Ejecutivo y el Legislativo, según la teoría de la división de poderes).

Las valoramos en la medida que estas *redes de intervención* se desplieguen en al menos tres dimensiones:

- a) Una dimensión espacial, que haría referencia a su densidad.
- b) Una dimensión temporal o de continuidad.
- c) Una dimensión estructural, que se correspondería con el grado de intensidad entre sus integrantes.

En cuanto a la densidad, la pertenencia a distintas redes se vincula a la pertenencia a un espacio, por lo que se dice que las redes recrean y redefinen los espacios. En cuanto a la dimensión temporal, la estabilidad que se deriva del arraigo a un espacio permite la continuidad de la relación en red, o lo que es lo mismo, la frecuencia, la duración y la estabilidad de los vínculos de la red fortalecen la interacción y hacen más estable y segura a la misma red. Por último, en cuanto a la intensidad o dimensión estructural, se considera

⁵ En un fascinante ensayo sobre las ciudades occidentales, se puede consultar en **ROMERO**, José Luis (2009). *“La ciudad occidental. Culturas urbanas en Europa y América”*. Ediciones Siglo Veintiuno. Buenos Aires.

⁶ **MONGIN**, Olivier (2006). *“La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización”*. Ediciones Paidós. Buenos Aires. Pág. 164.

⁷ Un sinnúmero de subproductos genera esta ola entrópica que implican a las ciudades modernas, bajo los actuales contextos globalizados. Se puede consultar a tal respecto en, **PRATI**, Francisco (2005). *“Imagen de la ciudad de Buenos Aires”*. Revista de Arquitectura No. 218, Sociedad Central de Arquitectos, Septiembre 2005. Pág. 38-45.

que a mayor solidez de los lazos de interdependencia entre los integrantes de una red, más enriquecedora y efectiva será la experiencia en red vivida.

Cientos de redes interconectadas, muchas de ellas trascendiendo las fronteras geográficas en procura de fertilizar segmentos de poder concentrado en pequeñas unidades territoriales o defendiendo intereses de grupo (dentro o fuera de un determinado territorio), cuyas manifestaciones dentro de la democracia tradicional prosperan como disparadores fácticos y paralelos, de la construcción democrática constitucional tradicional.

Volcados a revelar este movimiento en ciernes, pasaremos a tratar el tema de la descentralización dentro de las comunidades locales.

Creemos que la *gobernanza* democrática globalizadora se edifica y solidifica dentro de unidades territoriales pequeñas, atendiendo al sentido de la palabra “local”, desde una dimensión:

a) **Escalar**, esto es, someter al territorio a los métodos cuantitativos, para medir variables como el territorio, la población, entre otros.

b) **Interrelacional**, a través de estudiar los vínculos e interrelaciones de las personas. Evidentemente aquí ya el límite adquiere fronteras difíciles de determinar: ¿Cuáles interacciones? ¿En que contexto? ¿Con qué frecuencia? ¿De qué calidad y tipo? ¿Qué vínculos? ¿Entre quienes y cómo?

c) **Político-administrativa**, desde el punto de vista de la autonomía (con transferencia de competencias al nivel local), individualizado por afinidades barriales y con amplias potestades para brindar los servicios públicos de manera próxima y eficiente.

III. LA RED DE OBSTRUCCIÓN COMO MECANISMO DE PODER REACTIVO, FRAGMENTADO Y DE CONTROL

“Tomándose en cuenta el descrédito a que ha sido sometida la política y las instituciones públicas, y luego de un pasado reciente de regímenes autoritarios y represivos, antes de preguntarse porqué y cómo la gente participa, debemos sorprendernos que, pese a todo, todavía se esté dispuesto a participar”⁸.

La declinación de los partidos políticos, nacidos como instituciones aglutinantes y percederas de los idearios y acciones tendientes a resolver a través de una contienda electoral los problemas de la gente, es superado por metodologías y prácticas cambiantes. Así se desarrolla la mudanza de los partidos políticos por meras coaliciones ideológicamente centristas, que actuando una sociedad muy fragmentada y compleja, los conflictos han dejado de alojarse exclusivamente entre las clases sociales, se han diversificado en una pluralidad de alternativas, de estilos de vida, no comprendidos ni por la derecha ni la izquierda tradicionales ni por el populismo⁹.

⁸ GUIMARÃES, Roberto P., “Estado, Mercado y Democracia: Oportunidades y Límites de la Participación Ciudadana en el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática”, Revista del CLAD “Reforma y Democracia”, N° 40, págs. 125-150, Febrero 2008.

⁹ SEBRELI, Juan José (2008). “El Peronismo y la Clase Media”. Diario Perfil. Suplemento Cultura/Ensayo.

Este giro da la vertiente tradicional democrática de los partidos políticos a grupos de interés sectoriales, adopta una característica nueva a la hora de ejercer determinados derechos y exigencias al poder público.

La soberanía crítica de antaño, esto es la forma constructiva que procura el desarrollo de una oposición política y legislativa estructurada y amalgamada y la intervención permanente de voces disidentes, ha sido degradada hasta llegar a la soberanía efectiva, que se apoya en una suerte de sucesión de rechazos puntuales, sin un proyecto coherente sino más bien espasmódico y zigzagueante. Tanto el votante como la manifestación y la protesta tienen que ver con el rechazo, con el veto, y por consiguiente la práctica de la obstrucción como mecanismo efectivo reactivo.

Es un modelo transformador de las democracias occidentales en general, que se confunde tanto con las reacciones populistas como con los corporativismos estrechos y legitimados.

Vemos como cada vez más, las manifestaciones callejeras ganan los espacios –físicos y de poder- urbanos y hasta los rurales (tal como los casos recientes de Bolivia, Paraguay y la Argentina), ejerciendo de manera unívoca un reclamo, una pretensión corporativa de sus intereses particulares, desafiando así al gobernante de turno y a todos aquellos que se intercepten por el camino del reclamo sectorial.

Un intento y un ejercicio despojado prácticamente de ideologías y de dogmas. Una acción directa, no-demagógica y pragmática, en procura de modificar, mantener o erradicar una medida gubernamental; desafiando al poder público, apoderándose en forma momentánea de la discusión política-mediática del momento.

Ya no hay una actividad reflexiva, sino una manifestación colectiva de caras a la sociedad toda. La *mass-media* participa voluntaria o involuntariamente del acontecer protagónico del manifestante *ad hoc*.

Llamamos entonces poder de obstrucción, en estos casos, a aquellos grupos de interés que pretenden, mediante herramientas coercitivas y hasta ilegales, exigirle al poder administrador una serie de condicionamientos a la acción gubernativa, tratando de obtener el apoyo de la ciudadanía.¹⁰

Entran en escena no solo factores económicos y políticos; sino que la búsqueda del involucramiento de las masas, se da a través de factores socio-psicológicos, motivacionales y hasta, en algunos casos, distractivos.

Se produce una contienda cuasimediática y callejera entre los diferentes actores participantes: los que están a favor y los contrarios. Una suerte de nosotros sobre ustedes. Manifestación y *otredad* como una fórmula de poder político tradicional cedido.

Todo ello, frente a la vulnerabilidad de las instituciones otrora representativas y formales, que desfallecen por no encontrar un remedio para el descrédito y la desconfianza de sus logros en pos del bien común.

Es tan así que desde la óptica partidaria formal, el bipartidismo es el que se destaca; más aún, la polaridad subyacente no se da en el marco ideológico sino en la posibilidad de destruir y de derrocar al adversario, queriendo uniformizar el poder, como en una contienda *face-to-face*, sin un debate profundo, estratégico y protagónico para las mayorías votantes.

Desde allí nace la barricada, el enfrentamiento y la crispación; una suerte de *ring side* público, que provoca reacciones propias del deporte colectivo (para el caso las hinchadas de

20 de abril. Pág. 7.

¹⁰ ROSANVALLON, Pierre (2007). “La Contrademocracia. La Política en la Era de la Desconfianza”. Editorial Manantial, Buenos Aires.

los clubes de fútbol), desprovistas de contenidos perdurables que vayan más allá del juego de corto plazo y efectista. Más aún, las acciones reactivas produce efectos ciertos de carácter inmediato, en la misma línea que la *modernidad líquida*¹¹.

Es ahí donde vemos que la fragmentación impacta en el poder público y es ahí dónde debemos buscar las soluciones para dar con la gobernabilidad y no con el desgobierno.

La legitimidad y la gobernabilidad se encuentran fuertemente dissociadas en las democracias actuales. En este sentido vemos como la movilización para exigir el retiro de un determinado proyecto del gobierno es directamente mensurable, mientras que la acción para alcanzar un objetivo positivo quedará subordinada a una apreciación fluctuante, tomando en consideración que a veces se aspira a objetivos indeterminados y se alcanzan situaciones intermedias.

A partir de aquí nos surgen ciertos interrogantes que merecen ser destacados para parangonar este debate crucial de las democracias modernas y las nuevas transformaciones sociopolíticas. ¿Hay un desencantamiento de las instituciones públicas y representativas tradicionales, desarraigo ideológico y de las estrategias públicas que desvirtúan la gobernanza? ¿Es probable que el mapa político y de la gestión pública esté desmembrado y obsoleto? ¿Los escenarios futuros probables mantendrán índices de gobernabilidad con gobernanzas efectivas? ¿El poder de obstrucción se sustentará en el tiempo mejorando la gobernabilidad democrática en América Latina y sobre todos en sus comunidades locales?

En el devenir histórico, las democracias fueron mostrando distintas facetas, donde la institución de las constituciones nacionales escritas y rígidas, propendían básicamente a la separación de los poderes públicos, la defensa de los derechos y garantías de sus habitantes y la elección libre y universal de sus representantes, a través del escrutinio.

En América Latina estas bases escritas y sostenidas en forma discontinua, con la irrupción histórica de procesos no democráticos, participa también de estas transformaciones. Aquí se incluye al descrédito y desconfianza de los partidos políticos tradicionales, a toda forma de institucionalismo formal, a la desideologización y desencanto generalizado.

Diversos estudios han mostrado las limitaciones en la extensión de la democracia en el conjunto de la región. Un trabajo reciente, por ejemplo, evidencia que en aquellos países en que ha concluido la transición a la democracia, el ejercicio de libertades y derechos decrece con el paso del tiempo en lugar de fortalecerse. O por mencionar los datos de *Freedom House*¹², nada menos que doce de las democracias latinoamericanas se ubicaron en la categoría de “parcialmente libres” en lo que respecta a la garantía de las libertades civiles, tales como los derechos de propiedad o la igualdad ante la ley.¹³

Y en este marco situacional en la Argentina existen hoy más de 700 partidos políticos, resultando al menos una excentricidad, una forma de mostrar cuán fragmentada está la sociedad sin la correlativa diversidad de ideas protagónicas y sustentables.

La configuración de la gobernabilidad y la gobernanza dentro de los esquemas democráticos modernos, desafían a los órganos rectores públicos de los estados nacionales,

¹¹ BAUMAN, Zigmunt (2002). “*Modernidad Líquida*”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

¹² PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2002). “Informe sobre el Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”. Mundi Prensa. New York.

¹³ BARREDA, Mikel y COSTAFREDA, Andrea (2008). “*Una contribución de las instituciones públicas a la superación de las desigualdades. Un balance de la democratización latinoamericana*”. Material didáctico de estudio proporcionado en ocasión del Máster de Políticas Públicas para América Latina. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

provinciales y municipales. Las fronteras verticales se desdibujan en forma terminante, a la hora de un conflicto determinado.

De acuerdo al concepto de la gobernabilidad democrática de la comunidad urbana, esto es que se pueda lograr la resolución de los conflictos y desafíos de la comunidad urbana respetando los derechos legítimos de cada grupo, en principio se precipita una cierta incongruencia constitutiva y temporal. Los asuntos públicos se resuelven de varias maneras, a saber¹⁴:

- a) De forma eficiente y efectiva (con sus combinaciones posibles)
- b) De forma ineficiente y no efectiva

La aparición de este modelo de rechazo, como novedad, intenta instalar la protesta a través de la obstrucción de manera inmediata, para volver las cosas a su estado anterior o para lograr mejoras que en las condiciones actuales.

Ahí aparecen los actores estratégicos, en principio, minorías *rechazantes* de las políticas públicas aplicadas a determinado sector, llegando así hasta erigirse a favor de la secesión territorial y política de un estado nacional (por caso la provincia boliviana de Santa Cruz de la Sierra, donde a través de un referéndum popular se convalidó el régimen autonómico).

A partir de ello, hay dos o tres cuestiones importantes para discutir acerca del proceso democrático obstruccionista y la gobernabilidad.

En primer lugar, ¿existe un rompimiento contractual entre el gobernante y el electorado representado? Seguidamente, ¿los procesos obstruccionistas representan una nueva metodología de democracia directa?

En tanto aquello, ¿los gobiernos tendrán decididamente poder de actuación real en cuanto a la gobernabilidad democrática?

Es cierto, y resulta una verdad de Perogrullo, que la carta de los aspirantes a ocupar el poder democrático, es ofrecida al electorado, sobre todo, a partir de la inmediatez de los medios de comunicación y la calle. Representa, la síntesis de los intereses y acciones que el postulante desea transmitir a toda costa para ser elegido. Allí entran todo tipo de impostaciones, de manipulaciones y de actuación por quien imparte el discurso, convencido que esa exposición le dará los frutos necesarios para convalidar su posterior triunfo, o al menos, su aceptable intervención en la contienda electoral.

A partir de *ser elegido*, comienza la cuenta regresiva de su gobierno y de su actuación. Los escenarios sociales (ya sean locales, nacionales e internacionales) dinámicos y cambiantes, a veces, no incluían la visión propia del estadista, y es allí donde al procurar actuar, definitivamente se rompen algunas reglas del contrato preelectoral. Es allí donde nace la contradicción entre unos y otros. La discontinuidad, la falta de eficacia en alguna de las acciones y políticas gubernamentales de trascendencia en el interés público y la desinstitucionalización desestabilizante, provocan mecanismos de rechazo e incentivos para la acción *ad hoc*, de grupos de interés obstruccionistas. La gobernabilidad democrática es compartida, no tan solo por el elegido sino por aquellos que “corporizados” (más o menos) irrumpen espontáneamente en búsqueda de obtener sus objetivos a través de una demanda determinada.

¹⁴ CENTELLES i PORTELLA, Joseph (2008) “*Innovación Democrática y Transformación Institucional de las Ciudades: El Gobierno de la Ciudad*”. Material didáctico de estudio proporcionado en ocasión del Máster en Políticas Públicas para América Latina. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

Y la tercer cuestión es una pregunta sin respuesta aún. Sí podemos afirmar, que el poder decisorio de los gobiernos ha mermado y están más expuestos que antaño. La reserva de confianza, (tomada en cuenta como un sistema que oscila pendularmente dentro de la gobernabilidad se legitima a través de nuevos procesos: el rechazo o veto, la obstrucción y el control (puede también tener la forma de enjuiciamiento o *impeachment*).

IV. LA DEMOCRACIA LOCAL A TRAVÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

“...Es en los municipios donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo; le hacen gustar de su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella”.

Alexis de Tocqueville. “La democracia en América”.

En muchos casos, los plexos normativos potencian la división territorial y política en espacios más pequeños, la transferencia de competencias, y la autonomía donde el conjunto de la población tiene además del sentido pertenencia al territorio donde habita y en el cual construye junto con su familia, su hábitat y su prosperidad, participa activamente de la cosa pública próxima. A partir de este núcleo primario, el énfasis cotidiano está puesto en la educación de su prole y el trabajo, fuente de recursos para la subsistencia y el ahorro. Sencillamente este es el resumen de su vida activa y la de sus descendientes. Las interrelaciones primarias indispensables y básicas para vivir en una sociedad pasan a ser cinco: la formación, la escuela, el lugar de trabajo, los sitios para el consumo, y las comunicaciones.

Desde el ámbito subnacional hasta llegar al local, los procesos inacabados e incumplidos de descentralización, en vastas zonas del planeta, han ido socavando las bases de acercamiento al ciudadano sobre las políticas públicas asumidas, muchas de ellas desconocidas para el hombre público común.

Los avatares de la descentralización territorial, administrativa y presupuestaria, en medio de una prescripción constitucional y a la vez de una transformación institucional a medias, hacen que el entramado del poder institucionalizado centralice las decisiones, perdiendo así el ciudadano (ya sea *per se* o a través de organizaciones formales o informales) la posibilidad manifiesta de participar y controlar a la administración local.

Nuestro territorio analizado, es novedoso en cuanto a las alternativas de modificación de su *statu quo*, ya que presenta las características de “ciudad autónoma” y por otro lado está *atada* al poder estatal central, que obstaculiza el desarrollo de la red de políticas públicas exitosas para el ciudadano de la metrópoli. Prevalecen de esta forma, mecanismos de concentración e interferencias verticales entre poder central-local, dificultando la actividad de los procesos políticos en cuanto a la ingeniería y a la acción de las políticas públicas en términos locales.

La descentralización político-administrativa se enmarca dentro de un proceso dinámico, a medio y largo plazo, que permite aumentar la legitimidad de los sistemas políticos, a través de la elección y responsabilización de los niveles subnacionales, y la eficacia en la prestación de servicios por parte de estas unidades (es decir, que supone la transferencia de

competencias y recursos de un nivel central de gobierno hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía *per se*).

El mecanismo descentralizador ha sido captado, quizá como una necesidad o como un augurio ficto, por los cuerpos normativos de la más alta raigambre piramidal legal.

Para ser más precisos elegimos como ejemplo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en adelante CABA, su constitución legal, de avanzada y sancionada en 1996.

Pero antes esbozaremos los antecedentes de dicha metrópoli para enmarcarla dentro de los postulados que queremos estudiar.

La transformación fundamental de Buenos Aires, tuvo lugar después de 1880. Para entonces la ciudad había superado la terrible crisis de la fiebre amarilla (azotó en el año 1871 a los porteños, provocando la muerte de 13.614, sobre un total de 190.000 habitantes), y el último enfrentamiento armado provocado por la capitalización de Buenos Aires (la ley auspiciada por el presidente Avellaneda fue promulgada el 20 de septiembre de 1880 por el Congreso Nacional reunido en la Municipalidad del pueblo de Belgrano, declarado provisionalmente Capital de la República).

El proceso de federalización implicó una separación radical entre lo bonaerense y lo porteño. La Ciudad acumula los tres poderes que manejó con tanta destreza desde su erección como capital del Virreinato: el poder militar con la revolución cívica del año 1890, el poder administrativo a través de las decisiones nacionales que surgen de su seno supliendo algunas funciones que los estados provinciales no podían sostener en cuanto a obras de salubridad, escuelas y caminos; y por último el poder cultural que se ve reflejado en definitiva por la opinión pública.

En el aspecto económico, el puerto fue una fuente financiera de relevancia que contribuyó a fortalecer las arcas fiscales, con el apoyo institucional de la Aduana.

Desde la primera conurbación, ya el primer intendente planteó la necesidad de incorporar a su territorio los partidos colindantes provinciales de Flores y Belgrano¹⁵.

A partir de la anexión, se da un explosivo desarrollo urbano, desde el crecimiento edilicio, comunicacional y sobre todo atendiendo a las necesidades propias de una ciudad receptora de la inmigración europea que muta parcialmente el colonialismo hispano por el de la Europa moderna y cosmopolita.¹⁶

El rápido desarrollo de los ferrocarriles y tranvías, introducidos en el momento crítico del aumento de la población, hizo que la ciudad se extendiera hacia fuera, mucho más allá de las calles céntricas del año 1870. Buenos Aires no solo abarcó poblaciones separadas tales como la Boca, Barracas, Flores y Belgrano, sino que también agregó nuevos suburbios. Para entender de qué se trata este crecimiento superexpansivo, vasta mencionar la traza de 110 manzanas hacia 1887, la aparición de nuevos barrios con el consecuente loteo y

¹⁵ **RATO DE SAMBUCETTI**, Susana (1987). Boletín del Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, Nº 8. Ambos territorios son cedidos por Ley Nacional 1722/1884. Se puede profundizar la cuestión histórica a través de La cesión de los municipios de Flores y Belgrano., Hasta el comienzo del año 1887 la superficie de la ciudad era sólo 45,4 kilómetros cuadrados, y a partir del 6 de febrero del citado año el Gobierno Nacional dispuso que se anexaran las jurisdicciones de Flores y Belgrano pasando así a 182 kilómetros cuadrados, anexiones posteriores y tierras ganadas al Río de la Plata, llevaron su superficie a la actualmente reconocida de aproximadamente 200 kilómetros cuadrados.

¹⁶ **WERCKENTHIEN**, Cristian G. (2001). *"El Buenos Aires de la Belle Epoque, su desarrollo urbano 1880-1910"*, Editorial Vinciguerra, Buenos Aires. Del mismo autor y sobre el crecimiento del servicio de transporte se puede consultar en *"Los tranvías y su influencia en la transformación urbanística de Buenos Aires: 1880-1916"*, Sextas Jornadas de Historia de la Ciudad de Buenos Aires (1989), Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.

urbanización (Villa Crespo, Villa Devoto, Villa Alvear -actualmente Palermo y Palermo Viejo-, Villa Santa Rita, etc.), creación de cementerios, el Matadero de Liniers, boulevares, industrias, comercios y comunicaciones.¹⁷

La Ciudad, vivía un crecimiento poblacional donde los espacios vacíos del ejido municipal se llenaban de barrios nuevos, agregando más adelante, en su relato, también de establecimientos industriales de toda laya, lo que dio motivos para un crecimiento además redituable que en los primeros años del siglo XX empezó a manifestarse. Toda esta situación trajo consigo un duro cuestionamiento en esa época relacionado en dos aspectos, según nos relata Luna; por un lado el carácter de ciudad de servicios que investía Buenos Aires y por el otro, el desequilibrio que su enormidad acarrea al país¹⁸.

En tal sentido, siendo que la continuidad consistía en continuar en una cierta etapa heroica, quijotesca e inmadura o, por el contrario, penetrar de lleno en otra de convivencia con distintas naciones. Esto último, agrega el autor, implicaba aceptar las reglas que, como contrapartida, el mundo capitalista imponía. Este proceso hizo que nuestro país y por efecto derrame, la Ciudad de Buenos, entrara aceleradamente en la modernidad. A Buenos Aires, le quedó reservado un papel preponderante como cabeza y motor de aquella profunda transformación¹⁹.

Para esa fecha la población total ascendía a alrededor de 430 mil personas. La población fue diezmada años atrás por el efecto epidémico de la fiebre amarilla que además de provocar aproximadamente catorce mil muertes en la población, hizo que entre cincuenta y cien mil habitantes huyeran de la ciudad.

El proceso de descentralización urbana marcó un hito a partir de las últimas décadas del siglo XIX; aquellos contingentes urbanos concentrados en los llamados conventillos ubicados en el radio céntrico de la ciudad, cercano a los lugares de trabajo obrero, fueron desplazándose hacia los barrios más alejados de allí, que hasta ese momento gozaban del estatus de espacios semirurales donde las clases altas gozaban de la tranquilidad de las quintas²⁰.

Sin embargo, la ciudad nacional, a partir de su cambio de estatus, se desnacionalizaba. Desde el año 1890 en adelante, son varios los años en que la población de la entonces Capital Federal es mayoritariamente extranjera.

En forma retrospectiva, podemos afirmar que el proceso de distribución de la población se dio en forma concurrente al de la expansión urbana. Ese desplazamiento poblacional hizo

¹⁷ **SCOBIE**, James (1986). *"Buenos Aires del Centro a los Barrios: 1870-1910"*. Ediciones Solar. Buenos Aires. Hay que recordar, que la epidemia de fiebre amarilla ocurrida en el año 1871, previo a este cambio hacia la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, produjo muchas muertes, producto presumiblemente de los desperdicios arrojados por los saladeros al Riachuelo, los conventillos atestados y sucios cerca del radio céntrico. Es allí, donde las autoridades en forma más que tardía comienzan a tomar las primeras medidas de salubridad pública, pero sin encontrar demasiadas soluciones que provocaba la epidemia.

Los habitantes de los conventillos hacia 1869 provenían aproximadamente en un 50% en promedio, extracción francesa, española y en mayor medida italiana, dependiendo de la zona geográfica de la Ciudad se trate. Fuente: Archivo General de la Nación, Censo Nacional de 1869, Ciudad de Buenos Aires. El crecimiento ostensible de la cantidad de conventillos desde 1871 con 800 hasta 1907 con 2.500, hace notar la cantidad creciente de población de bajos recursos establecida en dicho ámbito edilicio-comunitario. Se observa que en 1871, la población de los conventillos ascendía a 14 mil habitantes y hacia 1907 se incrementa en más de 10 veces.

¹⁸ **LUNA**, Félix (1986). *"Buenos Aires y el país"*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. Pág. 124.

¹⁹ *Ibidem* 16.

²⁰ *Ibidem* 17.

que, se movilizara al unísono el comercio, la industria, las actividades administrativas de gobierno y las comunicaciones.

Pero este proceso que llamamos distribución poblacional, se fue dando a medida que surgieron emergentes producidos por el movimiento inmigratorio y por las malas condiciones de vida que se evidenciaban en torno al radio céntrico, hacia las márgenes del Río de la Plata, que impulsaban casi en forma asistémica el desarraigo de esas gentes hacia los nuevos barrios periféricos del Río.

La situación descrita, no hace más que reflejar que el proceso de corrimiento de la población a otros centros menos desarrollados y urbanizados no fue entendido, en principio, como una política institucional traída desde el gobierno, sino que por el contrario, emergió como un acto reflejo en donde se fue disgregando la comunidad en pos de mejores condiciones socioeconómicas.

La descentralización entonces, se sustenta no entendiéndose desde la óptica administrativista, sino desde la desconcentración humana que fue afianzándose a lo largo del siglo XX hacia nuevas unidades territoriales.

En primer lugar, queremos dejar expuestas algunas definiciones que nos servirán para el posterior desarrollo del presente documento. Es necesario categorizar los términos a utilizar para no exponernos a errores gramaticales y de comprensión que hagan inapropiado e ilegibles la descripción y las ideas volcadas.

En el mundo parlante actual, donde el simbolismo mágico está puesto en lo que llamamos la *era de la reproducción vídeo-sonora*, hay un uso frecuente de impropiedades en la definición de objetos y sujetos. Consecuentemente, resulta que la adecuación desvirtúa los contenidos y las acciones, mal formando la opinión pública y publicada.

En esta globalización cultural, donde intervienen fenómenos bochornosos e instantáneos, la proximidad a la reflexión y el pensamiento nos agobia y desmoviliza, ya que el *marketing* de las ideas, obstaculiza la subcultura del provecho y la lógica suicida mercantil-consumista de la actualidad.

En consecuencia, el silogismo inconcluso, nos permite avizorar alguna esperanzadora fórmula creativa, que irrumpa en el futuro, aprovechando las áreas vírgenes de ciudadanía y participación ciudadana, cuyo proyecto de mundo intente descubrir, las formas en las que reunir a una gran pluralidad de narrativas exigiendo a cada una de ellas que se acerque a lo común, es decir, que actúe hacia lo universal. Este proyecto es esencialmente creativo. El acto de las fundación de las ciudades griegas y de Roma formaba parte de una ceremonia religiosa. Se consideraba que semejante acto de creación requería de la asistencia y apoyo de los dioses. Aquí, se trata entonces de un acto sin precedentes: la creación de ciudadanía.

La paradoja del goce y el pensamiento está entre nosotros, en la cotidianeidad de nuestros actos y acciones, desde nuestro individualismo hasta nuestra interrelación con los otros.

El goce valoriza la inmediatez y reniega con el futuro; aprovecha el momento, lo absorbe sin más y hace que nuestro actuar se torne instintivo. El futuro necesita de la razón, de la carencia por el presente y del pensamiento para actuar en consecuencia.

Es por ello, que tratamos de perseguir la creatividad, esa que necesita soportar el caos inicial para forzar un sentido al silencio. Implica entonces una lucha dentro de la persona entre el pensamiento consiente e inconsciente, el orden racional ya estructurado y la intuición por nacer.

Para empezar, damos pie a una pregunta indiciaria pero necesaria: ¿Para qué sirve el gobierno? Indagando en nuestros entornos, podemos ofrecer una respuesta sencilla, pero con un trasfondo medular de trascendencia. Abreviando en unas pocas palabras, la inmensa

literatura al respecto, podemos concluir que sirve para tomar decisiones públicas efectivas. Por un lado entonces, tenemos el concepto de *tomar decisiones*. Decidir en virtud de dos vertientes, ambas necesarias. La una planificada, a través del programa de gobierno, previamente establecido, consensuado. La otra más inmediata, la que se da al momento que surge una crisis o un escenario de conflicto.

Dentro del concepto aparece además el término *efectivo*; esto es, que las decisiones del gobierno sean llevadas a la práctica. Por eso, si el gobierno presenta dificultades para llevar adelante las decisiones tomadas o se ve imposibilitado de ello, ocurre un desgobierno *de facto*.

Aquí no estamos haciendo hincapié en la calidad del gobierno, o sea, si es democrático o no lo es. Simplemente denostamos la toma de decisiones y que estas necesariamente tienen que ser efectivas, realizables.

El gobierno de la Ciudad es entonces, una institución que toma decisiones efectivas para la comunidad urbana, esto es, para los grupos de complejidades e intereses contradictorios, dispersos y solapados que son los actores urbanos ya sean estos estratégicos o no lo sean.

El dilema del tamaño cobra importancia, y Dahl nos ilustra afirmando que cuanto más pequeña sea la unidad democrática, mayor es el potencial para la participación ciudadana y menor necesidad de que los ciudadanos deleguen decisiones gubernamentales a representantes²¹.

Dentro de esta diversidad y de este microcosmos como lo son las ciudades, el gobierno local o urbano, recepta un escenario novedoso. La migración campo-ciudad, trastoca los modelos conservadores o establecidos dentro de la dinámica y equilibrios poblacionales. El receptáculo urbano se acrecienta. Las fronteras son permeables a las migraciones urbanas como nunca antes había ocurrido y ello ocurre en un plazo brevísimo.

En tal sentido, según un informe reciente de las Naciones Unidas, el mundo está sufriendo la mayor ola de crecimiento urbano de su historia. Los 3000 millones de habitantes de pueblos y ciudades de 2005 serán 1.800 millones más en 2030²².

El crecimiento más rápido se dará en las áreas urbanas más pobres. El grueso del crecimiento urbano proviene:

- a) Del incremento natural –más nacimientos que muertes. Los pobres urbanos tienen tasas de natalidad mayores que los demás residentes urbanos: las mujeres tienen menos educación y menos autonomía; saben poco sobre servicios de salud sexual y reproductiva y tienen escaso acceso a ellos.
- b) De la migración rural-urbana también contribuye al crecimiento urbano.

Los jóvenes menores de 25 ya constituyen la mitad de la población urbana, y los jóvenes de familias pobres serán una parte importante de la ola urbanizadora.

Más precisamente en la Argentina, ese corrimiento hacia las ciudades ya alcanza al 89,3%. (este dato es revelador, ya que los niveles mostrados en Argentina referidos al movimiento hacia las ciudades supera los niveles de urbanización de Europa y de los Estados Unidos de Norte América); de los 36,2 millones de habitantes, 32 millones de personas

²¹ DAHL, Robert A. (2008). “La igualdad política”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Pág. 71.

²² UNPFA (2007). Informe de las Naciones Unidas –Fondo de Población de Naciones Unidas sobre el “Estado de la Población Mundial 2007”.

aproximadamente viven en asentamiento urbanos de más de 2 mil habitantes, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2007.

Es importante destacar que aunque nos tomamos unas líneas para contornear el futuro inmediato de la conformación de las ciudades, el gobierno local, tiene por delante un nuevo mosaico de grupos de interés, diversidades culturales y etnográficas producto del flujo migratorio campo-ciudad, conformando además posibles actores estratégicos en un escenario que evoluciona en forma decidida y permanente hacia la concentración urbana por factores puramente económicos, sociales o culturales (actores estratégicos, entendiendo a éstos como grupos organizados o no con capacidad de veto o bloqueo ante una decisión pública).

Cuestión central para los gobiernos y los venideros en adoptar y convivir y lograr permanente equilibrios con estos nuevos escenarios e instituciones dentro de la red social urbana.

A partir de aquí nacen los grupos de interés organizados o no, que intentan alzar su voz para con su poder de veto o bloqueo, impedir –en principio- que tal o cual acción de gobierno se haga efectiva. Aquí se hace patente, la noción de poder suficiente, sea a través de la información que poseen, por la concentración económica, por la fuerza bruta de que disponen, entre otros factores de coerción.

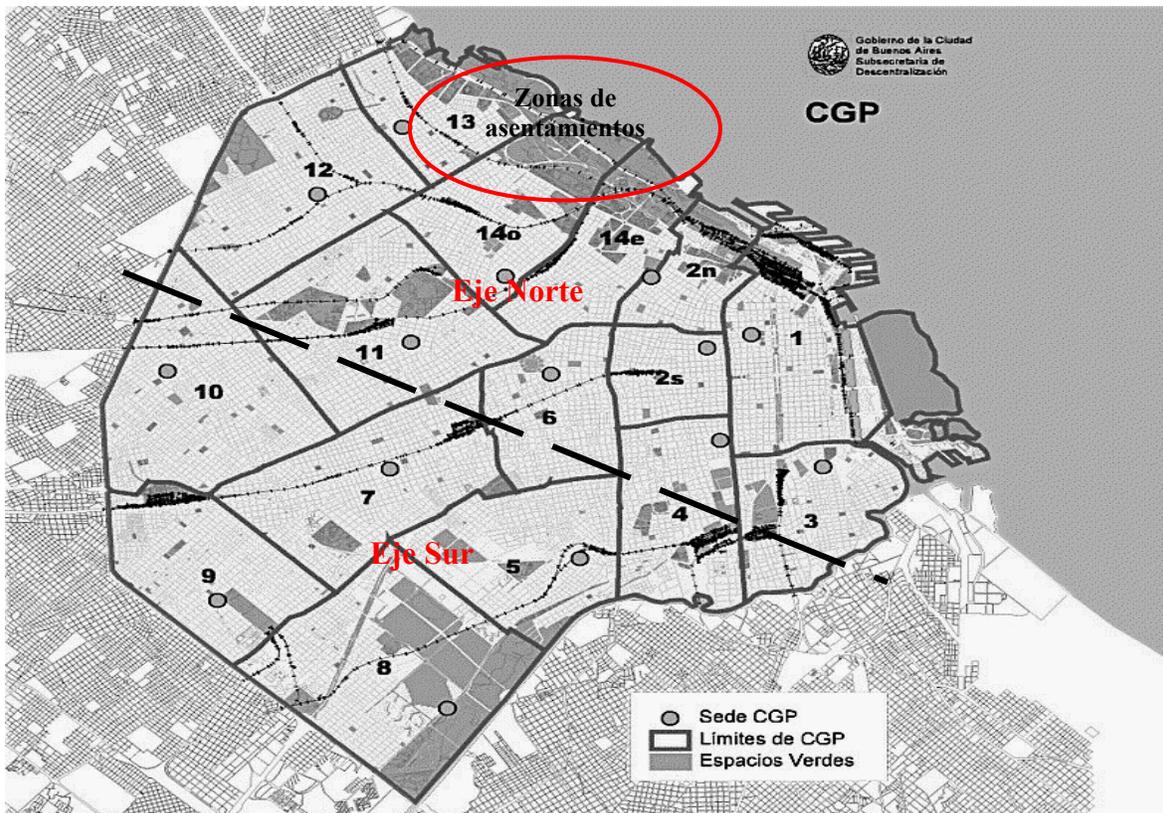
Es hora de preguntarnos ¿hasta qué punto, los intereses contrapuestos o este mosaico complejo y solapado, presenta dificultades para lograr el desarrollo de la comunidad urbana? ¿Cómo los controles y la transparencia vigorizan las buenas prácticas y la sustentabilidad de los gobiernos?

El concepto que ingresa en nuestro discurso pauta, de algún modo, la respuesta. La calidad de las instituciones, o que es lo mismo, la calidad de las relaciones resulta fundamental para el desarrollo.

Retomando el tema, y siguiente nuestro relato con la ciudad de Buenos Aires, dictada la Constitución, el Artículo Primero sostiene que, “*La ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa...*”. Más adelante, en el Artículo 7, se le atribuye a la Ciudad, ciertas transferencias de competencias que autoriza la Constitución Nacional y las que sucedan en el futuro. Esto desde el punto de vista del establecimiento y demarcación de la autonomía; cuestión que debe atenderse ya que invita a plantear dentro de un territorio determinado, las políticas y las acciones para apuntalar las viejas atribuciones de la Ciudad, como asimismo investir y gestionar las nuevas instituciones propias de la CABA.

Figura II.

Plano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



(*) Mostramos en este mapa con una línea punteada, los ejes sur-norte de cuyos límites aproximados que resultan la fragmentación en sus diferentes expresiones (cultural, socio-económico, de desarrollo, etc.).

Desde el ámbito estrictamente político interno, dicha ley pregona la instauración de las denominadas Comunas. Tal como lo dice la constitución en su Artículo 127, o sea, *unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial*. Así se establecen *unidades territoriales descentralizadas* más o menos homogéneas.

Hicimos un brevísimo resumen de la ley, pero nos sirve para puntualizar sobre dos cuestiones relevantes: la primera tiene que ver con la *autonomía* y la otra con la *descentralización*, temas no menores de acuerdo a lo que estamos debatiendo, y de gran trascendencia para el período de transición de la descentralización que impera hasta hoy en la Ciudad.

Esta autonomía se resume en dotar a las instituciones de la Ciudad de un protagonismo y actuación que hasta la sanción de la constitución no ostentaba, tanto en materia de seguridad, puertos, juego, transporte, justicia, etc. Temas más que debatidos en todos los ámbitos nacionales y subnacionales que aún obstaculizan o debilitan y desalientan el asunto autonómico.

Sumada a esta desatención manifiesta y maliciosa, la cuestión de la instauración del sistema comunal aún no se ha resuelto de facto. Es decir, que la CABA, desde el punto de vista político-institucional, no tiene resuelto el cumplimiento del mandato constitucional para sí y para los habitantes de la misma. En palabras de O'Donnell, si gozar de la legalidad democrática es un bien esencial de la ciudadanía, entonces, el primer derecho ciudadano en democracia es la existencia de un Estado capaz de garantizar para todas y todos y en todo el

territorio, la vigencia plena del sistema legal²³. Agregamos, que este sistema legal y en el citado ejemplo de la CABA, comienza con garantizar el pacto genético corporizado en la constitución.

V. EL CIUDADANO EN EL ESPACIO URBANO

En tal sentido, adherimos a la vigencia del concepto de ciudadano ideal apuntado por Delgado, en cuanto presupone que los individuos van a poder gozar del presupuesto de igualdad e indiferenciación del que depende el buen funcionamiento de la vida pública. El protagonista de este tipo de escenario, continúa diciendo el autor, sería un personaje abstracto y universal emparentado con a quien la tradición liberal designa como ciudadano-que disfruta de las habilidades que le permiten ejercer como ser responsable, educado y versátil²⁴. Ahí la ciudadanía, en el ejercicio del sujeto que actúa por sí (como *homo politicus*) o a través de sus representantes (por delegación de las mayorías votantes, siendo las porciones de delegación considerables a otros, que algunos casos, como en las grandes metrópolis, estados o regiones la autoridad se delega, a veces, por completo). En este acto de emancipación, donde las condiciones óptimas del ciudadano serían:

Si HP = C, entonces:

| |
|---|
| C (ciudadano) = LIBRE + IGUAL + RESPONSABLE + EDUCADO (*)²⁵ |
|---|

(*) *Todos los ítems poseen la mismo orden de importancia.*

En la democracia, y más aún en las democracias locales y microespaciales, la apoyatura de la ciudadanía en su rol activo de participante de la *cosa pública*, resulta indispensable para darle a los procesos descentralizadores y horizontales impulso y aceptación. En estos ámbitos territoriales, donde el tamaño ejerce una de las directrices que miden el grado de representatividad y delegación para tomar decisiones.

²³ O'DONNELL, Guillermo (1997). *“Contrapuntos, ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización”*. Ediciones Paidós. Buenos Aires.

²⁴ DELGADO, Manuel (2007). *“Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles”*. Editorial Anagrama. Barcelona. Pág. 191.

²⁵ Ofrecemos los conceptos que respaldan nuestra igualdad. Igual: De la misma naturaleza que sus semejantes. Libre (albedrío): Potestad de obrar por reflexión y elección (Real Academia Española). Responsable (cívico): Que pone cuidado y atención en lo que hace o decide (RAE) en la comunidad donde habita de manera inteligente. Educado/formado: Distinguir lo que es bueno de lo que es malo; tener criterio; saber a qué atenerse; discernimiento de aprender a penetrar en la realidad distinguiendo lo que es mejor y más positivo para escoger ese camino.

En la Argentina, según el informe emitido por la Universidad Católica Argentina, denominado *“Barómetro de la deuda social”*, concluyen que aumentan la desigualdad escolar y la exclusión, en donde cuatro de cada diez adolescentes, de los últimos tres años del secundario cursan en un año inferior al correspondiente a su edad o abandonaron los estudios. En el otro extremo, continua diciendo, la mitad de los chicos entre dos y cuatro años no están escolarizados en un jardín de infantes o en otros espacios educativos. Esta situación es alentada por la pobreza como causal clave; la inclusión temprana está muy relacionada con la estratificación socioeconómica de los hogares. La nota completa salió publicada en el **DIARIO LA NACIÓN**. *“Aumentan la desigualdad escolar y la exclusión. La brecha se acentúa en los dos extremos del ciclo educativo”*. 30/5/2009, Pág. 1 y Pág. 14, col. 3.

Reiteramos que cuanto mayor sea la cantidad de ciudadanos que posee una unidad democrática, menor será el grado de participación directa de las decisiones de gobierno y así tendrán que delegar mayores porciones de poder hacia la autoridad pública.

Esto debe ser entendido para incorporar en la voluntad ciudadana, esto es, poner en ella metas sociales, objetivos y la vocación de lucha por conseguirlos, angostando la brecha de delegación hacia la autoridad por la de participación directa.

Sobrevolando la metrópolis exhibida y sin la intención de generar un desacierto discursivo, si a la gente hoy mismo se le preguntara si está de acuerdo con el sistema comunal y la vocación de llevar a cabo el mandato constitucional en tal estado de cosas del presente, la respuesta sería por la negativa rotunda y mayoritaria, por desencanto hacia acción pública y por la falta de información que se le brinda al respecto, con el consiguiente desinsentivo provocado. La institución que parece ser un ejercicio emancipador acaba propiciando lo contrario, su inhibición.

Luego de esta realidad empírica, y tal como lo muestra Dahl, si una mayoría preponderante de ciudadano activos en un país democrático persiste en creer que un derecho necesario para la democracia no es conveniente y que se debería limitar o abolir [o incumplir], entonces es muy probable que se restrinja ese derecho²⁶. La consecuencia de este menoscabo y ese descreimiento popular desembocaría no ya en una democracia plena, sino trocaría a una tiranía o una oligarquía, con el condimento demagógico que las impulsa.

Esas mayorías votantes que apoyan a los sucesivos gobiernos, que además conviven con el instituto de la representación electoral, donde el representante que no actúa en su nombre ni representa a un *tercero indetectable* –en palabras de Clarke²⁷- (o sea, resulta ser genérica), el ciudadano, se subsume en el sujeto (sujeto asociado exclusivamente al “*private realm*”), cuando en realidad la subjetividad debiera proceder en forma disociada, donde el *homo politicus participa activamente tanto en el “parochial realm” y en el “public realm”*; este sujeto sin embargo, desapegado de la cosa pública, transita por tres caminos excluyentes, que son:

- a) La sujeción (del representante y del gobierno).
- b) La anomia individual y/o colectiva.
- c) La red (de pertenencia y contención).

Nuestra hipótesis parte en argumentar que la única variante multicausal del *homo politicus* (HP) actual, se subsume en su participación a través de las redes (sociales, institucionales, comunitarias, políticas, virtuales, etc.), no como mecanismos de contención finalistas e integrales, sino como ya lo mencionamos anteriormente, sino como instrumentos de aceptación, contención y participación contemporáneos, ante la enorme distancia entre la retórica y el significado de representatividad efectiva²⁸.

A esta red le daremos valor conjuntivo de aceptación, pertenencia y contención dentro o fuera de los contextos globales y centralistas, ambos poseyendo el carácter de dominación²⁹.

²⁶ *Ibidem* 21.

²⁷ CLARKE, Paul B. (1996). “*Deep citizenship*”. Pluto Press. Londres y Chicago. Pág. 76.

²⁸ La población por cada miembro de la cámara legislativa, en la ciudad Autónoma de Buenos Aires, asciende a 50.000.

²⁹ *In extremum*, el tratado *A Vindication of Natural Society* ve en acción a la violencia y al despotismo en cualquier sociedad política. Puede leerse en BURKE, Edmund (1982). “*A vindication of natural society: Or,*

A ellas no hay geopolítica que las incorpore, nos hay manos que las encierren, no hay normas que las contengan. Las redes se procrean y se desarrollan en nodos, corpóreos o no, que se traducen en cuerpos volátiles, dinámicos y precisos.

Acaparan participantes que se activan desde un interés o una necesidad particular o de grupo; donde existen espacios para pertenecer, cobijar, compartir, reclamar y obtener.

Si las políticas públicas son dispositivos de gestión que pretenden brindar servicios y atención a la población en general con un grado de institucionalidad vertical y burocrático, las redes, como principio, *intentan* desde la praxis más llana e identitaria, dar cobijo y refugio a aquellos que participan de ella y que lo hacen por tener algo en común que identifica al individuo con el resto (conocido o no).

Y las redes de masifican, se convierten en dadores de identidades nuevas, sobre todo en aquellas redes virtuales (mal llamadas “sociales”), bajo el soporte informático. Para no extendernos sobre este tipo de redes, en forma genérica, la casuística y la tipificación de las redes comparten ciertas similitudes entre sí, que las dotan de representatividad y masividad aglutinantes. Representan un recipiente informe, que operen con un empuje centrífugo de intereses y preocupaciones relacionados con colectivos autorreferenciales, sectoriales y locales.

Es la red la que sostiene al que necesita. La feudalización de las ciudades, en el sentido de la fragmentación socio-territorial que ocurre dentro de ellas, se apacigua por aquellas redes que desfragmentan la violencia (pero también las necesidades básicas), la atemperan y, en cierto modo, neutralizan sus efectos adversos, actuando como agentes complementarios del espacio dejado por el Estado.

En esta complementariedad, después de todo, los cabos no quedan atados del todo; y es el Estado el que los une, a través de una red de seguridad³⁰. En el mismo sentido, Bauman en toda su obra “implora” con la necesidad que el Estado refuerce los lazos con la ciudadanía atando los cabos sueltos de identidades solitarias o mancomunadas en redes dispersas. Pero para ello, habrá que construir un nuevo pacto entre el estado y la sociedad.

A estas definiciones, y para incorporar el sustrato de lo público, las redes de políticas públicas, cuyo concepto extraemos de Klijin, indican que son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas³¹.

De esta manera implícita o explícita, según el caso, legitimado o no, el Estado está presente en todas estas interrelaciones, y tamiza las acciones de los hombres y las instituciones, interviniendo en los programas oficiales de la educación, en la regulación del transporte público, en las tarifas e impuestos al consumo, en el empleo, etc.

Las políticas públicas son un *continuus* histórico, un piloto automático que funciona por dispersión, siguiendo las alternativas y tensiones de la sociedad. El incremento poblacional

a view of the miseries and evils arising to mankind from every species of artificial society” [1756]. Ed. F. Vagano. Indianápolis. Liberty Classics. Pág. 21. Citado por HÖFFE, Otfried (2008). “*El proyecto político de la modernidad*”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Pág. 164.

³⁰ BAUMAN, Zygmunt (2007). “*Identidad*”. Editorial Losada. Buenos Aires.

³¹ KLIJIN, E (1998). “*Policy Networks: An Overview*” in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. *Managing Complex Networks*. Sage, London.

de los espacios urbanos, incrementa la complejidad laberíntica de las políticas públicas y sobrepasa cada vez más los límites del conocimiento de la población. Este crecimiento exponencial de la población urbana, atenta contra la representatividad que tiene el ciudadano con sus representantes.

Esa dinámica cada vez más difusa y lejana de representatividad de la cosa pública se apoya en una configuración estatal singular y omnipresente que dicta las clases, que imparte órdenes a los empresarios y a los empleados, que fija parte del precio de los consumos hogareños, entre otros, es aquél que desde el núcleo básico social nos expone ante nuestra intimidad, uniformando criterios, normas, conductas y valores.

Así, la sociedad, vive, convive con la omnipresencia del Estado y sus normas, desde lo público (“*the public realm*”), desde lo comunitario (“*the parochial realm*”) y también desde lo privado (“*the private realm*”), en un colectivo complejo, oscuro y desconocido.

Allí vamos, a desarrollar nuestras visiones de la descentralización, partiendo del reino privado, que tiene que ver con los lazos primarios de una misma familia o los amigos más íntimos, pasando por el reino comunitario, que lo configuran personas que coinciden en unas mismas redes interpersonales de distintas afinidades (religiosas, vecinales, profesionales, asociativas, etc.) y por último, el reino público que reúne las relaciones entre desconocidos o conocidos ocasionalmente³².

El adentro y el afuera tienen un significado destacable para nuestro desarrollo, pues el primero lo identificamos como aquél espacio construido y habitable, donde los principios de convivencia están basados en pactos de franqueza y previsibilidad; para el segundo, el espacio no está construido por nosotros y por tanto no es habitable, donde la forma de organización se torna inestable (llamémoslo espacio público)³³. Y necesariamente ambos núcleos están en permanente tensión, pero se necesitan mutuamente. El devenir de las interacciones transcurre dentro de esta *simbiosis* ineludible.

Dentro y entre estos espacios se producen tensiones, definidas como estados de oposición u hostilidad latente entre personas, grupos humanos o meras abstracciones, por hallarse entre ellos intereses contrapuestos.

Figura I. Las tensiones desde la física³⁴

³² Analizado con más detalle en LOFLAND, H. (1998). “*The public realm. Exploring the city’s quintessential social territory*” (1998). Aldine de Gruyter. Nueva York. Pág. 10-12.

³³ Hay un capítulo entero en donde se puede profundizar el aspecto “del adentro” como el “del afuera”, en DELGADO, Manuel (2007). “*Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*”. Editorial Anagrama. Barcelona. Pág. 27-58.

³⁴ Fuente: http://www.tecnologiaindustrial.info/index.php?main_page=document_general_info&products_id=254 (Consultado en línea en 25/05/2009).

*Para ver esta película, debe
disponer de "QuickTime" y de
un descompresor.*

Las grandes urbes se nutren además de aquellos habitantes residentes tradicionales de las mismas, los movimientos migratorios, que dibujan nuevas facetas culturales, trascendiendo criterios únicos o escasos de una "forma cultural" determinada para esa población que adopta para sí un nuevo residente urbano. El abanico de formas culturales diferentes amplifican el multiculturalismo, modifican el sistema de interrelaciones sobre todo con "el afuera", desvinculan lo conocido a perpetuidad, por los constantes cambios poblacionales que van desde los movimientos rurales-urbanos hasta aquellos que trascienden las fronteras nacionales. Estas y otras cuestiones, como las nuevas composiciones familiares, el individualismo, el hedonismo, entre otros factores, han configurado un nuevo sistema de valores que pone en crisis no sólo al individuo en cuanto perteneciente a un conjunto social con determinadas pautas culturales y morales, sino a las propias estructuras e instituciones nacidas de ellas.

VI. CONCLUSIONES

Sin ánimo de cerrar los temas expuestos, y deliberadamente desordenados, trataremos de motivar al lector a que de cada acápite pueda extraer ideas renovadoras, conmovedoras que algún día lleguen a los gestores públicos y decisores que inviertan ciertas prácticas tradicionales en cuanto a la construcción y acción de políticas públicas repetidas, vacías de resultados y con escasa repercusión ciudadana, por otras que desenmascaren la ilusión del sistema democrático hasta ahora imperfecto.

Partimos de la formación más primaria e íntima, hasta llegar a la creación de un sujeto asociado y completo que participe de la cosa pública a través de las redes sociales virtuosas que complementan el vacío institucional y de poder radial de los estados modernos.

Llegamos a decir que los sistemas de participación en redes son maneras positivas y directas del ejercicio ciudadano activo, desestructurante y formador de una cultura del control de las democracias representativas ficcionales.

En un auténtico vuelco y despejadas las apariencias del régimen democrático tradicional, nuestra propuesta apunta a defender las nuevas formas de la democracia, en tanto resguardan el régimen ampliando la base de participación y acción de las bases sociales.

Pero esas nuevas formas tienen que apuntarse con el fuerte significado que le da el *homo politicus* a las democracias republicanas sólidas y sustentables.

Auguramos que en la edificación de la civilidad, los espacios urbanos cobren la jerarquía de verdaderos recipientes de poder, de participación y de expectativas ciudadanas para el desarrollo inclusivo y compartido.